

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

## ОТЗЫВ

члена диссертационного совета Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
на диссертацию 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

Актуальность диссертационного исследования А.П. Червинской не  
вызывает сомнений. Она посвящена одной из фундаментальных проблем  
современного публичного права – теоретическому осмыслению и нормативно-  
правовому обеспечению двухпалатной структуры парламента как формы  
реализации народовластия в условиях конституционной реформы 2020 года,  
закрепившей принцип единства системы публичной власти.

Актуальность работы обусловлена необходимостью правового  
обеспечения конституционной реформы 2020 года, в частности формирования  
четких механизмов взаимодействия палат в рамках единой системы  
публичной власти, что до сих пор не получило комплексного научного  
разрешения.

Автор справедливо отмечает, что, несмотря на значительный массив  
научных работ, посвященных отдельным аспектам парламентаризма,  
комплексное конституционно-правовое исследование двухпалатной  
структуры российского парламента, учитывающее новейшие  
конституционные изменения, до настоящего времени не проводилось.

С позиций публично-правовых наук особый интерес в диссертации  
вызывают вопросы, связанные с организационно-правовым статусом  
должностных лиц палат Федерального Собрания Российской Федерации,  
парламентскими процедурами и механизмами дисциплинарно-правового

воздействия на парламентариев. Практика показывает, что эффективность деятельности публичных органов власти, включая палаты Федерального Собрания, напрямую зависит от четкости процедурно-процессуального регулирования и институционализации механизмов ответственности. В этом аспекте диссертационное исследование А.П. Червинской вносит существенный вклад в разработку правовых основ организации деятельности представительных органов власти, что имеет значение не только для конституционно-правовой, но и для административно-правовой науки, в том числе для теории служебного права и дисциплинарной ответственности.

Диссертационное исследование представляет собой одну из первых работ, в которой на монографическом уровне комплексно рассмотрены теоретико-методологические, нормативно-правовые и правоприменительные аспекты двухпалатного парламентаризма в конституционном праве современной России.

В первой главе «Теоретико-методологические основы исследования двухпалатного парламентаризма в конституционном государстве» автор последовательно раскрывает соотношение категорий «бикамерализм», «парламентаризм» и «народное представительство», обосновывает институциональную дуалистичность представительства в Федеральном Собрании, сочетающего народное (в Государственной Думе) и публично-территориальное (в Совете Федерации) начала. Заслуживает поддержки предложенная автором концепция синтеза народного и территориального представительства, а также вывод о том, что федерализм сам по себе не предопределяет безусловного бикамерализма в организации парламента, однако выступает значимым фактором, обуславливающим институциональные различия палат.

Во второй главе «Правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания: общее и особенное» диссертант подробно анализирует генезис и современное состояние порядка формирования Совета Федерации, мажоритарную и пропорциональную избирательные системы

формирования Государственной Думы, а также основания и правовые последствия досрочного прекращения полномочий палат парламента. Особого внимания заслуживает критический анализ конституционно-правового регулирования статуса сенаторов, назначаемых Президентом Российской Федерации («президентская квота»), и обоснованное автором предложение о формализации порядка наделения их полномочиями, включающее определение круга субъектов выдвижения кандидатур и процессуальных требований к соответствующему волеизъявлению. Практический интерес представляет также разработанная соискателем концепция самороспуска палат Федерального Собрания как формы конституционно-правовой ответственности парламента.

В третьей главе «Парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации деятельности народного представительства» исследуются вопросы организации пленарных заседаний палат, статуса комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп, роли должностных лиц палат парламента в обеспечении парламентской процедуры, а также проблема злоупотребления свободой парламентской процедуры. Автором предложены конкретные механизмы противодействия указанному злоупотреблению, что имеет очевидное прикладное значение для совершенствования регламентной деятельности палат Федерального Собрания. Представляет интерес анализ автором статуса должностных лиц палат парламента, их роли в обеспечении парламентской процедуры, а также предложения по дифференциации ответственности палат за соблюдение конституционной законности. Выводы диссертанта о необходимости нормативной определенности процедурных правил и институционализации механизмов контроля за их соблюдением коррелируют с современными научными представлениями о процессуально-правовых особенностях применения служебно-дисциплинарной ответственности в системе публичной службы.

Четвертая глава «Обеспечение конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания» посвящена анализу полномочий

Конституционного Суда Российской Федерации в отношении правовых актов парламента, формам взаимодействия палат с Президентом Российской Федерации, конституционному самоконтролю юридических служб палат и принципу публичности парламентской деятельности. Обоснованным представляется предложение автора о расширении круга субъектов права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о предварительном конституционном контроле за счет наделения соответствующим правом Совета Федерации, что способствовало бы усилению роли верхней палаты в обеспечении сбалансированности законодательного процесса.

В целом следует отметить высокий уровень теоретической проработки диссертационного исследования, обоснованность и достоверность полученных результатов, которые базируются на анализе значительного массива нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации, законодательства зарубежных стран, а также эмпирических источников.

Сформулированные автором положения, выносимые на защиту, отличаются научной новизной и практической значимостью, в частности предложенная многоуровневая классификация полномочий палат Федерального Собрания, обоснование принципа «распределенной инициативы» при реализации парламентских полномочий, а также концепция дифференциации ответственности палат за приведение законодательства в соответствие с решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Публикации автора свидетельствует о должной апробации полученных научных результатов.

Полагаем, диссертационное исследование вносит существенный вклад в науку конституционного права, поскольку предлагает целостную концепцию организации и деятельности двухпалатного парламента, а также конкретные предложения по совершенствованию законодательства о статусе и порядке формирования палат Федерального Собрания, парламентских процедурах и

механизмах обеспечения конституционной законности в их деятельности. Результаты работы могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также в преподавании курсов конституционного права России и зарубежных стран, а также специальных курсов по служебному праву и административно-правовому регулированию организации деятельности государственных органов.

Наряду с высокой общей оценкой диссертационного исследования, его научной новизны и значимости, отдельные положения работы представляются дискуссионными либо нуждающимися в дополнительном обосновании.

В работе предлагается вовлечь Государственную Думу в процедуру назначения сенаторов – представителей Российской Федерации (положение 2). В связи с этим возникает вопрос: не приведёт ли это к политизации данного института и утрате его функционального смысла как инструмента прямого представительства главы государства в верхней палате?

Автор справедливо ставит вопрос о возможности временного замещения функций нижней палаты Советом Федерации, однако остается неясным, какие пределы или ограничения предлагается установить для полномочий Совета Федерации в период временного замещения компетенции Государственной Думы, чтобы избежать злоупотреблений в условиях фактического отсутствия нижней палаты?

Данные замечания не носят принципиального характера, не опровергают надлежащий высокий уровень работы, направлены на уточнение авторской позиции и служат поводом к дальнейшему обсуждению соответствующей проблематики.

Вывод: диссертация Александры Павловны Червинской «Парламентский бикамерализм как форма реализации народовластия в конституционном праве современной России» является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной проблемы, имеющей важное социально-политическое и конституционно-правовое значение, что соответствует требованиям Положения о присуждении

ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10 июля 2025 г.; приказ об изм. 02-1794 от 17 сентября 2025 г.), а Червинская Александра Павловна заслуживает присуждения ей ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Член диссертационного совета РАНХиГС,  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры информационного права  
и цифровых технологий ФГАОУ ВО  
«Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

*Доб*

Добробаба Марина Борисовна

« 02 » сентября 2026 г.

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, каб. 765.

Служебный тел.: +7 (499) 244-88-88 доб. 409

Адрес электронной почты: Lab.kpit@msal.ru

Специальность, по которой защищена докторская диссертация: 12.00.14 -

Административное право; административный процесс

Подпись заверяю

Начальник отдела по учетно-аналитической работе

Управления кадров

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

*В.В. Кутафина*  
(подпись)

09

(Ф.И.О.)

20

