

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

Народовластие как основа конституционного строя Российской Федерации реализуется через различные формы непосредственной и представительной демократии, среди которых парламентское представительство занимает центральное место. При этом само по себе закрепление двухпалатной структуры Федерального Собрания не предопределяет автоматически полноценной реализации принципа народовластия: многое зависит от того, насколько адекватно избирательные системы, применяемые при формировании палат парламента, обеспечивают выражение воли многонационального народа Российской Федерации и интересов населения субъектов Российской Федерации. В этом контексте вопрос о соотношении бикамерализма и народовластия, вынесенный в заглавие рецензируемой диссертации, представляется методологически точно поставленным и весьма актуальным.

Особую значимость исследованию придает то обстоятельство, что вопросы избирательных систем формирования Государственной Думы, а также перспективы перехода к выборному способу формирования Совета Федерации остаются предметом продолжающейся научной дискуссии. Комплексный анализ мажоритарной и пропорциональной составляющих

избирательной системы Государственной Думы, предпринятый автором в сопоставлении с историческим генезисом порядка формирования Совета Федерации, позволяет получить целостное представление о том, в какой мере действующая модель формирования палат парламента отвечает конституционному принципу народовластия.

Диссертация А.П. Червинской вносит существенный вклад в развитие избирательного права и учения о народном представительстве, предлагая доктринально обоснованную альтернативу действующей модели формирования палат.

В первой главе диссертации автором обстоятельно раскрыто соотношение категорий «народное представительство», «парламентаризм» и «бикамерализм», обоснована институциональная дуалистичность Федерального Собрания как сочетания народного и публично-территориального представительства. Заслуживает поддержки авторский вывод о том, что легитимность двухпалатного парламента как выразителя народовластия обеспечивается не механическим удвоением представительных начал, а их содержательной гармонизацией в рамках единой конституционной модели.

Во второй главе диссертантом системно исследован порядок формирования палат Федерального Собрания. Значительный научный интерес представляет анализ мажоритарной избирательной системы как основы формирования части состава Государственной Думы, а также предложения по совершенствованию организации пропорциональных выборов в нижнюю палату парламента. Обоснованным представляется и вывод о необходимости перехода к выборному формированию Совета Федерации на мажоритарной основе в субъектах Российской Федерации, что, по мнению автора, способно усилить непосредственную связь верхней палаты с волеизъявлением населения при сохранении принципа политического равенства субъектов Федерации.

В третьей главе исследуются парламентские процедуры в условиях двухпалатной организации народного представительства, включая деятельность комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп, статус должностных лиц палат, а также проблему злоупотребления свободой парламентской процедуры. Практическую значимость имеют предложенные автором механизмы противодействия такому злоупотреблению, направленные на обеспечение подлинно представительного характера парламентской деятельности.

В четвертой главе диссертантом проанализированы механизмы обеспечения конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания, включая полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в отношении правовых актов парламента, формы взаимодействия палат с Президентом Российской Федерации и принцип публичности парламентской деятельности. Обоснование необходимости расширения круга субъектов права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о предварительном конституционном контроле за счет наделения соответствующим правом Совета Федерации логично продолжает заявленную в работе идею об усилении роли верхней палаты как выразителя интересов населения субъектов Российской Федерации.

В целом диссертационное исследование отличается научной новизной, глубиной проработки поставленных задач и достоверностью полученных результатов. Особого внимания заслуживают предложенная автором концепция синтеза народного и территориального представительства, обоснование перехода к выборному формированию Совета Федерации, а также классификация полномочий палат Федерального Собрания.

Полагаю, что результаты диссертационного исследования вносят значительный вклад в развитие конституционно-правового учения о народном представительстве и избирательном праве и могут быть использованы в законотворческой деятельности, в правоприменительной

практике избирательных комиссий и палат Федерального Собрания, а также в преподавании курсов конституционного и парламентского права.

Заслуживает внимания и в целом поддерживается предложение автора о расширении участия Совета Федерации на ранних стадиях законодательного процесса по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Однако данная инициатива порождает ряд вопросов, требующих дополнительного концептуального осмысления.

Во-первых, автор не предлагает чёткого критерия для разграничения законопроектов, которые должны проходить раннюю стадию рассмотрения в Совете Федерации, и тех, которые этого не требуют. Значительная часть федеральных законов, особенно в сфере экономического и социального регулирования, одновременно затрагивает как предметы исключительного ведения РФ (статья 71 Конституции РФ), так и предметы совместного ведения (статья 72 Конституции РФ). Как быть в ситуации, когда законопроект формально относится к исключительному ведению, но по своему содержанию затрагивает интересы субъектов РФ? Остаётся открытым вопрос – кто будет разрешать такие споры: должен ли это быть профильный комитет Совета Федерации, Государственная Дума или Конституционный Суд РФ?

Во-вторых, не приведёт ли усиление роли Совета Федерации на ранней стадии законодательного процесса к затягиванию сроков принятия законов и снижению оперативности законодательной деятельности, особенно с учётом того, что автор одновременно предлагает сделать эту палату избираемой (то есть политически более активной)?

Указанные замечания носят дискуссионный характер, не снижают общей высокой оценки диссертационного исследования, направлены на уточнение авторской позиции и могут быть учтены соискателем при подготовке к защите либо в дальнейшей научной работе.

Вывод: диссертация Александры Павловны Червинской «Парламентский бикамерализм как форма реализации народовластия в

