

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 предопределена конституционной реформой 2020 года, которая не только закрепила принцип единства публичной власти, но и обострила проблему разграничения законодательных и контрольных полномочий между палатами Федерального Собрания, потребовав нового доктринального осмысления их институциональной дуалистичности. В условиях провозглашенного на конституционном уровне принципа единства системы публичной власти особую значимость приобретает научное осмысление двухпалатной структуры Федерального Собрания, сочетающей организационную самостоятельность палат и их функционирование в качестве единого представительного и законодательного органа. Автор справедливо акцентирует внимание на амбивалентности правового положения Совета Федерации и Государственной Думы, что обусловлено различной природой реализуемого ими представительства – общенародного и публично-территориального.

Значимость обращения к данной проблематике усиливается ввиду необходимости переосмысления ряда конституционно-правовых институтов, включая разграничение компетенции между палатами парламента как в рамках

законодательного процесса, так и за его пределами, а также порядок их формирования с учетом новейших конституционных новелл (введение «президентской квоты» в Совете Федерации, расширение полномочий Государственной Думы в формировании Правительства РФ).

Методологическая основа исследования заслуживает отдельного внимания, поскольку она представляет собой не просто набор инструментов познания, а выверенную систему подходов, сформированную с учетом сложности и многоаспектности заявленной проблематики. Соискатель использует диалектический метод как общенаучную основу, позволяющую рассматривать бикамерализм в развитии, выявляя внутренние противоречия между народным и территориальным представительством, между организационной самостоятельностью палат и их функционированием в качестве единого органа. Историко-юридический метод применен автором для анализа генезиса порядка формирования Совета Федерации, что позволило проследить эволюцию данной палаты от выборной модели через должностной принцип к современному состоянию, выявив преемственность и институциональные разрывы. Особого внимания заслуживает сравнительно-правовой метод, который использован соискателем для сопоставления российской модели бикамерализма с опытом зарубежных стран (Австрия, Бельгия, Германия, Индия, Испания, Италия, Казахстан, Франция, ФРГ, Хорватия, Чехия). Это позволило не только выявить общие закономерности, но и обосновать уникальность российской конституционной модели, сочетающей федеративный бикамерализм с элементами кооптации. Системно-структурный и системно-функциональный подходы использованы автором для многоуровневой классификации полномочий палат Федерального Собрания, что позволило предложить оригинальную типологию, основанную на различных критериях (по сфере деятельности, по характеру реализации, по порядку осуществления, по источнику инициативы). Формально-юридический метод применен при анализе конституционных норм, регламентов палат и практики Конституционного Суда РФ, что обеспечило высокую степень

достоверности выводов. Междисциплинарный подход, сочетающий конституционно-правовой анализ с элементами политической науки и теории управления, позволил автору выйти за рамки узкоюридического осмысления бикамерализма и представить его как комплексный политико-правовой феномен.

Эмпирическая база исследования также отличается репрезентативностью и разнообразием источников. В работе проанализирован значительный массив законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Особую ценность представляет исследование соискателем практики Конституционного Суда РФ, включая постановления и определения, касающиеся разграничения компетенции палат Федерального Собрания и их взаимодействия с Президентом РФ.

Автором изучены стенограммы заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, что позволило выявить реальные проблемы парламентских процедур и злоупотребления свободой парламентской дискуссии. Использование зарубежного нормативного материала (конституций стран с двухпалатной структурой парламента) позволило провести корректные параллели и обосновать предложения по совершенствованию отечественного законодательства.

Можно выделить несколько концептуальных блоков в которых раскрывается научная новизна диссертационного исследования.

Первый блок – теоретико-методологическое переосмысление природы бикамерализма. Соискатель доказывает, что Федеральное Собрание характеризуется институциональной дуалистичностью представительства, выражающейся в сочетании народного (в Государственной Думе) и публично-территориального (в Совете Федерации) начал, что исключает его организационную и функциональную гомогенность как единого представительного органа. Разработанная автором концепция синтеза народного и территориального представительства, в рамках которой верхняя палата рассматривается как орган народно-территориального

представительства, выражающий интересы населения субъектов Российской Федерации, является оригинальным вкладом в конституционно-правовую доктрину.

Второй блок – институциональное проектирование порядка формирования палат. Автор обосновывает переход к формированию Совета Федерации на выборной основе по мажоритарной системе в пределах субъектов Российской Федерации при сохранении принципа их политического равенства, а также функциональное разведение палат через использование пропорциональной избирательной системы при формировании Государственной Думы.

Особого внимания заслуживает не столько сам перечень предложений, сколько предложенная автором оригинальная методология функционального разграничения палат, позволяющая по-новому взглянуть на природу «президентской квоты» и обосновать необходимость института самороспуска как элемента системы сдержек и противовесов, а не просто как процедурной новеллы

Третий блок – классификационно-функциональный. Предложена многоуровневая классификация полномочий палат Федерального Собрания: по сфере деятельности (законотворческие, кадровые, в сфере национальной безопасности, контрольные, иные); по характеру реализации (прерогативные и общегосударственные); по порядку осуществления (совместные и распределенные); по источнику инициативы (инициативные и санкционирующие). На основе данной классификации обоснован вывод о целесообразности усиления прерогативного характера парламентского контроля и расширения совместной компетенции палат.

Четвертый блок – процессуально-процедурный. Впервые обосновано, что отсутствие института самороспуска палат парламента в российском конституционном законодательстве свидетельствует о недостаточной развитости механизмов саморегуляции представительной власти в условиях политико-правовых кризисов. Разработана концепция самороспуска палат

Федерального Собрания как формы конституционно-правовой ответственности парламентского состава, с установлением требования квалифицированности большинства голосования и правовых последствий в виде возобновления процедур формирования палат.

Пятый блок – контрольный и правозащитный. Обоснована необходимость расширения круга субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о предварительном конституционном контроле, посредством наделения таким правом Совета Федерации. Аргументирована целесообразность законодательного закрепления дифференцированной ответственности палат за мониторинг и инициирование изменений нормативных актов в зависимости от предметной сферы.

Теоретическая значимость исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся эволюционирования парламентов из совещательных органов в самостоятельные коллегиальные органы власти при развитии идей естественного права, общественного договора, народного суверенитета и разделения властей; придания посредством бикамеральной структуры народного представительства завершенности системе конституционных признаков федерализма; необходимости дальнейшего совершенствования разграничения компетенции участников законодательного процесса; корреляции двухпалатности как принципа организации народного представительства с применяемыми в стране избирательными системами.

Практическая значимость диссертационного исследования подтверждается направленностью на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере функционирования современного бикамерального парламентаризма. Высказываются предложения о совершенствовании законодательства о народном представительстве, об организации законодательной деятельности, о разграничении предметов

ведения и полномочий, о выборах, о досрочном прекращении полномочий палат Федерального Собрания и парламентариев.

Несмотря на высокий теоретический уровень и практическую значимость диссертационного исследования, отдельные его положения вызывают дискуссионные суждения и нуждаются в дополнительной аргументации.

1. Спорным представляется предложение автора о наделении бывших Президентов РФ полномочиями сенатора через издание указа действующего Президента. Не создаёт ли это отношения зависимости экс-главы государства в должности сенатора от действующего, что потенциально противоречит смыслу данной конституционной гарантии?

2. Принцип «распределённой инициативы», предложенный автором как альтернатива превалированию санкционирующих полномочий палат, не раскрыт с точки зрения конкретного процессуального механизма. Каким образом палата будет формулировать «альтернативные предложения» по вопросу, инициированному Президентом РФ, и какова юридическая сила таких предложений?

Высказанные замечания носят дискуссионный характер, направлены на уточнение и развитие отдельных аспектов авторской концепции и не снижают общей высокой оценки диссертационного исследования, его научной новизны и практической значимости.

Проведенное исследование, завершённое по форме и глубокое по содержанию, представляет собой самостоятельный вклад в науку, а его практические рекомендации обладают высокой степенью готовности к внедрению в законодательный процесс.

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, профессор, заместитель директора, заведующий кафедрой административного, информационного и финансового права Юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

25

августа 2026 г.

Шмалий Оксана Васильевна

Почтовый адрес места работы: 119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84, корп. 3, 6 этаж, каб. 619. Служебный тел.: +7 (499) 956-06-29. Адрес электронной почты: shmaliy-ov@ganepa.ru.

Специальность, по которой защищена докторская диссертация: 12.00.14 - административное право; финансовое право; информационное право



ЗАВЕРЯЮ

ЧЕНЫ СЕКРЕТАРЬ

РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ