

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект
Вернадского, д. 82.

ОТЗЫВ

официального оппонента

**по диссертации Червинской Александры Павловны
«Парламентский бикамерализм как форма реализации
народовластия в конституционном праве современной России»,
представленной на соискание ученой степени доктора юридических
наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-
правовые) науки, выполненной в Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации**

Избранная автором тема диссертационного исследования, несомненно, обладает актуальностью. Двухпалатная структура Федерального Собрания продолжает оставаться предметом законодательных корректировок и научных дискуссий: включение в состав Совета Федерации института «президентской квоты» сенаторов, перераспределение полномочий между палатами парламента и главой государства в ходе конституционной реформы 2020 года, сохраняющаяся асимметрия участия Совета Федерации в законодательном процессе на его начальных стадиях, нерешенность вопроса о единых критериях разграничения «внезаконодательной» компетенции палат – все эти обстоятельства, обоснованно приводимые диссертантом во введении, свидетельствуют о том, что избранная тема сохраняет как доктринальную, так и практическую, законотворческую значимость.

Комплексного монографического исследования, посвященного бикамерализму как самостоятельной конституционно-правовой категории применительно к современному этапу развития российского парламентаризма, с учетом конституционной реформы 2020 года, отечественная наука конституционного права до настоящего времени не

имела, что дополнительно подтверждает актуальность и научную востребованность оппонируемой работы.

Содержательно структура работы отвечает логике избранной автором темы исследования и поставленным им цели и задачам работы.

В первой главе («Теоретико-методологические основы исследования двухпалатного парламентаризма в конституционном государстве», § 1.1–1.4, с. 29–146) раскрывается соотношение категорий «парламентаризм» и «народное представительство», обосновывается тезис о смешанном характере представительства в Федеральном Собрании – общенародном (Государственная Дума) и территориально-политическом (Совет Федерации), исследуется роль двухпалатной структуры парламента в механизме федеративного представительства, а также предлагается авторская предметная и функциональная классификация полномочий палат парламента в законодательном процессе и вне его.

Во второй главе («Правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания: общее и особенное», § 2.1–2.4, с. 147–247) исследуется генезис порядка формирования Совета Федерации и его современное состояние, дается сравнительная оценка мажоритарной и пропорциональной избирательных систем применительно к формированию Государственной Думы, а также рассматриваются основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий палат парламента, сенаторов и депутатов.

Третья глава («Парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства», § 3.1–3.4, с. 248–349) посвящена процессуально-процедурным аспектам деятельности палат: организации заседаний, статусу комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп, должностных лиц палат, а также проблеме злоупотребления свободой парламентской процедуры и способам его преодоления.

В четвертой главе («Обеспечение конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания», § 4.1–4.4, с. 350–448)

анализируются полномочия Конституционного Суда РФ в отношении актов парламента, формы взаимодействия палат с Президентом РФ, механизм конституционного самоконтроля юридических служб палат, а также принцип публичности парламентской деятельности.

Заключение (с. 449–484) содержит развернутое обобщение результатов исследования по шестнадцати пунктам, ряд из которых сопровождается конкретными предложениями по изменению статей 83, 102 и 103 Конституции РФ и действующего федерального законодательства. Библиографический список (с. 485–595) включает нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных государств, материалы судебной и парламентской практики, а также научную литературу, в том числе труды И. Бентама, Т. Гоббса, Г. Гроция, И. Канта, Дж. Локка, Дж. Ст. Милля, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, представителей дореволюционной русской школы правоведения (М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, П.И. Новгородцева, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича) и широкого круга современных отечественных конституционалистов.

Обоснованность и достоверность научных результатов диссертации обеспечивается надлежащей методологической основой исследования (диалектический, историко-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, системно-функциональный и формально-юридический подходы) и широким кругом использованных источников. Эмпирическую базу работы образуют постановления и определения Конституционного Суда РФ, стенограммы заседаний Совета Федерации, Государственной Думы, их комитетов, комиссий и фракций, конституции зарубежных государств, статистические данные и материалы социологических исследований.

Достоверность результатов исследования подтверждается их апробацией: обсуждением диссертации на заседании кафедры, участием диссертанта в юридико-технической подготовке текста поправок к Конституции РФ от 1 июля 2020 года и к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», выступлениями на научных конференциях и публикациями, в том числе в рецензируемых научных изданиях.

Научная новизна диссертации представляется несомненной. Впервые в отечественной науке конституционного права двухпалатный парламентаризм подвергнут комплексному монографическому анализу как самостоятельная конституционно-правовая категория, объединяющая вопросы формирования палат, разграничения их компетенции, парламентских процедур и обеспечения конституционной законности, применительно к современному этапу конституционного развития России. Среди наиболее значимых элементов новизны следует выделить:

теоретическое обоснование смешанной природы представительства в Федеральном Собрании и авторскую концепцию «народно-территориального представительства» как модели реформирования порядка формирования Совета Федерации (положение № 1);

авторские предметную и функциональную классификации полномочий палат парламента, систематизирующие изучение «внезаконодательной» компетенции Федерального Собрания (положение № 4);

предложения о расширении роли Совета Федерации на начальных стадиях законодательного процесса с учетом зарубежного опыта Индии, Бельгии, Германии и Испании (положение № 5);

обоснование механизма временного замещения законодательной компетенции распущенной Государственной Думы Советом Федерации (положение № 7) и создания совместной комиссии палат по регламенту и мандатным вопросам (положение № 9);

концепцию двухпалатной структуры Государственного Совета РФ и региональных законодательных (представительных) органов (положения № 8 и № 12);

предложения о распределении между палатами публично-правовой обязанности мониторинга приведения законодательства в соответствие с

решениями Конституционного Суда РФ (положение № 10) и о расширении полномочий Совета Федерации по инициированию предварительного конституционного нормоконтроля (положение № 11).

Нельзя не отметить и обстоятельную историко-правовую реконструкцию генезиса бикамеральной идеи, предпринятую диссертантом: от античных диархий и средневековых сословно-представительных учреждений до классических моделей XIX – начала XX века, включая основательный анализ воззрений Ш. Монтескье, Дж. Ст. Милля, а также корифеев отечественной государственной школы – Б.Н. Чичерина и Н.М. Коркунова. Такой широкий исторический ракурс позволил автору не просто проследить эволюцию форм парламентского представительства, но и выявить устойчивые корреляции между типом территориального устройства государства и архитектурой его законодательного органа, что, в свою очередь, придает предложениям по реформированию российского бикамерализма не характер ситуативных законодательных новаций, а статус взвешенных, теоретически обоснованных выводов, органично вписывающихся в многовековую традицию развития отечественной и зарубежной государственно-правовой мысли.

Необходимо отметить и последовательное творческое развитие диссертантом дискуссии с широким кругом ученых – в частности, полемика с точкой зрения С.В. Бошно и Т.П. Медведевой о порядке формирования Совета Федерации (§ 2.1), а также развитие положений С.А. Авакьяна о конституционно-правовом статусе Федерального Собрания как единого органа государственной власти (§ 1.1). Приведенные положения обладают признаками научной новизны и в своей совокупности могут быть квалифицированы как решение крупной научной проблемы, имеющей существенное значение для науки конституционного права.

Теоретическая значимость диссертации определяется вкладом автора в разработку общего учения о парламентаризме и народном представительстве: в исследование эволюции представительных учреждений, в обоснование

места двухпалатной структуры парламента в системе конституционных признаков федерализма, в развитие доктринальных представлений о разграничении компетенции палат вне законодательного процесса.

Практическая значимость работы обусловлена направленностью сформулированных в ней предложений на совершенствование законодательства о народном представительстве, об организации законодательной деятельности палат Федерального Собрания, о статусе сенаторов и депутатов, а также о порядке проведения выборов. Материалы диссертации могут быть использованы в законотворческой деятельности, в правоприменительной практике палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, а также в преподавании курсов конституционного права России и зарубежных стран.

Наряду с отмеченными достоинствами, определяющими высокую общую оценку диссертационного исследования, представляется необходимым обратить внимание на ряд положений дискуссионного характера, не снижающих научной ценности работы, но заслуживающих, на взгляд оппонента, дополнительного обоснования либо уточнения, в том числе в ходе публичной защиты диссертации.

1. Предлагаемый переход к выборности Совета Федерации по мажоритарной системе фактически придаёт верхней палате ту же электоральную легитимность, что и Государственной Думе (обе избираются населением). Не размывает ли это именно то различие в «форме представительства», которое, по мысли самого автора, оправдывает существование двухпалатной структуры? Чем принципиально «народно-территориальное представительство» отличается от обычного территориального избирательного округа при выборах в нижнюю палату по одномандатным округам?

2. Предложение о формировании двухпалатных парламентов субъектов РФ с палатой, представляющей интересы муниципальных образований, насколько оно совместимо с принципом самостоятельности

местного самоуправления (статья 12 Конституции РФ), которое не входит в систему органов государственной власти? Не приведёт ли включение представителей муниципалитетов в структуру регионального парламента к фактическому огосударствлению местного самоуправления?

Кроме того, предполагается ли обязательность двухпалатной структуры для всех субъектов РФ независимо от численности населения и бюджетной обеспеченности, либо это факультативная модель?

3. В диссертации (§ 2.4 главы II; положение № 6, выносимое на защиту; заключение, п. 6) обосновывается институт самороспуска палаты Федерального Собрания - право сенаторов или депутатов квалифицированным большинством голосов (по тексту работы - «значительно более высоким, чем норма в две трети», вплоть до формулы, близкой к единогласию) досрочно прекратить полномочия действующего состава палаты. Единственным содержательным основанием для этого в работе названы «чрезвычайные политические обстоятельства», однако само понятие не раскрывается. Не создаёт ли отсутствие чётких оснований риск использования данного института в качестве инструмента политической манипуляции парламентского большинства в отношении Президента РФ или конкурирующих фракций?

4. Идея двухпалатной структуры Государственного Совета РФ, одна из палат которого выполняла бы законосовещательную функцию (положение № 12), заслуживает внимания, однако требует более последовательного доктринального разграничения с конституционной моделью законодательного процесса, отнесенного статьями 94 и 105 Конституции РФ к исключительной компетенции Федерального Собрания. В связи с этим возникает вопрос: не приведет ли предлагаемая реформа Государственного Совета к возникновению квазизаконодательного органа, конкурирующего с палатами парламента?

Изложенные замечания имеют дискуссионный характер, не затрагивают основных научных результатов исследования и не снижают его общей

высокой оценки. Диссертация Червинской Александры Павловны на тему «Парламентский бикамерализм как форма реализации народовластия в конституционном праве современной России» является научно-квалифицированной работой, в которой содержится решение научной проблемы, имеющей важное социально-политическое значение, что соответствует требованиям п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а также Порядка присуждения учёной степени кандидата наук, учёной степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (утверждён приказом ректора от 30 апреля 2025 г. № 02-763, с изм. от 10.07.2025 № 02-1313 и от 17.09.2025 № 02-1794), а Червинская Александра Павловна заслуживает присуждения ей искомой учёной степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

**Официальный оппонент,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и
международного права Санкт-Петербургского
университета МВД России**



Астафичев Павел Александрович

«31» августа 2026 г.

Информация о Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»: 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1, корп.9. т. + 8 (812) 744-70-13. Email: universpb@mvd.ru
Специальность, по которой защищена докторская диссертация П.А. Астафичева: (12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право)

