

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**

Диссертация Червинской Александры Павловны посвящена исследованию парламентского бикамерализма как одной из форм реализации народовластия в современном конституционном государстве.

Актуальность избранной темы определяется высокой значимостью вопросов организации публичной власти, особенно в свете конституционной реформы 2020 года. Принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" обусловило необходимость новых научных подходов и углубленного исследования вопросов парламентского бикамерализма в условиях реформирования системы публичной власти, характера взаимодействия между палатами Федерального Собрания РФ и органами государственной власти в контексте реализации народовластия.

Следует согласиться с автором в том, что бикамерализм не может рассматриваться исключительно как организационная форма построения парламента. Различия в способах формирования палат, характере представительства, объеме и содержании их полномочий непосредственно

связаны с реализацией принципов народовластия, федерализма, разделения властей и взаимного сдерживания государственных органов.

Актуальность исследования определяется также отсутствием в отечественной конституционно-правовой науке комплексной современной концепции российского бикамерализма, учитывающей как сложившиеся конституционно-правовые конструкции, так и произошедшие в последние годы изменения.

Автор справедливо обращает внимание на необходимость разграничения понятий «парламентаризм» и «народное представительство». В работе обоснованно отмечается, что парламентаризм может существовать при различных формах представительства, тогда как народное представительство в строгом смысле предполагает определенные требования к субъекту и характеру представительства. В этом контексте заслуживает внимания вывод о смешанном характере представительства в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Диссертационное исследование отличается широтой поставленной проблемы и комплексностью ее рассмотрения. Автор последовательно исследует теоретико-методологические основы бикамерализма, особенности формирования палат Федерального Собрания, их компетенцию, парламентские процедуры, вопросы внутренней организации палат, а также проблемы обеспечения конституционной законности и публичности парламентской деятельности.

Теоретическую основу диссертации составили труды ученых в области конституционного права, теории государства и права, социальной философии и других отраслей юридической науки. Нормативную основу образуют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, иные нормативные правовые акты, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционное законодательство зарубежных государств.

Методологическая основа исследования представляется обоснованной характером поставленных задач. Автор использует общенаучные и специальные методы, в том числе формально-юридический, системно-структурный и системно-функциональный методы, а при исследовании парламентских процедур обращается также к междисциплинарным и конкретным социально-правовым подходам.

Научная новизна работы определяется тем, что автором осуществлено целостное исследование теории и практики двухпалатного парламентаризма в современном российском конституционном праве и сформулированы предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

К числу наиболее существенных результатов диссертационного исследования следует отнести авторскую концепцию соотношения общенационального и территориального представительства в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Диссертант обосновывает положение о неоднородности Федерального Собрания с точки зрения форм представительства и указывает на принципиальное различие Государственной Думы и Совета Федерации. Государственная Дума, по мнению автора, является органом общенародного представительства, тогда как Совет Федерации представляет собой орган территориально-политического представительства. В связи с этим предлагается сохранить территориальную природу верхней палаты, одновременно изменив характер представительства (народно-территориальное представительство). Данная позиция представляется одной из центральных в диссертации. Именно через нее автор стремится объяснить назначение двухпалатной структуры парламента и определить возможное направление дальнейшего развития российского бикамерализма.

Интерес представляет предложение о формировании Совета Федерации на основе мажоритарной избирательной системы с использованием территории субъекта Российской Федерации в качестве избирательного

округа. Автор при этом связывает такую конструкцию с необходимостью сохранения политического равенства субъектов Российской Федерации.

Заслуживает внимания и положение о необходимости сочетания единства представительного органа с организационной самостоятельностью его палат. Автор связывает такую конструкцию с реализацией механизма сдержек и противовесов между Российской Федерацией и ее субъектами.

Отдельного внимания заслуживает исследование порядка формирования Совета Федерации. Автор выявляет ряд проблем правового регулирования назначения сенаторов – представителей Российской Федерации, а также порядка наделения полномочиями сенатора Российской Федерации бывшего Президента Российской Федерации. Предложения диссертанта направлены на повышение определенности соответствующих процедур.

Существенным результатом работы является также проведенная автором классификация полномочий палат Федерального Собрания, исследование их законодательной и внесанкционной компетенции, а также предложения по совершенствованию механизма участия Совета Федерации в законодательном процессе.

Следует отметить и то, что диссертация имеет выраженную **прикладную направленность**. Автор не ограничивается выявлением проблем действующего законодательства, но формулирует конкретные предложения по его совершенствованию.

Важным достоинством является также обращение автора к проблемам законодательных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Это позволяет рассматривать народное представительство как единую многоуровневую систему.

Именно в этом отношении диссертация представляет особый интерес для дальнейшего развития исследований в области представительных органов в Российской Федерации.

Теоретическое значение диссертации состоит в развитии представлений о природе современного парламентаризма, соотношении народного и территориального представительства, конституционно-правовой природе бикамерализма и его связи с федеративным устройством государства.

Практическая значимость работы определяется содержащимися в ней предложениями по совершенствованию законодательства о Федеральном Собрании, парламентских процедурах, порядке формирования палат и организации их деятельности. Полученные результаты могут использоваться также в образовательном процессе при преподавании дисциплин конституционно-правового профиля.

Вместе с тем работа, как и любое крупное научное исследование, содержит положения, которые могут быть предметом научной дискуссии.

1. Представляется дискуссионным исходное положение автора о том, что Федеральное Собрание, несмотря на конституционное закрепление в качестве единого представительного и законодательного органа Российской Федерации, фактически представляет собой два представительных органа власти.

С одной стороны, приведенные диссертантом аргументы о различиях в порядке формирования, характере представительства и компетенции палат являются достаточно убедительными. С другой стороны, возникает вопрос о правовых последствиях предлагаемой характеристики палат.

Если Совет Федерации и Государственная Дума рассматриваются именно как два самостоятельных представительных органа, то каким образом в рамках такой конструкции должно пониматься конституционное положение о Федеральном Собрании как едином органе? Не приводит ли предложенная диссертантом характеристика к определенному расхождению между конституционной формой и предлагаемой автором теоретической моделью?

Представляется, что данный вопрос заслуживает дополнительного обсуждения, прежде всего с точки зрения соотношения организационной самостоятельности палат и институционального единства парламента.

2. Вызывает возражение предложение, сформулированное в выносимом на защиту положении № 5 о придании Совету Федерации права рассматривать законопроекты по предметам совместного ведения и в качестве первой палаты. Традиционно в бикамеральных парламентах вторая палата более консервативна (часто в хорошем смысле) и призвана в определенной степени сдерживать радикализм (иногда излишний) формируемой более демократичным способом первой палаты, что и отмечено в диссертации в качестве достоинств бикамерализма. Если Совет Федерации будет рассматривать законы в качестве первой палаты, надо ли будет их одобрять, соответственно возлагать эту функцию на Государственную Думу? В целом предложение идет вразрез с Конституцией, которая возлагает на Государственную Думу принятие законов, а на Совет Федерации – одобрение.

3. Анализируя точки зрения ученых, диссертант не всегда четко формулирует собственное мнение. Например, на с. 33 – 34 со ссылкой на автора приводится мнение: «Палата репрезентует субъекты РФ, точнее – их законодательные и исполнительные органы». При этом возражений не приведено, хотя по Конституции в Совет Федерации входят именно представители субъектов РФ, а не органов. Далее автор ссылается на ученых, опять же не выражая своего мнения: «В связи с этим Г.С. Кириенко вслед за В.В. Ивановым считает необходимым введение в научный оборот термина «президентское представительство»» (С. 33). А что по этому поводу думает диссертант?

4. Отдельные положения диссертации, касающиеся публичности парламентской деятельности и обеспечения конституционной законности, представляются весьма перспективными, однако некоторые из предложений требуют дополнительной оценки с точки зрения пределов конституционно-правового регулирования.

В частности, автор связывает обеспечение публичности деятельности парламентариев с расширением поименного характера голосования и более

активным взаимодействием парламента с экспертным сообществом и общественностью.

Само по себе стремление к повышению прозрачности парламентской деятельности не вызывает возражений и всяческой поддержки заслуживает стремление к активизации взаимодействия палат парламента с экспертным сообществом и общественностью. Что касается поименного голосования, вызывает сомнение, так ли необходимо ограничивать свободу палаты в выборе способа голосования и должна ли публичность парламентского решения обеспечиваться именно посредством индивидуализации позиции каждого парламентария.

5. Очень большое сомнение вызывает предложение ввести институт самороспуска Совета Федерации (С. 219 – 220). Сенаторы (в настоящее время – все) представляют субъекты Федерации, и это является важным элементом федерализма. Функционирование федеративного государства требует определенного баланса интересов всех составляющих единое государство субъектов, что обеспечивается Советом Федерации. Даже при роспуске Государственной Думы Совет Федерации продолжает функционировать, что обеспечивает преемственность парламентской деятельности. Стабильность функционирования «верхней палаты» - залог стабильности государства. Предложение представляется весьма спорным и явно требует дополнительной аргументации.

6. В работе допущены некоторые неточности, например, дважды упоминается, что Государственная Дума может быть распущена только по основаниям, указанным в статьях 111 и 117 Конституции РФ (С. 211), в то время, как после внесения конституционной поправки 2020 года появилось дополнительное основание роспуска Думы, предусмотренное ст. 112 Конституции. На С. 83 совершенно непонятное выражение: «...амнистию не вправе объявить Совет Федерации по тем же причинам, по каким Государственная Дума не обладает полномочием РФ или судей высших судов (т.к. это – компетенция Совета Федерации)».

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не затрагивают общей положительной оценки диссертационного исследования. Более того, возможность постановки подобных вопросов свидетельствует о содержательности и научной значимости проведенного исследования.

В целом диссертация Червинской Александры Павловны представляет собой самостоятельное, завершённое научное исследование, выполненное на высоком теоретическом уровне.

Автором проведен комплексный анализ теоретических и практических проблем российского парламентского бикамерализма, выявлены особенности современного состояния данного института, сформулированы предложения по совершенствованию его конституционно-правового регулирования.

Научные положения и выводы диссертации основаны на значительном объеме исследованного материала, отличаются необходимой степенью аргументированности и обладают научной новизной.

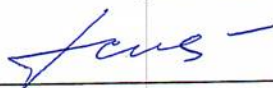
Диссертация имеет внутреннее единство, ее содержание соответствует заявленной теме, поставленной цели и сформулированным задачам исследования.

Результаты работы прошли необходимую апробацию и получили отражение в научных публикациях автора. Теоретические положения и практические предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях российского парламентаризма, в процессе совершенствования законодательства и в учебном процессе.

На основании изложенного полагаю, что диссертация Червинской Александры Павловны «Парламентский бикамерализм как форма реализации народовластия в конституционном праве современной России» является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение крупной научной проблемы, имеющей существенное значение для развития науки конституционного права.

Диссертация 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 ее автор Червинская Александра Павловна заслуживает присуждения ей 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 муниципального права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Почетный работник высшего профессионального образования РФ



Садовникова Галина Дмитриевна

07 августа 2026 г.

Информация о кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр. 2, каб. 202, т. +7 (499) 244-88-88 (доб. 417). Email: msal kpr@mail.ru

Специальность, по которой защищена докторская диссертация Г.Д. Садовниковой: 12.00.02 – «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

Подпись заверяю
Начальник отдела по учетно-аналитической работе
Управления кадров
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

«07» (подпись)

09

20 26

