
РАКУРСЫ

Н.А. БОРИСОВ*

НАДПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ ЕВРАЗИИ: НОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ «СТАРЫХ» ИНСТИТУТОВ

Аннотация. В статье проведен сравнительный анализ надпарламентских институтов в государствах постсоветской Евразии (Туркменистан, Киргизия, Беларусь). В качестве теоретической основы анализа предлагается концепция ретрадиционализации политического процесса, изучение которой опирается в свою очередь на концепцию западного политического процесса (Л. Пай), теорию плебисцитарной демократии (М. Вебер) и концепцию соборного представительства (В. Сергеев, Н. Бирюков). «Соборность» понимается как обеспечение народного представительства для одобрения уже принятых решений и их легитимации через широкое народное представительство без дифференциации по партийно-политическому принципу. Показано, что надпарламентские органы Туркменистана, Киргизии и Беларуси имеют характерные черты «соборных» органов.

В работе анализируется генезис и трансформация надпарламентских органов, их конституционные полномочия, текущая и потенциальная роль в политическом процессе, критерии эффективности. Методика анализа предусматривает выделение двух категорий полномочий надпарламентских органов и их последующую операционализацию с целью сравнительного изучения: формальный статус и полномочия; фактические полномочия и роль в политическом процессе.

* **Борисов Николай Александрович**, доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой теоретической и прикладной политологии факультета международных отношений, политологии и зарубежного регионоведения, Российский государственный гуманитарный университет (Москва, Россия), e-mail: nborisov@rggu.ru

Показано, что статус надпарламентских органов Туркменистана, Киргизии и Беларуси прошел трансформацию от общественных собраний к конституционным органам власти, которые имеют широкие формальные полномочия и играют значительную роль в политическом процессе. В результате реформирования статуса указанных органов в 2021–2023 гг. они стали высшими органами народного представительства (плебисцитарной демократии) с широкими полномочиями, при этом их полномочия были расширены за счет сокращения полномочий президента. В то же время произошло фактическое усиление роли и влияния глав государств даже при формальном сокращении президентских полномочий за счет расширения полномочий надпарламентских органов, в которых действующий или экс-президент играет ключевую роль. Это представляется особенно важным в условиях состоявшейся (в Туркменистане) или ожидаемой (в Беларуси и Киргизии) передачи президентской власти. С этой точки зрения критерием эффективности надпарламентских органов является легитимация президентской власти и способность обеспечить стабильность в условиях передачи власти новому президенту.

Ключевые слова: надпарламентские органы; Беларусь; Киргизия; Туркменистан; представительство; парламентаризм; институт президентства; конституция; политический процесс.

Для цитирования: Борисов Н.А. Надпарламентские представительные органы власти в постсоветской Евразии: новые полномочия «старых» институтов // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 87–113. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.04>

Введение

В последнее десятилетие в постсоветских государствах наметились тенденции, с одной стороны, парламентаризации систем правления [Борисов, 2018], с другой – ретрадиционализации политического процесса [Борисов, 2017; Токарев, Приходченко, Маргоев, 2021], которая, в частности, выражается в создании представительных органов власти, дублирующих некоторые функции парламентов. Условно их можно назвать надпарламентскими представительными органами власти. Такие органы созданы в Туркменистане (Халк Маслахаты), Беларуси (Всебелорусское народное собрание), Киргизии (Народный Курултай). В связи с этим возникают вопросы о причинах создания этих органов, их текущей и потенциальной роли в политическом процессе, критериях эффективности и роли в политической системе.

Изучение новых надпарламентских институтов в сравнительной перспективе только начинается. Важно, что основой для

их изучения является уже не парадигма демократического транзита, в которой эти институты рассматривались бы как «отклоняющиеся» от «верного» пути и неэффективные, а концепция ретрадиционализации политического процесса [Кудряшова, Стюарт, 2023; Beyer, Finke, 2019; Laguelle, 2012; Laguelle, 2021; Хопёрская, 2023; Илебаева, 2021]. Отдельные работы посвящены формально-правовому статусу Всебелорусского народного собрания [Демичев, 2022; Василевич, 2022; Межевич, Шимов, 2022; Еремич, 2023], Халк Маслахаты Туркменистана [Митин, 2023].

Ведется и сравнительное изучение подобных институтов, в том числе с включением случаев за пределами постсоветского пространства [Smith, 2019; Саженов, 2020; Мохаммад, 2021; Нечкин, 2023]. В то же время значительного количества исследований на конкретном материале постсоветских государств в силу новизны предмета изучения и незавершенности процесса конституционного оформления надпарламентских органов власти еще не накоплено.

Теоретические основания, методология и методика анализа

Подходы к изучению процессов ретрадиционализации могут быть основаны на теоретических тезисах Л. Пая [Руе, 1958]. По поводу проблем легитимации и мобилизации в незападных обществах он отмечает: «Лидеры незападных стран стремятся к достижению популярности во всем обществе, не разделяя его на группы... Что касается всего населения, то у лидеров отсутствуют основания считать, что его мнения по какому-либо конкретному вопросу серьезно разойдутся... Подобная ситуация также означает, что вне зависимости от того, имеет ли проблема локальный характер или же она затрагивает всю страну в целом, лидерам приходится демонстрировать, что для ее решения они намерены мобилизовать все население» [Руе, 1958, р. 470–471].

Иными словами, население в таких обществах воспринимается представителями политической элиты как нераздельное целое, в связи с чем необходима не институционализация межпартийной борьбы в парламенте, а создание таких органов представительства, которые бы представляли «народ» в целом. Этот тезис восходит к теории плебисцитарной демократии

М. Вебера, основанной на непосредственной связи правителя с народом. Выборы при такой модели демократии имеют целью одобрение решения, принятого «какой-то иной инстанцией», и формально-символического одобрения фигуры лидера: «Вообще нельзя говорить о “выборах”, если голосование о наделении кого-то властными полномочиями осуществляется плебисцитарно, т.е. носит харизматический характер, и речь идет не о выборе из нескольких кандидатов, а о признании права на власть одного претендента» [Вебер, 2019, с. 199]. Выборы, таким образом, оказываются инструментом легитимации лидера посредством аккламации (выражения народного одобрения) кандидата в плебисцитарно-демократической системе. Если принять во внимание эти концепции, становится понятным отсутствие противоречия между наличием электоральных процедур и длительным существованием персоналистской власти.

К этой концепции близки и выводы современных исследователей популизма, определяемого в качестве борьбы против неадекватного представительства интересов широких слоев населения элитами. Главной его институциональной особенностью является неуважение плюрализма, при этом «апеллируя к массе, большинству, популизм стремится наполнить этим нарративом всю политическую арену, освободить ее от всех посредующих институтов» [Макаренко, 2017].

Представляется также продуктивным использовать концепцию соборности, разработанную В. Сергеевым и Н. Бирюковым [Бирюков, Сергеев, 2005]. Соборность понимается авторами как обеспечение народного представительства не с целью выдвижения инициатив и принятия законов, а для одобрения уже принятых решений, их легитимация через широкое народное представительство.

На примере Верховного Совета СССР, а затем Съезда народных депутатов СССР авторы показывают, что эти органы учреждались не для обсуждения проблем, а для поддержания мифа о монолитном единстве советского народа. Депутат Верховного Совета при этом рассматривался как член учреждения, которое в целом «представляет» народ – замещает его в непосредственном взаимодействии с властью: «В качестве такового Верховный Совет... не должен рассматриваться как поприще, в котором отстаиваются или согласуются партикулярные интересы, улаживаются или находят разрешение конфликты. Напротив, Верховный Совет

должен делать вид, что внутри народа и общества никаких конфликтов нет» [Бирюков, Сергеев, 2005, с. 69]. «Как чисто плебисцитарный орган создавался и Съезд народных депутатов СССР, благодаря которому исполнительная власть... сохраняла за собой последнее слово в законодательстве» [Бирюков, Сергеев, 2005, с. 100].

Авторы полагают, что отличия парламента от института «соборного» представительства заключаются в следующем.

1. В парламенте депутат является представителем своих избирателей, а «собор» представляет народ в целом.

2. «Соборная» модель имплицитно предполагает недопустимость плюрализма.

3. «Собор» как представитель народа нужен лишь постольку, поскольку он легитимизирует власть. Он и собирается поэтому лишь тогда, когда власть по каким-то причинам утрачивает легитимность и нуждается в новом подтверждении своей законности. «Собор» призван сказать или да, или нет, что придает его деятельности ярко выраженный плебисцитарный характер [Бирюков, Сергеев, 2005, с. 132–133].

Учитывая эти теоретические основания, поставим вопрос о статусе, функциях и политической роли надпарламентских институтов народного представительства, возникших и трансформировавшихся на постсоветском пространстве. Следует заметить, что такие институты создавались в ряде государств и ранее. Прежде всего это органы, призванные легитимизировать новый порядок после серьезных потрясений, «переучредить» государственность. Такие органы, как правило, являлись полностью выборными, однопалатными, временными и имеющими целевое назначение. Они избирались гражданами страны и после выполнения поставленной задачи (принятие конституции) обычно прекращали свою деятельность (Конституционное совещание, Учредительное собрание, Великое Национальное собрание и др.) [Балагурова, 2009; Комарова, 2013]. Однако в случаях Киргизии, Туркменистана и Беларуси мы имеем дело не с разовым созывом, а с институционализацией органа с отличными от учредительных собраний функциями.

В качестве критериев сравнительного анализа этих органов можно предложить следующие: генезис и обстоятельства учреждения; конституционный статус, порядок формирования и состав; формальные полномочия, закрепленные в конституциях и законах;

роль и статус действующего президента и экс-президента в этом органе; соотношение полномочий президента и председателя этого органа; роль в политическом процессе и роль при передаче президентской власти.

Эти критерии предлагается операционализировать следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Критерии сравнительного анализа надпарламентских органов власти и их операционализация

Критерии	Значение критериев	Баллы
I. Формальный статус и полномочия (0–9)		
Конституционный статус	Властный статус отсутствует	0
	Представительный орган	1
	Высший орган власти (народовластия)	2
Порядок формирования	Непрямые выборы	0
	Смешанный (прямые и непрямые выборы)	1
	Прямые выборы	2
Конституционные полномочия	Право вносить изменения в конституцию: наличие / отсутствие	2 / 0
	Право законодательной инициативы: наличие / отсутствие	1 / 0
	Участие в формировании правительства: участвует / не участвует	1 / 0
	Членство президента в составе органа: является / не является членом	1 / 0
II. Роль в политическом процессе (0–3)		
Фактические полномочия и роль в политическом процессе	Отсутствуют	0
	Формально-символические	1
	Существенные	2
	Важнейшие	3

В настоящей работе будут проанализированы генезис, конституционный статус, формальные полномочия надпарламентских органов в трех государствах постсоветского пространства: Туркменистане, Беларуси и Киргизии, а также дана оценка их потенциальной роли в политическом процессе с целью выявить общее и особенное и дать прогноз на среднесрочную перспективу относительно роли этих органов как фактора стабильности политической системы в том или ином государстве. Поскольку в новом статусе рассматриваемые органы функционируют не более года, а Всебелорусское народное собрание будет сформировано по новым пра-

вилам только в 2024 г., пока можно дать лишь экспертную прогнозную оценку их потенциальной роли в политическом процессе.

Туркменистан: от «старого» к «новому» Халк Маслахаты

Халк Маслахаты в Туркменистане существовал в 1992–2008 гг. и в 2017–2021 гг. как высший представительный орган, в 2021–2023 гг. как палата парламента, с 2023 г. вновь стал высшим органом власти.

Образованный в 1992 г., Халк Маслахаты (Народный совет) состоял из президента, депутатов меджлиса, халк векиллери (народных представителей), избираемых народом по одному от каждого района, председателей высших судов, членов Кабинета министров, Генерального прокурора, глав администраций областей и районных центров. К полномочиям Халк Маслахаты было отнесено рассмотрение и принятие решений по вопросам изменения Конституции, проведения референдумов, выработки рекомендаций об основных направлениях развития страны, ратификации международных договоров. Халк Маслахаты должен был созываться не реже одного раза в год по инициативе президента, Меджлиса или одной трети числа членов Халк Маслахаты. При этом вносить предложения на рассмотрение Халк Маслахаты мог только президент либо не менее четверти членов Халк Маслахаты¹.

Президент для легитимации принимаемых им решений опирался на им же созданный и возглавляемый представительный орган, который фактически подменял собой парламент.

В 2003 г. в Конституцию Туркменистана были внесены важные поправки, расширяющие полномочия Халк Маслахаты². Он получил статус постоянно действующего высшего представительного органа народной власти, обладающего полномочиями высшей государственной власти и управления. В состав Халк Маслахаты дополнительно были включены руководители един-

¹ Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. // Туркменская искра. 1992. 19 мая. С. 1–3.

² Конституционный закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана» от 15 августа 2003 г. // Нейтральный Туркменистан. 2003. 20 авг. С. 2–3.

ственной в то время Демократической партии, Молодежной организации, профсоюзов, Союза женщин, являющиеся членами Общенационального движения «Галкыныш», представители старейшин Туркменистана, было установлено количество членов Халк Маслахаты (2507), вводилась должность председателя Халк Маслахаты. Халк векиллери и председатель Халк Маслахаты были включены в число субъектов законодательной инициативы.

Ряд полномочий меджлиса (парламента) передавался Халк Маслахаты: образование Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, внесение изменений в ее состав; решение вопроса о проведении всенародных референдумов; назначение выборов президента, депутатов Меджлиса, халк векиллери и членов генгешей (областных и районных советов депутатов).

Халк Маслахаты получил право досрочного прекращения полномочий меджлиса и генгешей. Вводилась норма о возможности роспуска меджлиса по решению Халк Маслахаты. Меджлис был лишен права выражать недоверие Кабинету министров, институт вотума недоверия был исключен из Конституции. В результате почти все формальные полномочия парламента были переданы надпарламентскому органу.

В 2008 г., после укрепления власти нового Президента Г. Бердымухамедова, была принята новая редакция Конституции Туркменистана¹. В соответствии с ней Халк Маслахаты был упразднен. Однако в 2017 г. Халк Маслахаты был восстановлен как высший представительный орган власти с составом и полномочиями, почти полностью идентичными прежним².

С 2021 г. Халк Маслахаты как высший орган власти вновь был упразднен, а его название закреплено за одной из палат парламента³, состоящей из представителей от каждого велаята и города

¹ Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года № 691-ХІІ (по состоянию на 26 сентября 2008 года) // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_red.fwx?rid=48956 (дата посещения: 30.01.2024).

² Конституционный закон Туркменистана «О Халк Маслахаты Туркменистана» от 9 октября 2017 года № 618-V // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=109204 (дата посещения: 31.01.2024).

³ Конституционный закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана» от 21 января 2023 года // Туркменистан: золотой век. – Режим доступа: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/69352/konstitucionnyj-zakon-turkmenistana> (дата посещения: 31.01.2024).

Ашхабада, которые избираются тайным голосованием на заседаниях халк маслахаты веляатов, города Ашхабада (по восемь человек) и восьми членов, назначаемых Президентом Туркменистана. Председателем Халк Маслахаты в качестве палаты парламента стал президент Г. Бердымухамедов, совместивший на уровне формальных институтов руководство исполнительной и законодательной властью.

В 2023 г., при новом президенте Сердаре Бердымухамедове, Халк Маслахаты как палата парламента вновь упраздняется и учреждается Халк Маслахаты как высший представительный орган народной власти¹. Законом устанавливается, что «великая личность современности, Герой Туркменистана, Почетный народный старейшина Туркменистана, Аркадаг народа, Уважаемый Гурбангулы Бердымухамедов, высокий статус Национального Лидера которого признан на основе закона, является постоянным членом в составе Халк Маслахаты Туркменистана». В тот же день был принят и закон, определяющий статус, права и полномочия Национального лидера туркменского народа². Помимо него, в состав Халк Маслахаты входят Председатель Халк Маслахаты, президент, председатель и депутаты Меджлиса, члены правительства, председатель Верховного суда, секретарь Государственного совета безопасности, генеральный прокурор, омбудсмен; главы областей, районов и городов, председатели местных советов, руководители политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений; представители общественности. Председатель Халк Маслахаты назначается на должность и освобождается от должности президентом. К полномочиям Халк Маслахаты относятся внесение изменений в конституцию, рассмотрение и одобрение основных направлений внутренней и внешней политики государства, заслушивание ежегодных посланий Президента, рассмотрение вопросов мира и безопасности, осуществление права

¹ Конституционный закон Туркменистана «О Халк Маслахаты Туркменистана» от 21 января 2023 года // Туркменистан: золотой век. – Режим доступа: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/69354/konstitucionnyj-zakon-turkmenistana-o-halk-maslahaty-turkmenistana> (дата посещения: 01.02.2024).

² Конституционный закон Туркменистана «О Национальном Лидере туркменского народа» от 21 января 2023 года // Туркменистан: золотой век. – Режим доступа: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/69356/konstitucionnyj-zakon-turkmenistana-o-nacionalnom-lidere-turkmenskogo-naroda> (дата посещения: 01.02.2024).

законодательной инициативы. Примечательно, что Председатель нового Халк Маслахаты имеет право по поручению Президента осуществлять его полномочия, предусмотренные в пунктах 2, 15, 18 статьи 71 Конституции, т.е. руководить осуществлением внешней политики, вести переговоры и подписывать международные договоры, назначать и отзывать послов и других дипломатических представителей, принимать верительные и отзывные грамоты, награждать государственными наградами, присваивать воинские и иные звания, осуществлять помилование и амнистию, а также издавать по этим вопросам нормативные правовые акты. Таким образом, председатель Халк Маслахаты наряду с президентом юридически получает важнейшие полномочия главы государства. Тем самым формально закрепляется бифакультетная структура руководства Туркменистаном (отец и сын Бердымухамедовы). При этом Халк Маслахаты не «встроен» в систему органов государственной власти Туркменистана и находится вне данной системы.

Первое заседание Халк Маслахаты в новом статусе прошло в сентябре 2023 г. На заседании были заслушаны доклады Г. Бердымухамедова и президента С. Бердымухамедова. Основным решением стало присвоение звания Героя Туркменистана президенту С. Бердымухамедову¹.

С одной стороны, роль Халк Маслахаты в политическом процессе формально-символическая, с другой – он дает значительные полномочия прежнему президенту в качестве председателя этого органа, в том числе полномочия по руководству внешней политикой, что представляется особенно важным. Поэтому следует разделять статус и полномочия Халк Маслахаты как органа и статус и полномочия его председателя.

Всебелорусское народное собрание: трансформация статуса

Всебелорусское народное собрание впервые было создано в октябре 1996 г. для рассмотрения и принятия Программы социально-

¹Заседание Халк Маслахаты Туркменистана // Посольство Туркменистана в Российской Федерации. – Режим доступа: <https://russia.tmembassy.gov.tm/ru/news/122128> (дата посещения: 01.02.2024).

экономического развития на 1996–2000 гг., а также для внесения изменений в Конституцию Беларуси перед референдумом 1996 г., имевшим важнейшее значение для институционализации современной белорусской политической системы.

В дальнейшем было проведено еще пять Всебелорусских народных собраний, причем три из них были проведены в преддверии очередных президентских выборов. Всебелорусское народное собрание 2021 г. было проведено после окончания активной фазы протестов в Беларуси по итогам президентских выборов 2020 г. [Onuch, Sasse 2022 a; Robertson, 2022; Onuch, Sasse, 2022 b] и приняло решение о внесении поправок в конституцию. По результатам референдума 2022 г. в Конституцию Беларуси был внесен ряд изменений¹. Всебелорусское народное собрание было наделено статусом высшего представительного органа народовластия Беларуси, определяющего стратегические направления развития общества и государства и обеспечивающего незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие (ст. 89–1). Всебелорусское народное собрание получило право смещения с должности президента (ст. 88).

В состав Всебелорусского народного собрания, предельная численность которого составляет 1200 человек, входят президенты Беларуси (как действующий, так и прекратившие исполнение полномочий), члены правительства, депутаты обеих палат парламента, судьи Конституционного и Верховного судов, депутаты Минского городского Совета депутатов, представители местных Советов депутатов от каждой области, представители субъектов гражданского общества (подробнее см.: [Борисов, 2023]). Образуется также Президиум Всебелорусского народного собрания, который является органом оперативного управления в перерывах между его заседаниями. Вводится должность председателя Всебелорусского народного собрания, которая исполняется на профессиональной основе.

Среди важнейших полномочий Всебелорусского народного собрания – утверждение основных направлений внутренней и

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.) // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата посещения: 03.02.2024).

внешней политики, военной доктрины, концепции национальной безопасности; утверждение программ социально-экономического развития; инициирование изменений и дополнений в конституцию, инициирование референдумов; принятие решения о смещении президента с должности; избрание членов Конституционного и Верховного судов, членов Центральной избирательной комиссии. Ключевым вопросом после вступления поправок в силу является вопрос о председателе Всебелорусского народного собрания. Конституция определяет, что лицо, занимающее должность президента на дату вступления в силу изменений и дополнений Конституции, может одновременно являться президентом и председателем Всебелорусского народного собрания (ст. 144). Таким образом, предусмотрено сохранение всей полноты власти за действующим президентом в качестве председателя Всебелорусского народного собрания даже при условии лишения института президента ряда конституционных prerogatives. Одновременно произошло существенное сокращение президентских полномочий: в частности, президент лишен права издавать декреты, имеющие силу законов, права назначать судей, членов Центральной избирательной комиссии, введено ограничение в два срока для замещения должности президента.

7 февраля 2023 г. президент подписал закон о Всебелорусском народном собрании, регулирующий его статус, порядок формирования и полномочия¹. В 2024 г., после очередных выборов в парламент и местные советы, назначенных на 25 февраля, оно будет сформировано по новым нормам.

Всебелорусское народное собрание после его формирования в соответствии с новым законом может стать реальным высшим органом власти Беларуси, особенно в том случае, если его будет возглавлять действующий президент А. Лукашенко. Высока вероятность, что он оставит за собой должность Председателя Всебелорусского народного собрания и после ухода с поста президента, сохранив вместе с ней и значительный объем полномочий. В результате Всебелорусское народное собрание может превратиться в орган, ограничивающий полномочия и контролирующий

¹ Закон Республики Беларусь «О Всебелорусском народном собрании» от 7 февраля 2023 года № 248-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300248> (дата посещения: 03.02.2024).

вновь избранного президента Беларуси в условиях процесса передачи президентской власти.

Собственно, об этом откровенно заявил сам президент Лукашенко, выступая на заседании Всебелорусского народного собрания еще в его дореформенном статусе в феврале 2021 г.: «В какой роли будет нынешний президент тогда [после окончания своих полномочий. – Н. Б.]... время покажет. Если сложится так, что к власти придут не те и у них будут другие взгляды... ни один волос с вас, сторонников нынешнего президента, упасть не может. Вот поэтому я предложил Всебелорусское народное собрание сделать конституционным органом, сделать его с полномочиями, [потому] что если этот общественный договор, который мы заключим, будет нарушен, вся власть будет у Всенародного собрания, у вас. Даже без меня... Оно должно быть стабилизатором на переходный период»¹. При этом, хотя А. Лукашенко говорил о варианте победы оппозиционного кандидата, более вероятным представляется сценарий победы на президентских выборах его преемника. Выводы об эффективности новой системы правления можно будет сделать после проведения парламентских выборов и выборов Всебелорусского народного собрания в 2024 г., а также президентских выборов в 2025 г.

Киргизия: новый президент – новый курултай

Практика проведения народных собраний – курултаев – в современной Киргизии берет начало с 1994 г. (подробнее об этом см. [Бакиров, 2016]). Первый курултай народа Киргизии был созван в соответствии с указом президента А. Акаева в январе 1994 г. «для рассмотрения вопросов укрепления межнационального согласия и дружбы между народами Кыргызской Республики»².

¹ Доклад Президента Беларуси на VI Всебелорусском народном собрании 11 февраля 2021 г. // Президент Республики Беларусь: официальный сайт. – Режим доступа: <https://president.gov.by/ru/events/shestoe-vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie> (дата посещения: 15.01.2024).

² Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении Курултая народа Кыргызстана» от 10 декабря 1993 года № УП-344 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/47738?refId=316809> (дата посещения: 08.01.2024).

После этого в 1995–2011 гг. было проведено семь курултаев народа Киргизии с участием Ассамблеи народа Киргизии, делегатов от регионов, общественных объединений, национально-культурных центров. Правовой статус курултая был неопределенным, его полномочия законодательно не урегулированы. В 2006 г. упоминание курултая появилось в конституции Киргизии, где отмечалось, что граждане республики по вопросам деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по другим важным вопросам вправе проводить народные курултаи, которые являются исторической святой¹ традицией кыргызов. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций². Такие же нормы были воспроизведены в конституции в редакциях 2007–2010 гг. и 2010–2016 гг.³. В 2011 г. совет аксакалов выдвинул требование о необходимости институционализации курултая как органа власти, контролирующего работу исполнительной, законодательной и судебной власти [Торогельдиева, 2013, с. 7].

Обратим внимание на то, что курултай созывался либо в преддверии президентских выборов (1994, 2000, 2004, 2010), либо сразу после переворотов (2006, 2011), что подчеркивает его роль «соборного» органа как института легитимации президентской власти.

После очередного переворота и президентских выборов 2021 г. новый президент С. Жапаров возвращается к идее проведения Народного курултая, предполагая сделать его конституционным органом с определенным правовым статусом. С. Жапаров еще до избрания, в октябре

¹ В 2007 г. слово «святой» было исключено из текста соответствующей статьи конституции.

² Конституция Кыргызской Республики: принята 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 года № 180 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-1?refId=989122> (дата посещения: 10.01.2024).

³ Конституция Кыргызской Республики: принята 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года № 2 (по состоянию на 27.06.2010) // Там же. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-1/edition/989125/ru> (дата посещения: 12.01.2024); Конституция Кыргызской Республики: введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, в редакции Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 года № 218 // Там же. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-3/edition/1137333> (дата посещения: 12.01.2024).

2020 г., предложил создать курултай как орган, «перед которым президент и парламент будут отчитываться раз в год. Курултай может отправить их в отставку, если сочтет их работу неудовлетворительной»¹. В новой конституции 2021 г. ст. 7 гласит, что Народный курултай является общественно-представительным собранием, как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития, а порядок его деятельности определяется конституционным законом.

Вокруг принятия закона о курултае шли большие дискуссии, парламент не сразу согласился с предложением президента преобразовать курултай в орган власти², поэтому на период до принятия закона указом президента в 2022 г. было утверждено Временное положение о Народном Курултае³. В соответствии с положением Народный Курултай должен был проводиться с целью обсуждения вопросов, связанных с деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также вопросов гуманитарно-культурного развития страны. Президент ежегодно выступает с посланием к курултаю о положении дел в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Народный курултай проводится один раз в год и формируется из 1074 делегатов, в том числе от административно-территориальных единиц – 1036 делегатов, от трудовых мигрантов за рубежом – 28, от конфессиональных сообществ – 10.

Первый курултай по новым правилам был проведен в 2022 г. На его первом заседании С. Жапаров назвал курултай самым спра-

¹ Цит. по: Зачем Жапарову нужна срочная конституционная реформа? // Интернет-газета «Белый парус» (Бишкек). – 2020. – 24 октября. – Режим доступа: <https://paruskg.info/glavnaya/178734-zachem-zhaporovu-nuzhna-srochnaja-konstitucionnaja-reforma.html> (дата посещения: 10.02.2024).

² Панфилова В. Нелегитимный Народный курултай может дорого обойтись Жапарову // Независимая газета. – 2022. – 11 ноября. – Режим доступа: https://www.ng.ru/cis/2022-11-21/5_8595_kyrgyzstan.html (дата посещения: 09.02.2024).

³ Временное положение о Народном Курултае: утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 15 августа 2022 года № 284 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/434801/edition/1255782/> (дата посещения: 09.02.2024).

ведливым, самым традиционным и ценным институтом государственного управления¹.

Только в июле 2023 г. был принят конституционный закон «О Народном Курултае»², в соответствии с которым курултай приобретает ряд функций парламента: получает право законодательной инициативы, заслушивает послания президента, вносит предложение президенту об освобождении от должности членов правительства и руководителей иных органов исполнительной власти. Тем самым он приобретает черты органа государственной власти. Количество делегатов уменьшено до 700, при этом 640 избираются по территориальному принципу, 30 – по принципу представительства от этнических меньшинств и 30 – от трудовых мигрантов за рубежом³. Полномочия делегатов прекращаются по окончании заседания Народного курултая.

Опыт проведения курултаев в 2022 и 2023 гг. пока не дает материала для выводов о функционировании его в качестве органа государственной власти. Делегаты ограничивались заслушиванием выступлений президента и руководителей органов власти, а также выдвижением предложений в разных сферах социально-экономического развития⁴. Вместе с тем потенциально этот орган может сыграть более значительную роль, реализуя право законодательной инициативы и право давать предложения об освобождении министров от должности или являясь инструментом президента для придания решениям об отставке того или иного члена правительства высшей легитимности.

¹ Речь президента Садыра Жапарова на Народном Курултае 25 ноября 2022 года // Информационное агентство АКИпресс. – Режим доступа: <https://kg.akipress.org/news:1824579> (дата посещения: 10.02.2024).

² Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Народном Курултае» от 24 июля 2023 года № 146 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/112626?refId=1275854> (дата посещения: 10.02.2024).

³ Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении Народного Курултая» от 29 августа 2023 года № УП-215 // Там же. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/435113?refId=1275850> (дата посещения: 10.02.2024).

⁴ В Бишкеке прошел Народный Курултай с участием Садыра Жапарова // Информационное агентство Dostuk media. – 2023. – 15 декабря. – Режим доступа: <https://dostuk.media/2023/12/15/v-bishkeke-prohodit-narodnyj-kurultaj-s-uchastiem-sadyra-zhaparova> (дата посещения: 10.02.2024).

Сравнительный анализ

Сравнительный анализ правового статуса, состава и полномочий надпарламентских органов в Туркменистане, Беларуси и Киргизии представлен в приложении.

Применяя указанную операционализацию критериев, получаем следующие результаты (табл. 2). В графическом виде положение рассматриваемых органов в системе координат показано на рис. 1.

Таблица 2

Формальный статус, полномочия и роль в политическом процессе Народного курултая, Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания

Государство и название органа	Туркменистан – Халк Маслахаты	Кыргызстан – Народный Курултай	Беларусь – Всебелорусское народное собрание
I. Формальный статус и полномочия, <i>всего</i>	7	3	7
– формальный статус	2	1	2
– порядок формирования	1	0	1
– полномочия	4	2	4
II. Роль в политическом процессе	1	1	2

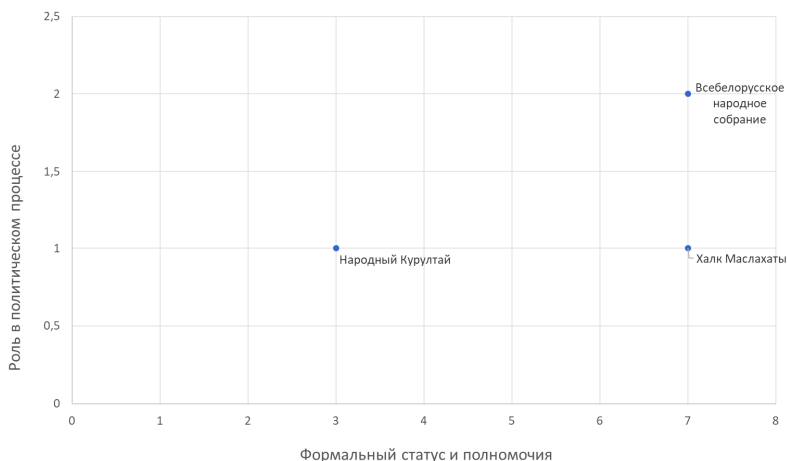


Рис. 1.

Формальный статус, полномочия и роль в политическом процессе Народного курултая, Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания: сравнение

Заключение

Опыт создания надпарламентских органов власти на постсоветском пространстве дает основания для утверждения того, что политический процесс в них не выходит за рамки «незападного» в понимании Л. Пая, а тенденции политической ретрадиционализации, заметные еще в 1990-х – начале 2000-х годов, только набирают силу и укрепляются. Ретрадиционализация выражается прежде всего в том, что неформальные институты формализуются и закрепляются в конституции и законах, что является предсказуемым результатом сочетания противоположных ценностей: запроса на право и запроса на стабильное и предсказуемое развитие (подробнее об этом см.: [Медушевский, 2023]). Проблемы правового оформления ретрадиционализации политического процесса, а также закрепления традиционных ценностей в нормативных актах государств в сравнительном аспекте, безусловно, заслуживают отдельного изучения.

В результате анализа надпарламентских институтов можно сделать вывод о том, что во всех трех государствах они прошли путь от общественных институтов к институционализации в качестве органов государственной власти, закрепленных в конституциях. Общей целью инициаторов создания этих органов было не столько расширение народного представительства, сколько повышение роли и статуса главы государства, а также укрепление легитимности власти при сохранении доминирующего влияния президента.

Надпарламентские органы созывались обычно перед президентскими выборами или после крупных потрясений (переворотов или массовых протестов). Их генезис был связан, таким образом, с необходимостью преодоления дефицита легитимности в кризисных ситуациях, а затем и с ее поддержанием на постоянной основе.

Эти органы являются институтами плебисцитарной демократии, так как они направлены на установление прямой связи президента с избирателями, минуя парламентские органы и политические партии. Очевидно при этом, что они не могут эффективно проводить обсуждения и принимать решения прежде всего из-за своей большой численности. Если принять во внимание «соборную» природу этих органов, перед которыми такая задача и не ставится, вряд ли можно делать вывод об их неэффективности. Критерий эффективности таких органов – их роль в поддержании

легитимности президентской власти и представления мнения «единого народа», не разделенного на социальные общности и партийные организации.

В Туркменистане и Беларуси указанные органы определяются в качестве высших органов власти, в Киргизии – в качестве общественно-представительного собрания. Порядок их формирования везде смешанный, при этом частичные прямые выборы делегатов предусмотрены только в Беларуси. Это делает Всебелорусское народное собрание самым «сильным» органом с точки зрения формальной легитимности. Кроме того, срок полномочий Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания составляет пять лет, что подчеркивает их высокий статус, делегаты же Народного курултая избираются только на период проведения собрания.

Каждый из надпарламентских органов имеет значительные полномочия в сфере исполнительной, законодательной и судебной власти, которые распространяются и на часть личных прерогатив президента. Президент и экс-президент являются членами Халк Маслахаты и Всебелорусского народного собрания. Президент Киргизии формально не входит в состав Народного курултая, хотя де-факто является центральной фигурой любого его заседания.

Наибольшие формальные полномочия, включающие внесение изменений в Конституции и утверждение основных направлений политики, имеют Халк Маслахаты и Всебелорусское народное собрание. У Народного курултая таких полномочий нет, однако есть некоторые функции, традиционно закрепленные за парламентом. В то же время по фактической роли Халк Маслахаты как орган власти – самый слабый, он играет формально-символическую роль в политическом процессе. Вместе с тем полномочия его председателя даже на формальном уровне чрезвычайно обширные, не говоря уже о фактическом влиянии экс-президента Г. Бердымухамедова. Значительно более существенную роль в качестве органа власти потенциально могут играть Народный курултай и особенно Всебелорусское народное собрание. Эта роль может возрастать в период кризисов и передачи власти.

Парадоксальным образом передача полномочий парламента и президента надпарламентским органам не ослабляет, а усиливает полномочия действующих президентов и экс-президентов при создании более широкого фундамента легитимации президентской власти и распределения ответственности за принимаемые решения.

Это в перспективе может обеспечить решение той задачи, которую по ряду причин не удалось решить Президенту СССР М. Горбачеву путем создания Съезда народных депутатов СССР в 1989 г.

Следует обратить внимание и на еще одну важную перспективную функцию надпарламентских органов – их потенциальную роль в процессе транзита президентской власти. В Беларуси Всебелорусское народное собрание с большой степенью вероятности будет играть ключевую роль при передаче власти и особенно при новом президенте, если А. Лукашенко сохранит за собой должность председателя Собрания. Пример Туркменистана уже показал, как прежний глава государства может сохранить за собой значительные формальные полномочия в качестве председателя Халк Маслахаты. В Киргизии Народный курултай может стать инструментом легитимации власти С. Жапарова только при условии преодоления этнорегионального раскола и монополизации власти, которые всегда вели страну к кризисам и переворотам, тем более что с самого начала у концепции и практики курултая были противники из числа действующих киргизских политиков¹.

Оценивать эффективность этих органов необходимо как через формальные полномочия, так и через влияние на повышение легитимности и как фактор стабильности всей политической системы. Главы этих органов уже сейчас имеют реальные полномочия и возможности влияния на политический процесс, а экс-президенты после ухода в отставку могут их возглавить.

Следует рассматривать создание и функционирование этих органов не в качестве случая, «отклоняющегося» от демократических практик, а как элемент плебисцитарной демократии в общем контексте концептуальной и нормативно-правовой базы неотрадиционализма, которая в значительной степени уже сформирована в каждом из рассматриваемых государств. Перспективным направлением является и анализ функционирования этих органов в контексте проблемы популизма с институциональной точки зрения в условиях разных типов политических режимов.

¹ Панфилова В. Жапаров возвращает Киргизию в прошлое: в республике собирают Народный курултай, который может подменить парламент // Независимая газета. – 18.08.2022. – Режим доступа: https://www.ng.ru/cis/2022-08-18/5_8515_past.html (дата посещения: 10.02.2024).

N.A. Borisov*

**Supra-parliamentary representative bodies in Post-Soviet Eurasia:
new powers of the “old” institutions**

Abstract. The article provides a comparative analysis of supra-parliamentary institutions in the states of Post-Soviet Eurasia (Turkmenistan, Kyrgyzstan, Belarus). As a theoretical basis for the analysis, the concept of re-traditionalization of the political process is proposed, the study of which is based, in its turn, on the concept of a non-Western political process (L. Pye), the theory of plebiscite democracy (M. Weber) and the concept of conciliar representation (V. Sergeev, N. Biryukov). “Conciliarity” (“sobornost”) is understood as ensuring people’s representation for the approval of decisions already taken and their legitimization through broad popular representation without differentiation according to the party-political principle. It is shown that the supra-parliamentary bodies of Turkmenistan, Kyrgyzstan and Belarus have characteristic features of “conciliar” bodies.

The paper analyzes the genesis and transformation of supra-parliamentary bodies, their constitutional powers, current and potential role in the political process, and effectiveness criteria. The analysis methodology provides the identification of two categories of powers of supra-parliamentary bodies and their subsequent operationalization for the purpose of comparative study: formal status and powers; actual powers and role in the political process.

It is shown that the status of the supra-parliamentary bodies of Turkmenistan, Kyrgyzstan and Belarus has undergone a transformation from public assemblies to constitutional authorities, which have broad formal powers and play a significant role in the political process. As a result of the reform of the status of these bodies in 2021–2023, they became the highest organs of people’s representation (plebiscite democracy) with broad powers. Their powers were enlarged at the cost of reducing the president’s powers. At the same time, there has been an actual strengthening of the role and influence of heads of state, even with a formal reduction in presidential powers due to the expansion of the powers of supra-parliamentary bodies in which the current or ex-president plays a key role. This seems especially important in the context of presidential power transfer that has taken place (in Turkmenistan) or is expected (in Belarus and Kyrgyzstan). From this point of view, the criterion for the effectiveness of supra-parliamentary bodies is the legitimization of presidential power and the ability to ensure stability in the conditions of power transfer to the new president.

Keywords: supra-parliamentary bodies; Belarus; Kyrgyzstan; Turkmenistan; representation; parliamentarism; institution of the presidency; constitution; political process.

For citation: Borisov N.A. Supra-parliamentary representative bodies in Post-Soviet Eurasia: new powers of the “old” institutions. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 87–113. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.03.04>

* **Borisov Nikolai**, Russian State University for the Humanities (Moscow, Russia), e-mail: nborisov@rggu.ru

References

- Bakirov A.Zh. The legal status of the Kurultai Institute in the Kyrgyz Republic. *European research*. 2016, N 3, P. 49–52. (In Russ.)
- Balagurova N.N. The constituent power: the concept and ways of its implementation. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2009, N 7, P. 14–19. (In Russ.)
- Beyer J., Finke P. Practices of traditionalization in Central Asia. *Central Asian survey*. 2019, Vol. 38, N 3, P. 310–328. DOI: <https://doi.org/10.1080/02634937.2019.1636766>
- Biryukov N.I., Sergeev V.M. *The formation of institutions for representative government in modern Russia*. Moscow: Publishing Service, 2004, 543 p. (In Russ.)
- Borisov N. Personalism institutionalization: institute of the Nation's Leader in the Post-Soviet space. *Central Asia and the Caucasus*. 2017, Vol. 18, N 2, P. 66–78. (In Russ.)
- Borisov N.A. Constitutional transformations paradoxes and the political process in Belarus and Uzbekistan: Do formal institutions matter? *Ars Administrandi*. 2023, N 4, P. 580–598. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2023-4-580-598> (In Russ.)
- Borisov N.A. Parliamentarization of government management forms in the Post-soviet states: the causes and consequences. *RSUH/RGGU bulletin, political science, history, international relations series*. 2018, N 3, P. 93–110. DOI: <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-3-93-110> (In Russ.)
- Demichev D.M. The All-belarusian people's assembly: a constitutional authority of the Republic of Belarus. *Constitutional and municipal law*. 2022, N 10, P. 73–77. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-73-77> (In Russ.)
- Eremich B.V. The All-belarusian people's assembly: its role and the significance of the decisions taken. *Law.by*. 2023, N 2, P. 5–12. (In Russ.)
- Ilebaeva A.K. The kurultai paradigm and tribalism. *Herald of KRSU*. 2021, N 7, P. 165–169. DOI: <https://doi.org/10.36979/1694-500X-2021-21-7-165-169> (In Russ.)
- Khoperskaya L.L. Resources of neotraditionalism in the constitutional and legal processes in the Kyrgyz Republic. *North Caucasus legal vestnik*. 2023, N 2, P. 60–67. DOI: <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-2-60-67>. (In Russ.)
- Komarova V.V. The constituent power and the basic law. *Lex Russica*. 2013, N 12, P. 1374–1382. (In Russ.)
- Kudryashova I.V., Stewart A. Ethnocultural division, unconsolidated borders and institutional reforms: the Kyrgyz experience. *Power*. 2023, N 1, P. 130–137. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v3i1i1.9474> (In Russ.)
- Laruelle M. The paradigm of nationalism in Kyrgyzstan. Evolving narrative, the sovereignty issue, and political agenda. *Communist and post-communist studies*. 2012, Vol. 45, N 1–2, P. 39–49.
- Laruelle M. National unity versus pluralism: Kyrgyzstan's nationhood. *Central Peripheries: Nationhood in Central Asia*. 2021, UCL Press, P. 81–95. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gn3t79.9>
- Maakarenko B.I. Populism and political institutions: a comparative perspective. *The Russian public opinion herald. Data. Analysis. Discussions*. 2017, N 1–2, P. 15–27. DOI: <https://doi.org/10.24411/2070-5107-2017-00001> (In Russ.)
- Medushevsky A.N. Constitutional construction in Central Asia: strategies of maneuvering between global and national priorities (current constitutional reforms in Kyrgyzstan,

- Kazakhstan and Uzbekistan). *Comparative constitutional review*. 2023, N 2, P. 33–68. DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2023-2-33-68> (In Russ.)
- Mezhevich N., Shimov V. Constitutional reform in Belarus: background, contents and possible consequences. *Analytical papers of IE RAS*. 2022, N 1, P. 21–29. DOI: <https://doi.org/10.15211/analytics1320222129> (In Russ.)
- Mitin G.N. Dynamics of amendments to the constitution of Turkmenistan: the experience of periodization. *Public law today*. 2023, N 1, P. 113–118. DOI: <https://doi.org/10.24411/2541-8440-2023-1-0010>. (In Russ.)
- Mokhammad I. Sh. Institution of Kurultai in Kyrgyzstan and Loya Jirga in Afghanistan: a comparative political analysis. *Eurasian scientific association*. 2021, N 10–3, P. 240–243. (In Russ.)
- Nechkin A.V. Constitutionalization of additional representative authorities in the CIS member states as a factor of strengthening of influence of the head of state in the system of separation of powers. *Constitutional and municipal law*. 2023, N 1, P. 42–46. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-1-42-46>. (In Russ.)
- Onuch O., Sasse G. Anti-regime action and geopolitical polarization: understanding protester dispositions in Belarus. *Post-soviet affairs*. 2022 a, Vol. 38, N 1–2, P. 62–87. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2022.2034134>
- Onuch O., Sasse G. The Belarus crisis: people, protest, and political dispositions. *Post-soviet affairs*. 2022 b, Vol. 38, N 1–2, P. 1–8. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2022.2042138>
- Pye L.W. The Non-Western political process. *Journal of politics*. 1958, Vol. 20, N 3, P. 468–486. DOI: <https://doi.org/10.2307/2127224>
- Robertson G. Protest, platforms, and the state in the Belarus crisis. *Post-soviet affairs*. 2022, Vol. 38, N 1–2, P. 146–149. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2022.2037196>
- Sazhenov N.D. Loya Jirga in the system of political institute of modern Afghanistan. *Eastern analytics*. 2020, N 2, P. 111–121. DOI: <https://doi.org/10.31696/2227-5568-2020-02-111-121> (In Russ.)
- Smith S. *Loya Jirgas and political crisis management in Afghanistan: Drawing on the bank of tradition*. Washington: US Institute of Peace, 2019, 28 p.
- Tokarev A.A., Prihodchenko A.Y., Margoev A.R. Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and Post-soviet nations. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 165–186. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06> (In Russ.)
- Torogeldieva B.M. The influence of the Kurultai on the political processes of modern Kyrgyzstan. *Bulletin of the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic*. 2013, N 18, P. 3–11. (In Russ.)
- Vasilevich G.A. Novelties of the Belarusian constitution as a factor of sustainable development of the state. *Law.by*. 2022, N 2, P. 14–23. (In Russ.)
- Weber M. *Economy and Society: an outline or interpretive sociology*. Moscow: HSE, 2019, 542 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Бакиров А.Ж. Правовое положение института курултая в Кыргызской Республике // *European Research*. – 2016. – № 3. – С. 49–52.
- Балагурова Н.Н. Учредительная власть: понятие и способы ее реализации // *Вестник Челябинского государственного университета*. – 2009. – № 7. – С. 14–19.
- Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. – М.: Издательский сервис, 2004. – 543 с.
- Борисов Н.А. Парадоксы конституционных трансформаций и политический процесс в Беларуси и Узбекистане: имеют ли значение формальные институты? // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. – 2023. – № 4. – С. 580–598. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2023-4-580-598>
- Борисов Н.А. Институционализация персонализма: институт Лидера Нации на постсоветском пространстве // *Центральная Азия и Кавказ*. – 2017. – № 2. – С. 69–82.
- Борисов Н.А. Парламентаризация форм правления в постсоветских государствах: причины и следствия // *Вестник РГГУ, серия «Политология. История. Международные отношения»*. – 2018. – № 3. – С. 93–110. – DOI: <https://doi.org/10.28995/2073-6339-2018-3-93-110>.
- Василевич Г.А. Новеллы белорусской Конституции как фактор устойчивого развития государства // *Право. by*. – 2022. – № 2. – С. 14–23.
- Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. – Т. IV: Господство. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2019. – 542 с.
- Демичев Д.М. Всебелорусское народное собрание – новый конституционный орган Республики Беларусь // *Конституционное и муниципальное право*. – 2022. – № 10. – С. 73–77. – DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-73-77>
- Еремич Б.В. Всебелорусское народное собрание: его роль и значение принятых решений // *Право. by*. – 2023. – № 2. – С. 5–12.
- Илебаева А.К. Парадигма курултая и трайбализм // *Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета*. – 2021. – № 7. – С. 165–169. – DOI: <https://doi.org/10.36979/1694-500X-2021-21-7-165-169>
- Комарова В.В. Учредительная власть и основной закон // *Lex Russica (Русский закон)*. – 2013. – № 12. – С. 1374–1382.
- Кудряшова И.В., Стюарт А. Институциональные реформы в условиях этнокультурной разделенности и неконсолидированных границ: опыт Киргизии // *Власть*. – 2023. – № 1. – С. 130–137. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v3i1i.9474>
- Макаренко Б.И. Популизм и политические институты: сравнительная перспектива // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. – 2017. – № 1–2. – С. 15–27. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2070-5107-2017-00001>
- Медушевский А.Н. Правовое устройство Средней Азии: стратегии маневрирования между глобальными и национальными приоритетами (новейшие конституционные преобразования в Киргизии, Казахстане и Узбекистане) // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2023. – № 2. – С. 33–68. – DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2023-2-33-68>

- Межевич Н.М., Шимов В.В.* Конституционная реформа в Белоруссии: ее предпосылки, содержание и возможные последствия // Аналитические записки Института Европы РАН. – 2022. – № 1. – С. 21–29. – DOI: <https://doi.org/10.15211/analytics1320222129>
- Митин Г.Н.* Динамика изменений Конституции Туркменистана: опыт периодизации // Публичное право сегодня. – 2023. – № 1. – С. 113–118. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2541-8440-2023-1-0010>
- Мохаммад И.Ш.* Институт Курултая в Кыргызстане и Лойя-Джирга в Афганистане: сравнительный политологический анализ // Евразийское Научное Объединение. – 2021. – № 10–3. – С. 240–243.
- Нечкин А.В.* Конституционализация дополнительных представительных органов в странах СНГ – фактор усиления влияния главы государства в системе разделения властей // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 1. – С. 42–46. – DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-1-42-46>
- Саженов Н.Д.* Лойя Джирга в системе политических институтов современного Афганистана // Восточная аналитика. – 2020. – № 2. – С. 111–121. – DOI: <https://doi.org/10.31696/2227-5568-2020-02-111-121>
- Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р.* Институциональные реформы как фактор транзита власти в авторитарных режимах на примере Китая, Ирана и постсоветских стран // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 165–186. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06>
- Торогельдиева Б.М.* Влияние курултаев на политические процессы современного Кыргызстана // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. – 2013. – № 18. – С. 3–11.
- Хопёрская Л.Л.* Ресурсы неотрадиционализма в конституционно-правовых процессах в Киргизской Республике // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2023. – № 2. – С. 60–67. – DOI: <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-2-60-67>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Сравнительный анализ правового статуса, состава и полномочий надпарламентских органов в Туркменистане, Беларуси и Киргизии

Государство и название органа	Туркменистан – Халк Маслахаты	Киргизия – Народный курултай	Беларусь – Всебелорусское народное собрание
1	2	3	4
Год учреждения / год учреждения в современном статусе	1992 / 2023	1994 / 2022	1996 / 2023
Статус	Высший представительный орган народной власти (2 балла)	Совещательное, наблюда- тельное, общественно- представительное собра- ние, которое дает реко- мендации по направлени- ям общественного развития, решению важ- ных вопросов социально- экономического развития общества и государства, защите прав и свобод граждан, развитию граж- данского общества и духовно-идеологическим вопросам (1 балл)	Высший орган народовла- стия, определяющий стра- тегические направления развития общества и госу- дарства, обеспечивающий незыблемость конституци- онного строя, преемствен- ность поколений и граж- данское согласие (2 балла)
Порядок формирования	Смешанный: делегаты по должности / не прямые выборы (1 балл)	Непрямые выборы (пред- ставительные собрания местных сообществ) (0 баллов)	Смешанный: делегаты по должности / прямые выборы (1 балл)
Количество делегатов	Точное количество не определено	700	1200
Состав	Председатель Халк Маслахаты, президент, председатель и депу- таты Меджлиса, члены прави- тельства, председатель Верхов- ного суда, секретарь Государст- венного совета безопасности, Генеральный прокурор, омбудс- мен, хякимы велятов, этрапов и городов, председатели халк маслахаты велятов, этрапов и городов, арчины городов, поселков, являющихся админи- стративными центрами этрапов, руководители политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений, представители общественности, рекомендуе- мые от халк маслахаты веля- тов и города Ашхабад, в том числе представители старейшин (1 балл)	640 делегатов, избираемых по региональному и отраслевому принципам, 30 делегатов от этнических меньшинств, 30 делегатов от трудовых мигрантов за рубежом. Определяется решением Президента по принципу представительства региональной, отраслевой, этнической, национальной и возрастной принадлежности (0 баллов)	Президенты (действующий и прекратившие исполне- ние полномочий), члены правительства, депутаты парламента, судьи Консти- туционного и Верховного судов, депутаты Минского городского Совета депутатов, представители местных Советов депутатов от каждой области, представители субъектов гражданского общества (1 балл)

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Конституционные полномочия			
Право внесения изменений в конституцию	Внесение изменений в Конституцию (2 балла)	Отсутствует (0 баллов)	Инициирование изменений и дополнений в конституцию, инициирование референдумов (2 балла)
Право законодательной инициативы	Осуществление права законодательной инициативы (1 балл)	Осуществление права законодательной инициативы (1 балл)	Осуществление права законодательной инициативы (1 балл)
Участие в формировании правительства	Отсутствует (0 баллов)	Внесение предложений президенту об освобождении от должности членов Кабинета министров и руководителей иных органов исполнительной власти (1 балл)	Отсутствует (0 баллов)
Иные важные полномочия	Рассмотрение и одобрение основных направлений внутренней и внешней политики, рассмотрение вопросов мира и безопасности, заслушивание ежегодных посланий президента	Заслушивание посланий президента, докладов председателя парламента, председателя и членов правительства, руководителей других государственных органов об их деятельности; обсуждение иных важных вопросов государственного и общественного значения и предложение по ним своих рекомендаций; избрание представителя в Совет по делам правосудия	Утверждение основных направлений внутренней и внешней политики, военной доктрины, концепции национальной безопасности, рассмотрение вопроса о введении чрезвычайного или военного положения; заслушивание ежегодных посланий президента, доклада премьер-министра о выполнении программы социально-экономического развития; принятие решения о смещении президента с должности; утверждение программ социально-экономического развития; избрание членов Конституционного и Верховного судов, членов Центральной избирательной комиссии; рассмотрение вопроса о легитимности выборов президента и парламента
Срок полномочий делегатов	Пять лет	Ограничены периодом проведения Народного курултая	Пять лет
Фактические полномочия и роль в политическом процессе	Формально-символические (1 балл)	Формально-символические (1 балл)	Существенные (2 балла)