

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

Актуальность темы представленного диссертационного исследования обусловлена фундаментальным и вместе с тем дискуссионным характером проблематики парламентского бикамерализма в современной России, которая относится к числу ключевых направлений конституционно-правовой науки и находится в фокусе как доктринальных изысканий, так и законотворческой практики. Двухпалатная структура Федерального Собрания Российской Федерации, при всей своей внешней институциональной устойчивости, выступает объектом перманентных институциональных трансформаций, детерминированных как имманентными закономерностями эволюции российского федерализма, так и общей динамикой системы публично-властных отношений.

Конституционная реформа 2020 года, внесшая существенные коррективы в порядок формирования Совета Федерации (введение «президентской квоты», пожизненное членство бывших Президентов РФ), перераспределившая полномочия палат, придала данной проблематике новое звучание. Эти новации требуют глубокого доктринального осмысления с

позиции их соответствия принципам народного суверенитета, разделения властей и федерализма.

Особую остроту исследованию придает амбивалентность правового положения Федерального Собрания: юридически это единый представительный и законодательный орган, фактически же его палаты — Совет Федерации и Государственная Дума — обладают значительной организационной и функциональной самостоятельностью, дифференцированными способами формирования, деятельности и прекращения полномочий. Это порождает ряд теоретических и практических проблем, связанных с разграничением компетенции палат в законодательном процессе и вне его, механизмами их взаимодействия с Президентом РФ и Конституционным Судом РФ, а также с поиском оптимальной модели представительства субъектов РФ в федеральном парламенте.

В этой связи диссертационное исследование А.П. Червинской, направленное на разработку целостной концепции двухпалатного парламентаризма как определенной формы реализации народовластия, является весьма своевременным и актуальным как с научной, так и с практической точки зрения. Работа восполняет существующий в науке конституционного права пробел в комплексном исследовании бикамерализма с учетом новейших конституционных преобразований и предлагает вариант решения крупной научной проблемы, имеющей важное социально-политическое значение.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций. Диссертационное исследование опирается на широкий круг источников. Теоретическая основа работы представлена фундаментальными трудами классиков конституционного права и современных исследователей (С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова, А.А. Мишин и др.), а также работами специалистов в области парламентского и избирательного права. Автор демонстрирует глубокое владение доктринальным материалом,

критически осмысливает существующие подходы и предлагает собственные оригинальные решения.

Методологическая основа исследования избрана корректно и включает диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, системно-структурный и системно-функциональный методы, что позволило автору обеспечить всесторонность и достоверность полученных результатов.

Эмпирическая база работы является репрезентативной и включает Конституцию РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ, регламенты Совета Федерации и Государственной Думы, а также обширный массив зарубежного законодательства (Австрии, Бельгии, Германии, Индии, Испании, Италии, Казахстана, США, Франции, Хорватии, Чехии и др.). Это позволило диссертанту провести качественный сравнительно-правовой анализ и сформулировать обоснованные рекомендации по совершенствованию отечественного законодательства.

Научная новизна диссертационного исследования является безусловной и заключается в том, что работа представляет собой одну из первых после конституционной реформы 2020 года комплексных доктринальных разработок, в которой двухпалатный парламентаризм исследуется не как статичная конструкция, а как динамично развивающийся институт народовластия. Автором сформирована теоретически обоснованная концепция парламентского бикамерализма в современной России, включающая в себя формирование комплексных научных представлений о порядке формирования, деятельности и разграничении компетенции палат Федерального Собрания.

К числу наиболее значимых результатов, обладающих элементами научной новизны, следует отнести следующие:

1. Обоснование дуалистической природы Федерального Собрания. Диссертант убедительно доказывает, что Совет Федерации и Государственная Дума фактически представляют собой два различных представительных органа: первый - орган территориально-политического представительства (представительство органов государственной власти субъектов РФ и Федерации в лице «президентской квоты»), второй - орган общенародного представительства. На этой основе сформулирован вывод о необходимости перехода от политического к народному представительству в Совете Федерации (народно-территориальное представительство) с одновременным сохранением принципа политического равенства субъектов РФ (независимо от численности населения).

2. Авторские классификации полномочий палат Федерального Собрания. Разработаны и предложены к использованию в доктрине «предметная» классификация (законотворчество, кадровые полномочия, национальная безопасность, парламентский контроль, иные полномочия) и «функциональная» классификация (прерогативные и общегосударственные; совместные и распределенные; инициативные и санкционирующие). Обоснован вывод о чрезмерном превалировании санкционирующих полномочий и необходимости расширения инициативной компетенции палат.

3. Концепция усиления функциональной роли Совета Федерации в законодательном процессе. Аргументировано предложение о расширении участия верхней палаты на ранних стадиях законодательной процедуры, в том числе путем внедрения права внесения поправок в законопроекты по предметам совместного ведения и создания согласительных процедур (с учетом опыта Германии, Испании, Индии). При этом подчеркивается, что усиление роли Совета Федерации должно сочетаться с одновременным изменением способа его формирования в части усиления народного представительства.

4. Предложения по совершенствованию порядка формирования Совета Федерации. Критически проанализирован институт «президентской квоты», обоснована необходимость более детального законодательного регулирования порядка назначения сенаторов — представителей Российской Федерации. В отношении бывшего Президента РФ, получающего статус сенатора в заявительном порядке, предложено предусмотреть конкретный правоприменительный документ (например, указ действующего Президента РФ), на основании которого данное лицо наделяется соответствующими полномочиями.

5. Предложение о двухпалатной структуре Государственного Совета РФ. Для разделения законосовещательной и консультативно-вспомогательной функций диссертантом предложено создать в рамках Госсовета две палаты: одна — для поиска консенсуса в законодательных вопросах, другая — для содействия Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий. Это позволит более эффективно координировать деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти в рамках единой системы публичной власти.

6. Обоснование необходимости введения бикамерализма на уровне субъектов РФ. В развитие конституционного принципа единства системы публичной власти аргументирована целесообразность формирования двухпалатных региональных парламентов, в которых верхняя палата представляла бы интересы муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ.

Данные положения, равно как и иные выводы диссертации, обладают несомненной новизной и вносят существенный вклад в развитие конституционно-правовой науки, обогащая такие ее разделы, как парламентское право, федеративное право, избирательное право и теория народного представительства.

Достоверность результатов исследования обеспечивается корректно выбранной методологией, широкой эмпирической базой, системным

анализом нормативного материала и правоприменительной практики, а также апробацией основных положений работы в научных публикациях и выступлениях на конференциях.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке новых доктринальных положений, касающихся эволюции парламентаризма, природы бикамерализма в федеративном государстве, разграничения компетенции палат, соотношения избирательных систем и народного представительства. Обоснованные автором классификации и определения могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, а также в преподавании курсов «Конституционное право России», «Парламентское право», «Избирательное право».

Практическая значимость работы состоит в том, что сформулированные рекомендации могут быть использованы: в законотворческой деятельности - при совершенствовании Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы», Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации», регламентов палат; в правоприменительной практике - при организации взаимодействия палат Федерального Собрания с Президентом РФ и Правительством РФ; в учебном процессе - при преподавании соответствующих дисциплин.

Личное участие автора в получении научных результатов состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы, научно-теоретические положения и практические рекомендации сделаны самостоятельно. Результаты научного исследования, отраженные в положениях, выдвигаемых для публичной защиты (с. 8-15 автореферата), обладают внутренним единством, свойством научной новизны и определяют решение крупной научной проблемы.

Структура диссертации соответствует логике научного исследования, его целям и задачам, изложение материала является последовательным, что способствует созданию целостной концепции исследования и выражению

авторской позиции. Работа состоит из введения, четырех глав, охватывающих 16 параграфов, заключения и библиографического списка. Главы диссертации взаимосвязаны, каждая из них носит завершённый характер, содержит самостоятельные предложения и выводы. Избранная структура работы позволила автору в полной мере раскрыть тему исследования.

На некоторых моментах, определяющих основные достоинства диссертации, следует остановиться подробнее.

Несомненной новизной обладает авторский подход к исследованию бикамерализма как формы конституционной демократии, парламентаризма и народного представительства. Диссертант справедливо отмечает, что Федеральное Собрание не может быть строго квалифицировано как орган «народного» представительства, поскольку представительство здесь является смешанным: территориально-политическим (Совет Федерации) и народным (Государственная Дума). Обоснованный вывод о необходимости трансформации Совета Федерации в орган народно-территориального представительства является концептуально значимым. *Заслуживает высокой оценки анализ исторического генезиса российского бикамерализма, включая опыт СССР, где были заложены основы двухпалатной структуры представительного органа.* Автор убедительно показывает, что советский опыт правового регулирования бикамерализма не может быть полностью воспринят современной конституционной практикой, однако некоторые его компоненты (равноправие палат, преодоление разногласий посредством совместных заседаний) могли бы быть востребованы в краткосрочной и долгосрочной перспективах. *Интересным представляется авторское видение проблемы злоупотребления свободой парламентской процедуры и способов его преодоления.* Диссертантом выделены основные формы такого злоупотребления: злоупотребление численным большинством, злоупотребление свободой слова и правом выражения мнения. Обоснована необходимость возложения полномочий по пресечению таких

злоупотреблений на Конституционный Суд РФ (а не на палаты парламента), что позволит избежать политической ангажированности решений.

Большое значение для пополнения научного знания приобретает осуществленный автором анализ взаимодействия палат Федерального Собрания с Президентом РФ как формы обеспечения конституционной законности. Диссертант приходит к выводу о трансформации механизма взаимодействия из судебного-конституционной формы в иные конституционные формы, включая деятельность Государственного Совета РФ, взаимные консультации и реализацию Посланий Президента РФ. При этом подчеркивается необходимость сохранения конституционно-правового механизма разграничения предметов ведения и полномочий, гарантирующего свободу и верховенство прав человека. *Значительный интерес представляет анализ конституционного самоконтроля в деятельности юридических служб Совета Федерации и Государственной Думы.* Автор обоснованно отмечает, что основным критерием экспертно-правовой деятельности юридических служб должна стать эффективная проверка реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ, что предполагает не только последующий, но и заблаговременный контроль законопроектов.

Вместе с тем, высоко оценивая диссертационное исследование А.П. Червинской, следует высказать несколько дискуссионных замечаний и вопросов, требующих пояснений в ходе защиты.

1. Диссертант предлагает переход к выборному порядку формирования Совета Федерации по мажоритарной системе с сохранением принципа «по два представителя от каждого субъекта РФ». Однако в работе недостаточно раскрыт механизм, предотвращающий дублирование представительства с Государственной Думой, которая также формируется с использованием мажоритарной системы (хотя и по иным округам). Не приведет ли это к размыванию «федеративной» сути верхней палаты и превращению ее во «вторую Государственную Думу», но без партийных фракций? Как автор

видит решение проблемы «двойного народного представительства»? Каким образом будет обеспечиваться политическое равенство субъектов РФ (независимо от числа населения) при прямых выборах сенаторов?

2. Предложение возложить полномочия распущенной Государственной Думы на Совет Федерации является весьма смелым и оригинальным. Однако возникает вопрос о его конституционной легитимности: Совет Федерации, согласно Конституции РФ, не является «законодательным» органом в смысле первичного принятия законов (за исключением конституционных поправок). Не противоречит ли это принципу разделения властей? Как предполагается обеспечивать политическую ответственность Правительства РФ, если его состав утверждает верхняя палата, а не всенародно избранная нижняя палата?

3. Диссертант активно использует понятие «народно-территориальное представительство», которое не закреплено в действующем законодательстве и доктринально является новым. Считает ли автор целесообразным его легализацию на уровне федерального закона или Конституции РФ? Возможно, следовало бы более четко отграничить данное понятие от смежных категорий («территориальное представительство», «представительство органов власти»). Также требует пояснения, чем автор руководствовался, вводя в научный оборот термин «федеративный бикамерализм», и каково его соотношение с «классическим» бикамерализмом.

Высказанные замечания носят дискуссионный, уточняющий характер и не влияют на общую высокую положительную оценку рецензируемой работы. Диссертация А.П. Червинской представляет собой завершенное, оригинальное и логически стройное исследование, содержащее решение крупной научной проблемы, имеющей важное значение для развития конституционного права и совершенствования законодательства о парламентаризме в Российской Федерации.

Общий вывод: диссертационное исследование 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации (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 учёной степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

доктор юридических наук, профессор,
директор Северо-Кавказского
научно-исследовательского центра
политико-правовых проблем ФГБОУ ВО
«Пятигорский государственный университет»,
Почетный работник сферы образования РФ,
Заслуженный юрист Республики Адыгея

«9» июля 2026 г.

Подлинность подписи Л.А. Тхаб
удостоверяю

проректор по научной работе и развитию
интеллектуального потенциала ФГБОУ ВО
«Пятигорский государственный университет»,
доктор филологических наук, доцент

Информация о Северо-Кавказском научно-исследовательском центре политико-правовых проблем ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет»: 357532, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Октябрьская, 38, Учебный корпус Юридического института.
Тел.: +7 (8793) 400-939.
Email: sev-kavcenter@mail.ru

Специальность, по которой защищена докторская диссертация Л.А. Тхабисимовой:
23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии (юридические науки)