

Оригинальная статья / Original article

Феномен бикамерализма в странах с авторитарными режимами: кейс Туркменистана

© Р.С. МУХАМЕТОВ

Мухаметов Руслан Салихович, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия), muhametov.ru@mail.ru. ORCID: 0000-0002-5175-8300

Существует несколько объяснений возникновения бикамерализма. Много внимания уделено рассмотрению «элитной» / «классовой» модели, «территориальному» подходу, теории кооптации. Автор подвергает сомнению объяснительную силу традиционных теоретических подходов применительно к созданию вторых палат в авторитарных режимах. Объект исследования – Туркменистан, в котором в начале 2021 г. была создана вторая палата парламента (Халк Маслахаты). Метод исследования – метод изучения конкретных случаев (отслеживание процессов). Теоретической основой стала концепция институциональных изменений в целом и «государственных предпринимателей» в частности, что обусловлено спецификой политического режима Туркменистана (персоналистская суперпрезидентская республика). Показано, что учреждение второй палаты было обусловлено стремлением авторитарного лидера обеспечить продолжение политического курса преемнику в среднесрочной перспективе. Изучение возникновения бикамерализма помогает понять, как формируются и развиваются политические институты.

Ключевые слова: парламент, бикамерализм, вторая палата, Туркменистан, персоналистская диктатура, кейс-стади

Цитирование: Мухаметов Р.С. (2025) Феномен бикамерализма в странах с авторитарными режимами: кейс Туркменистана // Общественные науки и современность. № 1. С. 108–121. DOI: 10.31857/S0869049925010084, EDN: BIDGKO

The Phenomenon of Bicameralism in Countries with Authoritarian Regimes: the Case of Turkmenistan

© R. MUKHAMEDOV

Ruslan S. Mukhametov, Ural Federal University named after the first president of Russia B.N. Yeltsin (Yekaterinburg, Russia), muhametov.ru@mail.ru. ORCID: 0000-0002-5175-8300.

Abstract. There are several explanations for the emergence of bicameralism. Supporters of the «elite» model believe that the creation of a second chamber is necessary to protect the interests of the landed aristocracy from the populism of the «people's» chamber. Committed to the «territorial» model, they argue that a bicameral system is needed to ensure that the interests of individual states and provinces are represented. Another explanation for the creation of the second chambers of parliaments is the desire of authoritarian leaders to use them to strengthen the possibilities for co-opting elites and organizing concessions to potential opposition. Finally, some researchers believe that this is caused by the authoritarian leaders' desire to legitimize and disguise the constitutional changes necessary to preserve power. The explanatory power of traditional theoretical approaches in relation to the creation of second chambers in authoritarian regimes is questioned. The object of the study is Turkmenistan, where the second chamber of Parliament (Halk Maslahaty) was established in early 2021. The research method is the method of studying specific cases (process tracing). The theoretical basis was the concept of institutional change in general and institutional “entrepreneurs” in particular. It is shown that the establishment of the second chamber was due to the desire of the authoritarian leader to ensure the continuation of the political course by his successor in the medium term.

Keywords: parliament, bicameralism, second chamber, Turkmenistan, personalist authoritarian regime, case study research

Citation: Mukhametov R.S. (2025) The Phenomenon of Bicameralism in Countries with Authoritarian Regimes: the Case of Turkmenistan. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. no 1. pp. 108–121. DOI: 10.31857/S0869049925010084, EDN: BIDGKO (In Russ.)

По данным Межпарламентского союза, из 190 национальных парламентов в мире 78 являются двухпалатными и 112 – однопалатными¹. При изучении законодательных органов в прошлом мало внимания уделялось вторым палатам парламентов [Levmore 1992; Norton 2004; Rogers 2001; Russell, Sandford 2002; Shell 1998]. Бикамерализм, или двухпалатный законодательный орган, представляет собой легислатуру с двумя отдельными ассамблеями. Двухпалатная структура национальной легислатуры существует в таких странах, как Германия, Бразилия, Индия, Канада, Россия, США, Япония и т.д. Необходимо отметить, что хотя бикамерализм широко распространен как метод организации законодательных органов, он реже встречается на субнациональном уровне. Например, на две палаты разделили свои законодательные собрания сорок девять штатов США (все, кроме Небраски), пять австралийских штатов (все, кроме Квинсленда), пять индийских штатов (из двадцати пяти), два эфиопских региона (из десяти) и восемь аргентинских провинций (из двадцати четырех). В России только девять регионов имели на рубеже XX–XXI вв. двухпалатные парламенты (Адыгея, Башкортостан, Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, Карелия, Свердловская область, Чечня, Чукотка, Якутия) [Мухаметов 2022].

¹ National Parliaments. Inter-Parliamentary Union. 10.05.2024. (<https://www.ipu.org/national-parliaments>).

В последнее время заметно оживилось внимание к вопросам о природе и функциях верхних палат парламентов [Aroney 2008; Coakley 2014; Norton 2007; Llanos, Nolte 2003; Russell 2013]. Этот возрожденный интерес был вызван не только академическими дебатами, но и политическими событиями. Исследователи отмечают влияние бикамерализма на многие важные политические явления. Так, парламентские правительства, не имеющие контроля над верхней палатой, склонны к более быстрому распаду, чем правительства, имеющие большинство в верхней палате [Druckman *et al.* 2005]. Деятельность двухпалатного парламента связывают с централизацией партийных процедур отбора кандидатов на законодательные должности [VanDusky-Allen, Heller 2005]. Существуют доказательства того, что бикамерализм оказывает влияние на налоговую-бюджетную политику, формирование государственного курса. В частности, деятельность двухпалатных парламентов приводит не только к увеличению расходов на общественные блага [Bradbury, Crain 2002], но и росту дефицита государственного бюджета из-за большего количества «игроков с правом вето» и необходимости учитывать их мнения при формировании проекта бюджета [Heller 1997].

Исследователи подсчитали, что в период 1945–2016 гг. было зарегистрировано более пятидесяти случаев создания вторых палат в государствах, которые считают недемократическими [Batiro, Elgie 2018]. Например, бикамерализм появился в Камеруне (формально 1996 г., а фактически 2013 г.), Мьянме / Бирме (2010 г.), Сомали (2016 г.) и т.д. Исходя из этого, можно сформулировать исследовательский вопрос: почему в странах, которые ранее имели однопалатные законодательные органы, вводят двухпалатность? Каковы причины появления верхних палат в общенациональных представительных органах?

Ученые выдвинули ряд аргументов, объясняющих возникновение двухпалатных законодательных органов. Сторонники «элитной» / «классовой» модели полагают, что создание второй палаты необходимо для защиты интересов земельной аристократии от популизма «народной» палаты. Классический взгляд на верхние палаты как на гаранцию «правильной» политики (в интересах элиты) развился из мэдисоновской концепции верхних палат как инструмента сдерживания нижних палат, которые подвержены внезапным народным импульсам. Приверженцы «территориальной» модели утверждают, что двухпалатная система нужна для представительства интересов отдельных штатов и провинций в верхней палате. Таким образом, Великобритания и Соединенные Штаты представляют собой две различные модели институционального развития бикамерализма. Исследователи отмечают, что в обоих случаях это не было подкреплено тщательно продуманной философией институционального дизайна государственного управления [Tsebelis, Monev 1997]. С этим тезисом можно не согласиться, вспомнить Дж. Мэдисона и его взгляд на верхние палаты как на своего рода сдерживающий фактор, актор с правом вето, инструмент защиты элиты (меньшинств, территориальных интересов) от возможной «тиrании большинства» [Федералист 1994].

Другое объяснение создания вторых палат парламентов опирается на теорию кооптации, которая утверждает, что авторитарные лидеры создают законодательные институты, чтобы вовлечь потенциальную оппозицию в политический процесс, предоставляя ключевым субъектам ограниченное политическое влияние и доступ к арендной плате [Gandhi, Przeworski 2007]. Считается, что авторитарии сталкиваются с целым рядом угроз, включая восстания и массовые протесты, а также дворцовые и военные перевороты [Reuter, Robertson 2015]. Законодательные институты стабилизируют авторитарное правление за счет того, что помогают предотвращать государственные перевороты и конфликты среди правящей элиты, во-первых, предоставляя необходимую информацию; во-вторых, привлекая умеренную оппозицию в процесс выработки политики; в-третьих, законодатель-

ные органы представляют собой средство, которое может быть использовано для распределения ренты между потенциальными лидерами протеста [Gandhi *et al.* 2020; Gandhi, Przeworski 2006].

Наконец, основой четвертого объяснения служит стремление авторитарных лидеров узаконить и замаскировать конституционные изменения, необходимые для сохранения власти. Аргументация заключается в том, что принятие двухпалатности часто служит для «маскировки» более широких изменений Основного закона, касающихся отмены ограничения президентских сроков / продления срока полномочий президента страны [Bature, Elgie 2018].

В данной работе предпринята попытка расширить понимание инструментов сохранения политического влияния экс-президентов: создание второй палаты парламента рассматривается как целенаправленный проект уходящего президента авторитарного государства по сохранению своего политического влияния и обеспечению политической преемственности.

Теоретические рамки исследования

Настоящее исследование опирается на концепцию «государственных предпринимателей» как агентов институциональных изменений. Последние относятся к процессу создания, замены или видоизменения старого учреждения новой институциональной структурой [Battilana *et al.* 2009]. В то же время некоторые исследователи оперируют понятием «организационные изменения», понимая под ними намеренные усилия, предпринимаемые руководителем организации / руководящим составом / топ-менеджером для улучшения организации [van de Ven, Poole 1995].

Институциональные изменения подразделяются на два типа: «снизу вверх» и «сверху вниз». Институциональные изменения «снизу вверх» происходят, когда институциональные инновации и новые организационные формы возникают и распространяются посредством восходящей социальной динамики. Изменения такого типа являются «возникающим», а не планируемым явлением. Подход «снизу вверх» рассматривает институты как спонтанно возникающие из социальных норм, обычая, традиций, верований и ценностей индивидов внутри общества, при этом писаный закон лишь формализует то, что уже в основном сформировано взаимоотношениями индивидов. Институциональные изменения «снизу вверх» являются постепенными, эволюционными, а не революционными. Институциональными изменениями «сверху вниз» называют такие изменения, при которых правительства выступают в качестве направляющей силы, действуя посредством государственного порядка и правовой формы. Взгляд на институты «сверху вниз» предполагает, что они определяются законами, написанными политическими лидерами [Easterly 2008].

Многие исследователи рассматривают институциональные изменения не как спонтанный процесс [Хайек 1992; 2007], а скорее как централизованный политический процесс, в котором институты определяются группой людей или отдельным лицом в своих собственных интересах. Для концептуализации агента, который управляет ресурсами и мобилизует их для изменения или создания институциональных структур для своей выгоды, используется понятие «институциональный предприниматель» [Anderson, Hill 2002; Pacheco *et al.* 2010]. Данный термин ввел в научный оборот П. Димаджио [DiMaggio 1988]. Как отмечают исследователи, институциональные предприниматели получают выгоду от трех видов деятельности: 1) реорганизации существующих прав собственности; 2) определения новых прав собственности там, где их нет; 3) перераспределения существующих прав собственности [Anderson, Hill 2004].

Существуют несколько видов институциональных предпринимателей: 1) государственные «предприниматели» (public entrepreneurs) – лица, продвигающие политические инновации, т.е. постепенные изменения политических парадигм; 2) «политические предприниматели» (political entrepreneurs) – те, кто внедряет политические инновации в процессе борьбы за пост; 3) «предприниматели-политики» (policy entrepreneurs) – лица, чьи усилия направлены непосредственно на практическое воплощение новой политики [Schnellenbach 2007].

«Предприниматели» как агенты изменений выполняют три функции. Во-первых, они обнаруживают неудовлетворенные потребности и выбирают соответствующие рецепты того, как эти потребности могут быть удовлетворены. Во-вторых, «предприниматели» несут репутационный, эмоциональный и финансовый риск, связанный с действиями, имеющими неопределенные последствия. Наконец, «предприниматели» должны собирать и координировать команды или сети отдельных лиц и организаций, обладающих талантами и/или ресурсами, необходимыми для изменений [Schneider *et al.* 1995].

Автор придерживается не только концепции «государственных предпринимателей» как агентов институциональных изменений, но и подхода Т. Бесли и Т. Перссона, согласно которому институциональная реформа носит «оборонительный» характер: ее проводят лидер или его группа в ожидании утраты политической власти. С этой точки зрения, лидеры, прочно удерживающие власть, имеют гораздо более слабые мотивы для реформ. Лидеры, которые сталкиваются с невысокими рисками утратить свой пост, с меньшей вероятностью будут реформировать институты в направлении ограничения исполнительной власти [Besley *et al.* 2016]. Данному подходу близка концепция Аджемоглу – Робинсона, согласно которой институциональные реформы также носят оборонительный характер, но правящая элита соглашается на реформы (ограничение своей власти и/или перераспределение доходов), когда существует угроза революции [Acemoglu, Robinson 2005].

Таким образом, исходя из теоретических соображений, можно сформулировать рабочую гипотезу исследования: появление второй палаты парламента инициирует «государственный предприниматель» в ожидании утраты своего высокого формального статуса с целью сохранить рычаги влияния на политику после транзита власти в стране.

Описание метода исследования и выбор случая

Методом исследования является метод изучения конкретного случая (case study). В настоящей работе под ним понимается интенсивное изучение одного случая (или небольшого их количества), которое обещает пролить свет на большую совокупность случаев [Gerring, Cojocaru 2016; Seawright, Gerring 2008]. Исследователи выделяют три основных подхода в рамках данного метода: ко-вариационный метод, анализ соответствия и отслеживание процесса [Blatter, Blume 2008].

Отслеживание процессов – это углубленный метод изучения конкретных случаев для отслеживания причинно-следственных механизмов, которые связывают причины (X) с их последствиями (т.е. результатами) (Y) [Beach 2003]. Каузальный механизм обычно определяется как (1) система физических частей или абстрактных переменных, которые (2) причинно взаимодействуют систематически предсказуемыми способами, так что их действие может быть обобщено и применено к новым ситуациям [Johnson, Ahn 2017, 128]. Отслеживание причинно-следственных механизмов: 1) позволяет делать более обоснованные выводы о связях, когда у нас есть доказательства каждого этапа причинно-следственного процесса (или его отсутствия) в промежутке между причиной и результатом; 2) дает лучшее понимание того, как причина приводит к результату [Beach 2016].

В данной работе применяется такой вариант метода изучения конкретного случая, как проверка теории, т.е. метод исследования, проверяющий, существует ли гипотетический причинно-следственный механизм в отдельном случае. В основе лежит структурированный эмпирический тест на наличие доказательств, свидетельствующих о том, что гипотетический причинно-следственный механизм существует в реальности [Beach, Pedersen 2011]. Проверка теории проходит в несколько этапов:

- 1) концептуализация причинно-следственного механизма, сосредоточив внимание на механизме, который теоретически необходим для того, чтобы был произведен Y;
- 2) разработка набора предсказанных наблюдаемых проявлений для каждой части причинно-следственного механизма;
- 3) сбор эмпирического материала, чтобы увидеть, присутствовали ли предсказанные наблюдаемые проявления или нет;
- 4) выдвижение обоснований того, какие выводы о лежащем в основе анализируемого причинно-следственного механизма позволяют найти/не найти конкретные фрагменты доказательств [Beach, Pedersen 2018].

Отбор кейсов – первостепенная задача ученого, проводящего исследование, поскольку при их выборе он также определяет повестку дня для изучения конкретных случаев. Отбор случая относится к методу, с помощью которого случай(и) выбирают для интенсивного исследования [Gerring, Cojocaru 2016].

За постсоветский период в шести бывших республиках СССР однопалатные законодательные органы были трансформированы в двухпалатные парламенты: Беларусь (1997 г.), Казахстан (1996 г.), Киргизстан (1995 г.), Таджикистан (2000 г.), Туркменистан (2021 г.) и Узбекистан (2005 г.). Из вышенназванных примеров в данной работе рассматривается Туркменистан, что обусловлено рядом обстоятельств, главным из которых стало наличие необходимой для анализа информации. Создание второй палаты туркменского парламента (Халк Маслахаты, или Народный совет) датировано 2021 г., что из всех представленных кейсов является наиболее поздним по времени. Необходимо отметить, что в этой центральноазиатской стране, как отмечают исследователи в области сравнительного правоведения, Халк Маслахаты большую часть времени своего существования был (1992–2008 гг., 2018–2021 гг.) и на данный момент (с 2023 г.) представляет собой надпарламентскую форму законодательной власти (Чиркин, 2010: 246–248). Таким органом с 2008 по 2018 гг. был и Совет старейшин (Яшули Маслахаты). Период 2021–2023 гг. – время, когда Народный совет (Халк Маслахаты) имел именно статус второй палаты парламента, что было отражено не только в Конституции государства², но и во Всемирном справочнике национальных парламентов Межпарламентского союза (историческая справка по туркменскому парламенту)³.

В данном исследовании метод отслеживания процессов включает четыре этапа:

- 1) определение события X как первого шага в механизме, которое приводит к результату Y (центру исследования);
- 2) формулирование рабочих гипотез, а также основного и альтернативного причинно-следственного механизма (H), которые связывают событие X с исходом Y;
- 3) сбор эмпирических данных для анализа;

² Конституция Туркменистана, Хроника Туркменистана. 10.05.2024. (<https://drive.google.com/file/d/1lennvRK806p8sXCPHywUo6U8-2m6X85mJ/view>).

³ Parline database on national parliaments. Inter-Parliamentary Union. 10.05.2024. (https://api.data.ipu.org/parliament/tm?chamber_id=13547).

4) оценка достоверности каждого звена предполагаемого причинно-следственного механизма, которую проводят путем сопоставления их с собранными доказательствами [Мухаметов 2023; Turchenko 2017].

Существуют две возможных гипотезы, объясняющих появление бикамерализма в 2021 г. в Туркменистане. В рамках первой гипотезы предполагается, что создание второй палаты парламента инициировал «институциональный предприниматель» с целью сохранить рычаги влияния на государственную политику после транзита власти. Данная рабочая гипотеза исследования была сформулирована в рамках концепции «государственных предпринимателей» как агентов институциональных изменений. Звенья причинно-следственного механизма, которые объясняют учреждение двухпалатной ассамблеи, следующие:

Х – действующий президент выступает с инициативой создания Халк Маслахаты;

Н 1 – создание бикамерализма;

Н 2 – избрание действующего президента (инициатора изменений) председателем второй (верхней) палаты парламента;

Н 3 – избрание нового президента/передача власти в стране;

Y – формирование туркменского правительства во главе с новым президентом, но со «старыми» кадрами.

Важно проверить альтернативную гипотезу, которая сформулирована в рамках концепции кооптации: решение о создании второй палаты было принято в условиях угрозы власти действующего президента с целью удержать пост. Звенья причинно-следственного механизма можно обозначить следующие:

Х – наличие акций протеста или попыток государственных переворотов;

Н 1 – создание бикамерализма;

Н 2 – проведение выборов во вторую палату и прохождение в нее политической оппозиции;

Y – оппозиционные депутаты занимают часть руководящих должностей во второй палате парламента.

Отметим, что выбор концепции кооптации в качестве основы для формулирования второй гипотезы и звеньев каузального механизма обусловлено рядом факторов. Во-первых, на данный момент она не применялась для теоретического обоснования создания вторых палат парламентов. Во-вторых, событий, которые бы укладывались в рамки четвертого объяснения, в республике не наблюдалось.

Результаты исследования

Проанализируем два причинно-следственных механизма, предложенных в качестве объяснения появления бикамерализма в Туркменистане. Начнем с рассмотрения первой (или основной) гипотезы.

Отправной точкой выступает октябрь 2017 г., когда президент Г. Бердымухамедов объявил о необходимости преобразовать Совет старейшин (Яшули Маслахаты) в Народный совет (Халк Маслахаты)⁴. Согласно новому статусу, Халк Маслахаты стал высшим представительным органом, куда входят президент страны, председатель Верховного суда, депутаты парламента, члены правительства, главы регионов и городов и т.д. Главой Халк Маслахаты стал Президент Туркменистана. Народный совет рассматривает и одо-

⁴ Совет старейшин Туркменистана преобразуют в Народный совет. Парламентская газета. 09.10.2017 (<https://www.pnp.ru/in-world/soviet-stareyshin-turkmenistana-preobrazuyut-v-narodnyy-sovet.html>).

бряет: 1) предложения по вопросам принятия Конституции и конституционных законов; 2) основные направления внутренней и внешней политики государства, программы политического, экономического, социального и культурного развития страны; 3) заслушивает ежегодные президентские послания; 4) рассматривает вопросы мира и безопасности⁵. Первое заседание состоялось 25 сентября 2018 г.

В рамках первого звена в сентябре 2019 г. глава Туркменистана Г. Бердымухамедов выступил с инициативой перехода парламента на двухпалатную структуру, т.е. объединения Халк Маслахаты и Меджлиса в единую систему органов представительной и законодательной власти⁶. В сентябре 2020 г. Халк Маслахаты одобрил поправки в Конституцию о формировании в стране двухпалатного парламента. Согласно новому законодательству, Милли Генгеш (Парламент) состоит из двух палат – Халк Маслахаты и Меджлиса. Полномочия Народного совета состоят в том, что он: 1) одобряет или отклоняет принятые Меджлисом Конституцию, конституционные законы и иные законы; 2) рассматривает принятый Меджлисом закон о государственном бюджете; 3) дает согласие на назначение председателя Верховного суда, генпрокурора, министра внутренних дел. В состав Халк Маслахаты входят по восемь представителей от каждого региона и столицы, которые избираются на заседаниях местных парламентов (это 48 депутатов). Восемь членов также назначает президент страны⁷. Выборы (косвенные, непрямые) состоялись 28 марта 2021 г.

В рамках второго этапа 14 апреля 2021 г. президент Туркменистана Г. Бердымухамедов был избран председателем Халк Маслахаты в составе нового двухпалатного парламента Милли Генгеша (Национального совета)⁸. То, что действующий тогда глава государства был избран на пост спикера, можно объяснить спецификой политического режима страны. Туркменистан является классическим персоналистским режимом, т.е. правлением, в котором власть президента не ограничена ни сильной партией, ни военными. По мнению исследователей, определяющей чертой такого режима является то, что авторитарный лидер обладает личной свободой действий и контролем над ключевыми рычагами власти в своей политической системе. Ключевые рычаги власти включают неограниченную возможность назначать, продвигать по службе и увольнять высокопоставленных чиновников и, таким образом, контролировать органы исполнительной власти, экономические предприятия и вооруженные силы, которыми руководят назначены. В таких режимах выбор правителя относительно не ограничен институтами, которые могут действовать как субъекты права в других авторитарных режимах (военное правление или партийные режимы). Авторитарные лидеры-персоналисты жонглируют, манипулируют другими политическими деятелями [Geddes et al. 2018].

В рамках третьего звена 12 февраля 2022 г. туркменский президент Г. Бердымухамедов заявил о готовности предоставить свой пост молодым руководителям, а также поручил

⁵ О Халк Маслахаты Туркменистана. Конституционный закон Туркменистана от 9 октября 2017 года № 618-V. 11.10.2017. (<https://www.parahat.info/law/parahat-info-law-02an>).

⁶ В Туркменистане объединят Халк Маслахаты и Меджлис в двухпалатный парламент. Хроника Туркменистана. 25.09.2019. (<https://www.hronikatm.com/2019/09/bicameralism/>). Президент Туркменистана предложил объединить Халк Маслахаты и Меджлис в единую систему представительной власти. Туркменистан сегодня. 25.09.2019. (<https://tdh.gov.tm/index.php/ru/post/19745/prezident-turkmenistana-predlozhil-obedinit-khalk-maslakhaty-i-medzhlis-v-edinuyu-sistemmu-predstavitelevoi-vlasti>).

⁷ О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана. Конституционный закон Туркменистана. 10.05.2024. (<https://www.parahat.info/law/02ic>).

⁸ Президент Туркменистана стал председателем верхней палаты парламента. Интерфакс. 15.04.2021. (<https://www.interfax.ru/world/761308>).

начать подготовку к досрочным выборам главы государства⁹. В марте 2022 г. Сердар Бердымухамедов, сын Г. Бердымухамедова, одержал победу на выборах (по официальным данным, набрал 72,97% голосов избирателей), что позволило ему стать президентом с 19 марта 2022 г. Необходимо отметить, что Туркменистан пополнил список государств, в которых президентский пост де-факто передается от отца к сыну. Иными словами, некоторые республики можно назвать «де-факто монархиями», поскольку там существует практика фактического наследования поста главы государства путем назначения сына (неофициально) наследником без конституционного объявления себя монархиями. Исследователи подчеркивают, что выбор в качестве политического преемника своего сына/ближайшего родственника в авторитарных странах обусловлен заботой о «наследии величия»: каждый авторитарный лидер должен выбрать преемника, который продолжит нести «факел» [Zhang 2011].

Наконец, состав туркменского кабинета министров при С. Бердымухамедове изменился незначительно (министром внутренних дел вместо М. Чыкыева стал М. Хадыров, генпрокурором стал С. Миликгулыев, министром национальной безопасности вместо А. Какамырадовича был назначен Н. Атагараев, поменялся также заместитель председателя Кабинета министров по торговле).

Таким образом, каждое звено каузального механизма, разработанного в рамках первой гипотезы, подтверждается. Появление второй палаты парламента было обусловлено стремлением лица, которое занимает пост президента, но собирается покинуть высокую выборную должность, создать политический институт, который позволит ему продолжать влиять на внутри- и внешнеполитический курс преемника.

Представляется необходимым протестировать второй/альтернативный причинно-следственный механизм, сформулированный в рамках концепции кооптации.

Отправной точкой в аргументации выступает наличие акций протеста/угрозы восстания населения и/или элит в форме попыток государственных переворотов. Существует три основных способа ухода авторитарного лидера с поста: смерть по естественным причинам, государственный переворот и восстания. По мнению исследователей, большинство автократов по-прежнему покидают свой пост в результате действий или решений акторов режима, но в последнее время появилась новая тенденция в авторитарной политике – лидеры становятся все более уязвимыми для массового недовольства и все менее восприимчивыми к государственным переворотам [Kendall-Taylor, Frantz 2014]. В Туркменистане в период 2015–2017 гг. протестных акций не наблюдалось¹⁰. Что касается попыток государственных переворотов в стране, то, по данным американского «Центра за систематический мир», за постсоветский период правоохранительные органы раскрыли предполагаемый заговор с целью захвата власти («Дело Мухаммеда Назарова») в 2002 г. при предыдущем президенте С. Ниязове¹¹.

Первое звено второй гипотезы совпадает с аналогичным этапом основного предположения. В рамках второго звена 28 марта 2021 г. в Туркменистане состоялись первые в истории выборы в верхнюю палату парламента, численность которой составляла

⁹ Бердымухамедов объявил о проведении досрочных выборов. Деловая электронная газета «Бизнес Online». 12.02.2022. (<https://www.business-gazeta.ru/news/539410?ysclid=1rlutk6yuua784180221>); Глава Туркменистана Бердымухамедов заявил о готовности оставить свой пост. Деловая электронная газета «Бизнес Online». 12.02.2022. (<https://www.business-gazeta.ru/news/539401>).

¹⁰ Global Protest Tracker. 10.05.2024. (<https://carnegieendowment.org/publications/interactive/protest-tracker>). Фонд Карнеги за международный мир внесен Минюстом в реестр нежелательных организаций.

¹¹ Coups d'Etat, 1946–2021. The Center for Systemic Peace. 10.05.2024. (<https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>).

56 человек – 48 депутатов избирали косвенным путем (по 8 членов от каждого региона и столицы); туркменский президент назначил еще 8 членов палаты¹². По итогам выборов депутатами Халк Маслахаты стали 45 беспартийных кандидатов, из них 15 были региональными и муниципальными чиновниками, по 6 – директора предприятий и специалисты, по 3 – преподаватели вузов, научные сотрудники, учителя и директора школ, 2 – преподаватели в средних специальных учреждениях и т.д. Членами второй палаты стали еще три кандидата от Демократической партии Туркменистана (Я. Алтыбаев, Б. Бабаджыков и Б. Сейидова)¹³. Данная партия считается местной «партией власти». Таким образом, по итогам прошедшего электорального мероприятия представители политической «оппозиции» не прошли во вторую палату парламента. Необходимо отметить, что в республике официально существуют еще две политические партии – Партия промышленников и предпринимателей, а также Аграрная партия Туркменистана. Данные организации можно отнести к «партиям-помощникам партии власти» [Oversloot, Verheul 2006].

Обращает на себя внимание то, что оппозиционные депутаты заняли часть руководящих должностей во второй палате парламента. 14 апреля 2021 г. состоялось первое заседание второй палаты парламента, на котором туркменский президент объявил о назначении членами Халк Маслахаты Милли Генгеша следующих граждан: К. Бабаева, Г. Агаева, Б. Оразмамедова, Д. Гулманову, М. Таганова, С. Гайыпова, М. Халназарова, Ч. Бабаныязова¹⁴. Кроме того, на заседании были определены руководители палаты парламента в целом и комитетов в частности. Так, зампредседателя стал К. Бабаев, председателем Комитета по защите прав и свобод человека – М. Таганов, Комитета по экономике, финансам и социальной политике – Г. Агаев, Комитета по науке, образованию, цифровой системе, спорту и культуре – Б. Сейидова, Комитета по региональному развитию, охране окружающей среды и агропромышленной политике – Ч. Бабаныязов и, наконец, Комитета по международным вопросам – М. Бящимова¹⁵. Таким образом, руководящий состав второй палаты парламента состоит в основном из представителей так называемой президентской квоты. Под ними понимают не только членов Халк Маслахаты, назначенных главой государства, но и депутатов, представляющих местную «партию власти» (речь идет о Б. Сейидовой). Исключением является формально независимый председатель Комитета по международным вопросам М. Бящимова.

Подводя итог рассмотрению второго каузального механизма, можно сделать вывод, что он не прошел проверку. Таким образом, анализ первого причинно-следственного механизма показывает, что каждое звено имеет доказательства, которые отвечают критериям достаточности и необходимости. Совокупность собранных доказательств позволяет сделать вывод о том, что каузальный механизм, согласно которому создание бикамерализма было осуществлено «государственным предпринимателем» с целью сохранить рычаги влияния на внутреннюю и внешнюю политику страны после транзита власти, представляется обоснованным.

¹² Features of New Bicameral Parliamentary System of Turkmenistan. Бизнес Туркменистан. 29.09.2020. (<https://business.com.tm/ru/post/6072/features-of-new-bicameral-parliamentary-system-of-turkmenistan>).

¹³ Выборы членов Халк Маслахаты Милли Генгеша Туркменистана, которые проводятся 28 марта 2021 года. Центральная комиссия по проведению выборов и референдумов в Туркменистане. 10.05.2024. (<https://saylav.gov.tm/ru/elections/217>).

¹⁴ Президента Бердымухamedova избрали главой новой палаты парламента. Хроника Туркменистана. 14.04.2021. (<https://www.hronikatm.com/2021/04/because-he-can-2/>).

¹⁵ Президент Гурбангулы Бердымухamedов провел первое совместное заседание двух палат Милли Генгеша, Туркменистан сегодня. 14.04.2021. (<https://tdh.gov.tm/ru/post/26843/prezident-gurbanguly-berdymuhamedov-provel-pervoe-sovmestnoe-zasedanie-dvuh-palat-milli-gengesha>).

* * *

Исследование обусловлено стремлением определить причину появления бикамерализма в странах с авторитарными режимами. В научной литературе представлено несколько объяснений. Одни исследователи (мэдисоновская традиция) считают, что создание верхних палат вызвано необходимостью сдерживать нижние палаты, подверженные «внезапным импульсам». Другие полагают, что бикамерализм нужен для расширения возможностей по кооптации элит и организации уступок потенциальной оппозиции. Наконец, принятие двухпалатности служит для «маскировки» более широких конституционных изменений, которые касаются отмены ограничения президентских сроков. Представленное исследование дополняет существующие в академической литературе объяснения. Опираясь на концепцию «государственных предпринимателей» как агентов институциональных изменений, в работе рассмотрен туркменский случай. В результате анализа сделан вывод о том, что создание второй палаты парламента обусловлено стремлением авторитарного лидера («институционального предпринимателя») сохранить рычаги влияния на государственную политику после утраты статуса президента страны. Иными словами, по сравнению с другими теориями концепция «государственных предпринимателей» обладает наибольшей объяснительной силой появления бикамерализма в центральноазиатской республике. Важно подчеркнуть, что не следует распространять опыт одного кейса на все случаи авторитарных режимов без учета местных условий и дополнительного исследования. Из-за специфики кейса и количества участников, которые были исследованы (один), выводы могут быть ограниченными, что сказывается на возможности обобщения более широкого ряда случаев.

Необходимо обозначить дальнейшие направления исследований. Во-первых, представляется интересным изучить сроки существования вторых палат парламентов. Иными словами, почему в одних случаях они функционируют долго, а в других – нет. Например, в Туркменистане бикамерализм просуществовал буквально два года (2021–2023 гг.), а в Кыргызстане – 10 лет (1995–2005 гг.). Во-вторых, другим направлением будущих исследований может стать изучение причин отказа от двухпалатных законодательных органов. Наконец, еще одним треком может стать поиск ответа на вопрос о том, почему в одних авторитарных государствах создаются вторые парламенты (Туркменистан), а в других – надпарламентские структуры (Белоруссия) или повышается статус конституционно-консультативных органов (Казахстан).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Мухаметов Р.С. (2023) Объяснение избирательных реформ: тестирование теории «угрозы революций» (кейс Грузии) // Полис. Политические исследования. № 4. С. 72–85.
<https://doi.org/10.17976/jpps/2023.04.06>
- Mukhametov R.S. (2023) Explanation of electoral reforms: testing the theory of the «threat of revolution» (case of Georgia). *Polis. Political research.* no. 4, pp. 72–85.
<https://doi.org/10.17976/jpps/2023.04.06> (In Russ.)
- Мухаметов Р.С. (2022) Объяснение субнационального бикамерализма в России (на примере Свердловской области) // Вопросы управления. № 6. С. 5–21.
<https://doi.org/10.22394/2304-3369-2022-6-5-21>
- Mukhametov R.S. (2022) Explanation of subnational bicameralism in Russia (on the example of the Sverdlovsk region). *Management issues.* no. 6, pp. 5–21. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2022-6-5-21> (In Russ.)

- Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джекса (1994) М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера». 592 с.
- Federalist: Politicheskie esse A. Gamil'tona, Dzh. Medisona i Dzh. Dzheia [Political essays by A. Hamilton, J. Madison] (1994) Moscow: Izdatel'skaja gruppa «Progress» – «Litera». 592 p. (In Russ.).
- Чиркин В.Е. (2010) Законодательная власть. М.: Норма, ИНФРА-М. 335 с.
- Chirkin V.E. (2010) *Zakonodatel'naia vlast'* [Legislative power]. Moscow: Norma, INFRA-M. 335 p. (In Russ.)
- Хайек Ф. (2018) Конституция свободы. М.: Новое издательство. 528 с.
- Hayek F. (2018) *Konstitutsiia svobody* [The Constitution of Freedom]. Moscow: Novoe izdatel'stvo. 528 p. (In Russ.)
- Хайек Ф. (1992) Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма. М.: Новости. 300 с.
- Hayek F. (1992) *Pagubnaia samonadeiannost': Oshibki sotsializma* [Pernicious arrogance: The Mistakes of socialism]. Moscow, Novosti, 300 p. (In Russ.).
- Канеман Д., Санстейн К., Сибони О. (2021) Шум. Несовершенство человеческих суждений. М.: ACT. 544 с.
- Kaneman D., Sanstein K., Siboni O. (2021) *Shum. Nesovershenstvo chelovecheskikh suzhdennii* [Noise. The imperfection of human judgments]. Moscow, ACT. 544 p. (In Russ.)
- Acemoglu D., Robinson J. (2005) Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press. 432 p.
- Anderson T. L., Hill P. J. (2002) Cowboys and contracts. *Journal of Legal Studies*. Vol. 31. Issue 2. Pp. 489–514.
- Anderson T.L., Hill, P.J. (2004) The Not So Wild, Wild West: Property Rights on the Frontier. Stanford: Stanford University Press. 263 p.
- Aroney N. (2008) Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability. *Adelaide Law Review*. Vol. 29. Pp. 205–224.
- Battilana J., Leca B., Boxenbaum E. (2009) How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*. Vol. 3. Issue 1. Pp. 65–107.
- Baturo A., Elgie R. (2018) Why do Authoritarian Regimes Adopt Bicameralism? Cooptation, Control, and Masking Controversial Reforms. *Democratization: The Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 25. Issue 5. Pp. 919–937. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1444031>
- Beach D. (2016) It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*. Vol. 2. Issue 5. Pp. 1–10. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1134466>
- Beach D. (2013) Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Ann Arbor: University of Michigan Press. 199 p.
- Beach D., Pedersen R. B. (2018) Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms. *Sociological Methods & Research*. Vol. 47. issue 4. Pp. 837–871. <https://doi.org/10.1177/0049124115622510>
- Beach D., Pedersen R.B. (2011) What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. APSA 2011 Annual Meeting Paper.
- Besley T., Persson T., Reynal-Querol M. (2016) Resilient Leaders and Institutional Reform: Theory and Evidence. *Economica*. Vol. 83. Pp. 584–623. <https://doi.org/10.1111/ecca.12208>
- Blatter J., Blume T. (2008) In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*. Vol. 1. Issue 2. Pp. 315–356. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x>
- Bradbury J.C., Crain M.W. (2002) Bicameral Legislatures and Fiscal Policy. *Southern Economic Journal*. Vol. 68. Issue 3. Pp. 646–659.
- Coakley J. (2014) The Strange Revival of Bicameralism. *Journal of Legislative Studies*. Vol. 20. Issue 4. Pp. 542–572. <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168>

- DiMaggio P.J. (1988) Interest and agency in institutional theory // In: Institutional patterns and organizations. Ed.: L. Zucker. Cambridge: Ballinger. Pp. 3–22.
- Druckman J., Lanny M., Thies M. (2005) Influence without Confidence: Upper Chambers and Government Formation. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 30. Issue 4. Pp. 529–548.
- Easterly W. (2008) Institutions: top down or bottom up? *American Economic Review*. Vol. 98. Issue 2. Pp. 95–99. <https://doi.org/10.1257/aer.98.2.95>
- Gandhi J., Noble B., Svolik M. (2020) Legislatures and legislative politics in non-democracies. *Comparative Political Studies*. Vol. 53. Issue 9. Pp. 1359–1379. <https://doi.org/10.1177/0010414020919930>
- Gandhi J., Przeworski A. (2007) Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*. Vol. 40. Issue 11. Pp. 1279–1301. <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Gandhi J., Przeworski A. (2006) Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorship. *Economics & Politics*. Vol. 18. Issue 1. Pp. 1–26.
- Geddes B., Wright J., Frantz E. (2018) How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse. Cambridge: Cambridge University Press. 257 p.
- Gerring J., Cojocaru L. (2016) Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods & Research*. Vol. 45. Issue 3. Pp. 1–32. <https://doi.org/10.1177/0049124116631692>
- Heller W. (1997) Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 22. Issue 4. Pp. 485–516.
- Johnson S., Ahn W. (2017) Causal mechanisms // In: The Oxford handbook of causal reasoning. Ed.: M. Waldmann. Oxford: Oxford University Press. Pp. 127–146.
- Kendall-Taylor A., Frantz E. (2014) How Autocracies Fall. *The Washington Quarterly*. Vol. 37. Issue 1. Pp. 35–47.
- Levmore S. (1992) Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One? *International Review of Law and Economics*. Vol. 12. Pp. 145–62.
- Llanos M., Nolte D. (2003) Bicameralism in the Americas: Around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 9. Issue 3. Pp. 54–86.
- Norton P. (2007) Adding Value? The Role of Second Chambers. *Asia Pacific Law Review*. Vol. 15. Issue 1. Pp. 3–18.
- Norton P. (2004) How Many Bicameral Legislatures Are There? *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 10. Pp. 1–9.
- Oversloot H., Verheul R. (2006) Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 22. Issue 3. Pp. 383–405.
- Pacheco D.F., York J.G., Dean T.J., Sarasvathy S.D. (2010) The Coevolution of Institutional Entrepreneurship: A Tale of Two Theories. *Journal of Management*. Vol. 36. Issue 4. Pp. 974–1010. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1615032>
- Reuter O., Robertson G. (2015) Legislatures, Cooptation, and Social Protest in Contemporary Authoritarian Regimes. *The Journal of Politics*. Vol. 77. Issue 1. Pp. 235–248.
- Rogers J. (2001) An Informational Rationale for Congruent Bicameralism. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 13. Issue 2. Pp. 123–51.
- Russell M. (2013) Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 19. Issue 3. Pp. 370–391. <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.773639>
- Russell M., Sandford M. (2002) Why are Second Chambers so Difficult to Reform? *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 8. Issue 3. Pp. 79–89.
- Schneider M., Teske P., Mintrom M. (1995) Public entrepreneurs: Agents for change in American government. Princeton: Princeton University Press. 263 p.
- Schnellenbach J. (2007) Public entrepreneurship and the economics of reform. *Journal of Institutional Economics*. Vol. 3. Issue 2. Pp. 183–202.

- Seawright J., Gerring J. (2008) Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*. Vol. 61. Pp. 294–308.
<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Shell D. (1998) The Second Chamber Question. *Journal of Legislative Studies*. Vol. 4. Issue 2. Pp. 17–32.
- Tsebelis G., Money J. (1997) Bicameralism. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press. 250 p.
- Turchenko M. (2017) The rise and fall of local self-government in Petrozavodsk. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 25. Issue 2. Pp. 155–174.
- van de Ven A.H., Poole M.S. (1995) Explaining Development and Change in Organizations. *The Academy of Management Review*. Vol. 20. Issue 3. Pp. 510–540.
- Van Dusky-Allen J., Heller W. (2013) Bicameralism and the Logic of Party Organization. *Comparative Political Studies*. Vol. 47. Issue 5. pp. 715–742. <https://doi.org/10.1177/0010414013488547>
- Zhang Y. (2011) The successor's dilemma in China's single party political system. *European Journal of Political Economy*. Vol. 27. Issue 4. Pp. 674–680.

Информация об авторе

Мухаметов Руслан Салихович, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина. Адрес: 620083, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 51. E-mail: muhametov.ru@mail.ru

About the author

Ruslan S. Mukhametov, Candidate of Sciences (Political Science), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Political Sciences, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin. Address: 51 Lenin Ave, Yekaterinburg, 620083, Russia. E-mail: muhametov.ru@mail.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 04.07.2024

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 10.01.2025

Статья принята к публикации / Accepted: 15.03.2025