NEW IN THE PRACTICE OF APPLYING INTERNATIONAL TAX RULES IN THE DIGITAL ECONOMY

Abstract

The article reveals the features of applying the new tax rules put forward in the digital economy, and the emergence of additional challenges to tax administrations. A set of new tax rules to counter the commission of tax offenses, including the so-called "double taxation", is specifically investigated. The analysis of the concept of the permanent establishment of a digital company. The estimation of illegal actions of large international companies concluding "artificial transactions" with the aim of obtaining tax benefits and advantages is given.

Key words: *taxation of controlled foreign companies, digital economy, BEPS Plan, permanent establishment, digital civil rights objects, unreasonable tax benefits.*

References

1. Kucherov I.I. Mezhdunarodnoe nalogovoe pravo (akademicheskij kurs): Uchebnik. M: YurInfor, 2007. 450 s.
2. Ponomareva K.A. Podxody' k koncepcii postoyannogo predstavitel'stva v e'ru cifrovoj e'konomiki // Finansovoe pravo, 2019. № 7. S. 36 – 40.
3. Yarulina G.R. Mesto instituta postoyannogo predstavitel'stva v nalogovom prave RF // Aktual'ny'e problemy' rossijskogo prava, 2016. № 12. S. 65 – 72.
4. Xavanova I.A. Princip osnovnoj celi: novelly' mezhdunarodnogo nalogovy'x pravil // Finansovoe parvo, 2019. № 7. S. 40 – 44.
5. Damirov D.E'. Problema konflikta nalogovoj kvalifikacii i ee reshenie na osnove Model'noj nalogovoj konvencii OON // Pravo. Zhurnal Vy'sshej shkoly' e'konomiki, 2018. № 3. S. 234 – 251.
6. Kahlenberg S. Prevention of Double Non-Taxation: An Analysis of Cross-Border Financing from a German Perspective' // Intertax. 2015. Vol. 43. Issue 3. S. 218 – 222.
7. Strazheneckaya L.N. Pravovoe regulirovanie naogooblozheniya kontroliruemy'x inostranny'x kompanij: opy't zarubezhny'x stran i Rossii. M., STATUT, 2018. 300 s.

УДК 342 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-1-80-87

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО БИКАМЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Червинская Александра Павловна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, д. 5А). E-mail: sasha.m-87@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются этапы становления и развития федеративного бикамерализма через призму содержания основных документов страны. По мнению автора, именно Конституция 1924 года положила начало двухпалатному представительству на федеральном уровне. Современное Федеральное Собрание опирается на исторические традиции, которые складывались в стране в связи с образованием СССР, принятием Конституции СССР 1924 года и последующих конституций, однако, в отличие от советского бикамерализма, современный двухпалатный Парламент не имеет национально-территориальной природы, является постоянно действующим органом, палаты Федерального Собрания обособлены.

Ключевые слова: *конституция, бикамерализм, федерализм, представительство, компетенция, законодательный орган, государство, национально-территориальные образования, статус, республика, большинство, субъект.*

Современная Россия является достаточно централизованной державой с весьма унифицированным законодательством, но многие признаки федерализма, включая двухпалатный федеральный парламент, свидетельствуют о наличии фактических федеративных отношений.

На наш взгляд, двухпалатный парламент придает завершенность системе основополагающих признаков федерализма. В федеративных государствах может наблюдаться бикамерализм,

который не следует квалифицировать как «федеративный бикамерализм» в силу того, что верхняя палата парламента не представляет региональную власть и имеет компетенцию, не связанную с представительством субъектов Федерации. В случае, если порядок формирования, механизм представительства и вытекающая из этого компетенция верхней палаты парламента органически связаны с федеративной формой политико-территориального устройства страны и предопределяются этим, наблюдается феномен «федеративного бикамерализма».

Обеспечение в России «федеративного бикамерализма» находится в зависимости от того, сохраняется и обеспечивается ли в стране сам федерализм.

Царская Россия полностью избежала демократических революций, конституционализации, многопартийности, парламентских выборов и других аналогичных явлений не только в XVIII, но даже в XIX веке, когда практически все европейские государства считали конституционные принципы едва ли не политической аксиомой. Российская империя до 1918 года де-юре и де-факто была унитарным государством. Поэтому корни, смысл и истоки современного российского федерализма, на наш взгляд, следует искать в советский период истории. Естественным образом это касается и концепции «федеративного бикамерализма».

В 1991 году СССР прекратил свое существование как геополитическая реальность. Современная Россия, конечно, может считаться правопреемником бывшего СССР, но не в вопросах территории бывшего Союза ССР (за исключением экстраординарных обстоятельств, например, присоединения Крыма и Севастополя, конституционность чего подтверждена соответствующим постановлением Конституционного Суда Российской Федерации)[1]. Федерализм современной России, по нашему мнению, территориально должен «измеряться рамками» бывшей РСФСР, но не бывшего СССР, так как территория современной России включает в себя территорию только бывшей РСФСР. С.А. Авакьян совершенно точно заметил, что РСФСР, в отличие от СССР, с момента его основания представлял собой «формальную» федерацию [1]. Настоящих федеративных отношений «внутри» РСФСР практически не было, хотя официальная советская доктрина это, разумеется, отрицала.

Модель федерализма в СССР, конечно, не распространялась на РСФСР территориально, но она оказывала на нее влияние методологически. Отсутствие «полноценного» федерализма в РСФСР во многом объяснялось сложностью внедрения в общественно-политическую практику «двойной» децентрализации (РСФСР как республика в составе СССР пользуется самостоятельностью, но, в отличие от других, унитарных, республик, должна была бы формально внедрить у себя более децентрализованную «внутреннюю» модель разграничения предметов ведения и полномочий, что весьма затруднительно на практике). В связи с этим неудивительно, что сразу после распада СССР проблема федерализма актуализировалась в отношении Российской Федерации, причем до такой степени, что существовала, в свое время, даже угроза дальнейшего распада России. Федеративная форма политико-территориального устройства нашей страны сдержала тенденцию выхода из состава России некоторых национальных республик и продолжает оказывать превентивное воздействие на этот процесс [2]. В связи с этим, на наш взгляд, конституционный опыт построения федерализма в СССР имеет важное теоретико-методологическое значение для исследования современного российского конституционализма. Двухпалатные представительные органы СССР – важная историческая опора для институционализации Совета Федерации и Государственной Думы в составе Федерального Собрания. С распадом СССР не утратили своего решающего значения ни масштабность территории страны, ни ее многонациональный характер. Эти обстоятельства должны учитываться при организации парламентаризма и народного представительства в современном российском обществе [3, с. 15].

Первые две конституции нашей страны (Конституция РСФСР от 1918 года[2] и Конституция СССР от 1924 года[3]) с точки зрения организации представительства населения имели много общего, поэтому их удобнее сравнивать в совокупности и системном единстве. Общей теоретико-методологической основой служила конструкция «съезд – исполнительный комитет» без четкого разграничения законодательной, исполнительно-распорядительной и контрольной власти

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1527.

[2] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

[3] Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. М., 1924. Утратил силу.

[4, с. 9]. Власть рабочих, крестьян и других беднейших слоев населения выражалась сначала через съезды, затем (в период между съездами) делегировалась исполнительным комитетам, которые, в свою очередь, передавали часть фактической компетенции народным комиссарам [5]. В соответствии с Конституцией РСФСР от 1918 года учреждались съезды советов (областные, губернские, уездные, волостные) и советы (городские, сельские). Предметы ведения центральных властей составляли «все вопросы общегосударственного значения», в то время как предметом деятельности Советской власти на местах являлось проведение в жизнь решений вышестоящих органов и разрешение «всех вопросов», которые имеют «чисто местное» значение.

Однако между Конституцией РСФСР от 1918 года и Конституцией СССР от 1924 года с точки зрения исследуемой проблематики имелось одно важное и существенное различие: власть согласно Конституции РСФСР от 1918 года не знала двухпалатного деления (несмотря на формально федеративный статус государства); в отличие от этого, Конституция СССР от 1924 года учреждала Союзный Совет и Совет Национальностей в составе Центрального исполнительного комитета СССР. Это уе просто важнейший этап в развитии федеративного бикамерализма в России. Конституция СССР от 1924 года, на наш взгляд, положила начало двухпалатному представительству на федеральном уровне, после чего никогда не отступала от данного конституционного законоположения. Таким образом, российский бикамерализм может с полным правом насчитывать почти 100-летнюю историю зарождения и развития.

Объединение в составе СССР таких республик, как РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР (включавших ССР Азербайджан, ССР Грузия и ССР Армения) потребовало институционального обособления представительства граждан и представительства народов на уровне отдельной палаты Центрального исполнительного комитета СССР [6, с. 7]. Вместе с тем, представительство в Совете национальностей нельзя считать в полной мере «федеративным представительством»: в состав Совета национальностей входили не только представители от союзных республик, но также представители от автономных республик и автономных областей. Представительство в Совете национальностей не было равным (часть территориальных единиц направляло по пять представителей, другая часть – по одному) и было исключительно национальным (территориальный признак исключался по двум причинам: во-первых, все субъекты СССР были образованы по национальному признаку, во-вторых, представительство территориальных единиц, образованных по вненациональному признаку, в Совете национальностей не допускалось) [7]. Вне зависимости от того, получили ли национальности институциональное обособление вследствие статуса республики, входящей в состав СССР, либо не получили его, пользуясь лишь правами автономии (со статусом автономной республики или автономной области) – все они обладали правом на представительство в Совете национальностей. Таким образом, в Совете национальностей были представлены не столько республики в составе СССР, сколько национальности.

Конституция СССР от 1924 года, таким образом, дифференцировала представительство республик пропорционально численности их населения в Союзном Совете и, одновременно с этим, представительство национальностей в Совете национальностей (по пять представителей от союзных и автономных республик, по одному представителю от автономных областей). В силу того, что обе «палаты» избирались (Союзный Совет) или утверждались (Совет национальностей) съездом Советов СССР, их нельзя квалифицировать как органы народного представительства. Даже формально Союзный Совет представлял республики, не народ.

Институциональная обособленность Союзного Совета и Совета национальностей по Конституции СССР от 1924 года подкреплялась следующими существенными обстоятельствами: во-первых, «палаты» имели равные законодательные права (ни один законопроект не получал силу закона без принятия как Союзным Советом, так и Советом национальностей); во-вторых, «палаты» были вправе собираться совместно на общие заседания, но голосовали раздельно (например, для формирования Президиума ЦИК СССР или Совета народных комиссаров). В случае возникновения разногласий между «палатами» по вопросам принятия законодательных актов создавалась согласительная комиссия. При нерезультативности ее деятельности разногласия разрешались посредством совместного заседания или вопрос передавался на усмотрение съезда Советов, который, как известно, формировал Союзный Совет и Совет национальностей, следовательно – в значительной степени контролировал его состав и деятельность.

Сравнение данной модели с действующей Конституцией Российской Федерации показывает, что Совет Федерации и Государственная Дума, с одной стороны, имеют большую степень независимости, так как они не формируются каким-либо съездом и не могут делегировать ему компетенцию при возникновении разногласий в законодательном процессе. Но, с другой стороны, Государственная Дума имеет больше возможностей контролировать содержание законодательного

процесса, чем Совет Федерации (квалифицированное большинство голосов в Государственной Думе блокирует волю Совета Федерации, позволяя преодолеть его вето; квалифицированное большинство в Совете Федерации может потребоваться лишь в случаях принятия федеральных конституционных законов или совместного с Государственной Думой преодоления вето Президента Российской Федерации). В отличие от этого, Союзный Совет и Совет национальностей имели равные возможности влияния на законодательный процесс ввиду тождественности их нормотворческих полномочий. Разногласия преодолевались, главным образом, путем учреждения согласительных комиссий и совместных заседаний, а не доминирования квалифицированного большинства одной палаты над волей другой.

Несмотря на указанные выше обстоятельства, относительно завершенную форму российский бикамерализм приобрел с принятием Конституции СССР 1936 года, т.к. этот Основной закон страны впервые учредил законодательный орган – Верховный Совет СССР – который юридически имел две палаты: Совет Союза и Совет Национальностей. Наименования палат, в сущности, остались прежними. Но существенным образом изменился их конституционный статус: вместо косвенных и неравных выборов, производившихся съездами, появляется институт всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Совет Союза избирался по избирательным округам по норме «один депутат на 300 тыс. населения». Что касается Совета Национальностей, то он также избирался путем всеобщих и прямых выборов, но с учетом следующих квот: от союзных республик – по 32 депутата, от автономных республик – по 11 депутатов, от автономных областей – по пять депутатов, от национальных округов – по одному депутату.

Государственная Дума с 1993 года по настоящее время формировалась разными способами, но неизменным был компонент «не менее половины состава избирается по пропорциональной избирательной системе» (либо паритетное использование мажоритарной и пропорциональной систем – по 225 мандатов, либо формирование всего состава в 450 депутатов с использованием пропорциональной системы). Таким образом, мажоритарное представительство в Государственной Думе либо полностью исключалось, либо завышалось примерно в два раза по сравнению с представительством в Совете Союза, согласно Конституции СССР 1936 года (один мажоритарный депутат – примерно на 600 тыс. жителей). Совет Федерации избирался лишь один раз, непосредственно после конституционной реформы 1993 года [8], затем в его состав по должности входили руководители законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации [9, с. 5 – 6], в настоящее время региональные представители назначаются решениями законодательных (представительных) органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, если не считать представителей Российской Федерации, которые могут назначаться Президентом РФ в количестве не более 10 процентов от общего состава. Каждый субъект федерации имеет право на двух представителей в Совете Федерации[1].

В отличие от этого, Конституция 1936 года предусматривала выборное, но неравное представительство субъектов федерации, причем не только субъектов федеративного государства, но и других национально-территориальных образований, которые не имели статуса союзной республики (автономные республики, автономные области и национальные округа). В этом аспекте Конституция СССР 1936 года полностью сохранила ключевые принципы Конституции СССР 1924 года: представительство было национальным и расширяло свои границы до нижестоящих административно-территориальных единиц, которые имели титульные национальности. Право на представительство в Совете Национальностей имели все национально-территориальные образования, вне зависимости от их статуса [10].

В современной России подобная конструкция была бы лишена смысла даже при сохранении базовой идеи национального представительства: Конституция Российской Федерации «повысила статус» автономной области и автономных округов до уровня равноправных с другими публично-территориальными образованиями субъектов Российской Федерации [11, с. 9], что обеспечило им право на представительство в Совете Федерации в силу их конституционного статуса. Но, с другой стороны, если предположить, что представительство в соответствующей палате должно быть исключительно национальным (по аналогии с Советом Национальностей СССР образца 1936 года), то в Совет Федерации не должны были бы входить представители городов федерального значения, краев и областей, что привело бы к весьма существенному искажению пропорциональности представительства в парламенте. По указанным причинам полагаем, что опыт формирования Совета Национальностей по Конституции СССР 1936 года актуален лишь с

[1] Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6952.

точки зрения использования всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании [12]. Органы народного представительства союзных республик, автономных республик, автономных областей и национальных округов не обладали правом назначения представителей в Совет Национальностей. Тем более, таким правом не обладали «первые лица» этих административно-территориальных единиц (их, кстати, вообще не было с формальной конституционной точки зрения). Формирование палат законодательного органа могло осуществляться исключительно посредством всеобщих выборов непосредственно гражданами страны.

Кроме порядка формирования палат, весьма примечательными являются некоторые другие компоненты статуса Верховного Совета СССР, которые существенным образом отличают его от современного Федерального Собрания России. Палаты Верховного Совета СССР были равными: в частности, они обе пользовались правом «законодательной инициативы»; закон «утверждался» каждой из палат простым большинством голосов; сессии палат начинались и заканчивались одновременно; совместные заседания палат поочередно вели их председатели. Но палаты имели «общий» Президиум Верховного Совета СССР, который созывал сессии и осуществлял полномочия Верховного Совета СССР в период между сессиями. Полномочия Президиума были довольно существенными – вплоть до толкования законов, права отмены решений Совета Министров СССР и высших исполнительных органов республик, если данные акты, по мнению Президиума, противоречили законодательству [13].

Имеются основания полагать, что сессионный принцип работы Верховного Совета СССР при постоянно действующем Президиуме Верховного Совета СССР – одно из основных институциональных отличий организации федерального парламента по сравнению с современным конституционным регулированием. Совет Федерации и Государственная Дума организационно и юридически обособлены друг от друга. У них нет «общего» Президиума, который осуществлял бы полномочия «в период между сессиями».

Конституция 1936 года довольно своеобразным образом решала вопрос о формах и методах преодоления разногласий между палатами Верховного Совета СССР. Из подтекста анализируемых законоположений можно сделать вывод, что Конституция допускала возникновение разногласий, но квалифицировала это как нечто экстраординарное, требующее довольно радикальных мер. В современной России разногласия между палатами – довольно частое явление. Совет Федерации сравнительно активно отклоняет проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой, что влечет за собой лишь согласительные процедуры, в крайнем случае – прекращение законодательной процедуры.

Конституция СССР 1977 года[1] в целом сохранила механизм организации Верховного Совета СССР, его Президиума и палат (которые не изменили своих названий: Совет Союза и Совет Национальностей). Даже нормы представительства в Совете Национальностей сохранились прежними. В Конституции СССР 1977 года, по сравнению с Конституцией СССР 1936 года, в целом наблюдалось много уточняющих и конкретизирующих норм, которые более содержательно и емко отражали суть того же организационно-правового механизма реализации ключевых принципов советского представительства [14, с. 78]. Но есть некоторые элементы, которые в определенной мере меняли смысл анализируемого государственно-правового института [15, с. 227]. Их удобно систематизировать следующим образом.

Во-первых, Конституция СССР 1977 года провозгласила принцип равенства численности палат, что при сохранении нормы представительства в Совете Национальностей потребовало отказа от нормы представительства в Совете Союза. Национально-государственное представительство оказалось важнее, чем общенародное представительство.

В современной России Совет Федерации и Государственная Дума не равны по численности представителей, что несколько усложняет «внутреннюю организацию» парламента и приводит законодательный процесс к определенному дисбалансу при подсчете простого и квалифицированного большинства голосов парламентариев (количество депутатов Государственной Думы более чем в два раза превышает число членов Совета Федерации). Однако современный российский парламент отдает предпочтение механизму представительства (аналогично Конституции СССР 1936 года), вовсе не организации работы парламента (аналогично Конституции СССР 1977 года).

Во-вторых, Конституция СССР 1977 года устранила явно неудачную форму преодоления разногласий между палатами Верховного Совета в законодательном процессе, которая была присуща Конституции СССР 1936 года. Ранее законодатель исходил из предположения, что разногла-

[1] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратила силу.

сия – это экстраординарные обстоятельства, которые требуют не только образования согласительной комиссии и совместного заседания палат, но также угрозы роспуска представительного органа по решению его Президиума. Конституция СССР 1977 года «смягчила» данное регулирование: правовыми последствиями стали лишь перенос вопроса на обсуждение следующей сессии, в крайнем случае – вынесение спорного законопроекта на всенародное голосование. Институт роспуска Верховного Совета СССР, ввиду возникших разногласий палат по содержанию их законодательной деятельности, с принятием Конституции 1977 года прекратил свое существование.

В-третьих, Конституция 1977 года повысила степень подробности регулирования статуса Президиума Верховного Совета СССР, благодаря чему дополнительно гарантировала представительство союзных республик в составе Президиума. Новая Конституция указывала, что председатель Президиума должен иметь 16 заместителей: первого заместителя и по 15 заместителей от каждой союзной республики; кроме этого, в составе Президиума имелся секретарь и 21 «рядовой» член. Должности 15-ти заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР от каждой союзной республики были, скорее, «символическими». Но они играли важнейшую роль в политической жизнедеятельности национально-территориальных образований: каждый субъект Федерации ощущал, что имеет четкое, ясно выраженное представительство на уровне фактически «заместителя главы государства».

Президиум Верховного Совета СССР по Конституции СССР 1977 года получил, на наш взгляд, весьма широкие полномочия. Из органа, который выполняет функции своего рода «дежурного» в период между сессиями Верховного Совета, он трансформировался в самостоятельный конституционный орган с собственной компетенцией [16]. Конституция СССР 1977 года разграничивала компетенцию Президиума, которая осуществляется им самостоятельно (назначение выборов, созыв сессии, толкование законов, вопросы гражданства, амнистия, помилование, отмена постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и высших исполнительных органов союзных республик) и компетенцию, предполагающую последующее утверждение на сессии Верховного Совета Российской Федерации (образование и упразднение министерств, государственных комитетов). Президиум получил право принятия указов и постановлений. Сравнение действующей Конституции Российской Федерации 1993 года с положениями Конституции СССР 1977 года показывает, что практически вся компетенция нынешнего Президента Российской Федерации, а также Совета Федерации и Государственной Думы принадлежала всецело Президиуму Верховного Совета СССР.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Двухпалатная структура современного Федерального Собрания в определенной мере опирается на исторические традиции, которые складывались в нашей стране с образованием СССР, принятием Конституции СССР 1924 года и последующих конституций от 1936 года и 1977 года. Однако советский бикамерализм имел ясно выраженную национально-территориальную природу; правом на представительство пользовались не только союзные республики, но и другие национально-территориальные образования. Верховный Совет СССР был организован как единый, целостный орган, работающий на посессионной основе; важнейшую роль в его работе играл Президиум. В современной России Федеральное Собрание не имеет Президиума; палаты Федерального Собрания обособлены, функционируют на постоянной основе, компетенция между ними полностью разграничена, квалификация Федерального Собрания как «органа государства» весьма условна, фактически статус органов имеют Совет Федерации и Государственная Дума.

Советский опыт правового регулирования и обеспечения бикамерализма не может быть полностью воспринят современной конституционной практикой, так как субъекты федерации, как полноправные члены политического союза, обладают правом на представительство в Федеральном Собрании. Данное право, с одной стороны, не может быть распространено на территориальные образования без статуса субъектов федерации, с другой, – этим правом должны пользоваться все субъекты федерации, вне зависимости от наличия (республики, автономная область, автономные округа) или отсутствия (края, области, города федерального значения) титульных национальностей.

Федеративная форма политико-территориального устройства современной России объективно необходима для ее полноценного существования, устойчивости и стабильности на данном историческом этапе, причем двухпалатный парламент с гарантированным представительством субъектов Федерации является одним из условий подлинного, полноценного федерализма, с учетом ряда особенностей российской государственности, сочетающей принципы централизации и децентрализации в организации публичной власти.

Литература

1. *Авакьян С.А.* Федерализм в России: опыт и практика. Новосибирск: Наука, 2005. 429 с. Рецензия // Право и политика. 2006. № 9. С. 150 – 151.
2. *Овсепян Ж.И.* Реформы российского федерализма конца XX столетия. Ч. 2. (Период после распада СССР) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2004. № 2. С. 3 – 37.
3. *Карапетян Л.М.* Федеративное государство и правовой статус народов. Федерализм. Суверенитет. Национальные меньшинства. Самоопределение. Территориальная целостность. Конфликты. М.: Манускрипт, 1996. 362 с.
4. *Плотников А.А.* Конституция РСФСР 1918 года (историко-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 15 с.
5. *Рыжиков В.А.* Всероссийские и всесоюзные съезды Советов – высшие представительные органы советского государства на первой главной фазе его развития. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954. 12 с.
6. *Златопольский Д.Л.* Образование и развитие СССР как союзного государства. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1949. – 16 с.
7. *Еремян Э.В.* Федерализм как форма решения национального вопроса: политико-правовой анахронизм, элемент традиции или объективная реальность? // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 4. С. 39 – 46.
8. *Никифоров А.В.* Проблема формирования Совета Федерации и варианты ее решения в рамках Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. М.: Полиграф ОПТ, 2005. С. 51 – 63.
9. *Любимов А.П.* К вопросу о формировании и функционировании Совета Федерации // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2000. № 2 – 3. С. 5 – 6.
10. *Новиков С.Г., Расулов Д.Р.* Вопросы дальнейшего совершенствования работы Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 66 – 76.
11. *Иванов В.В.* Автономные округа в составе края, областей – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 17 с.
12. *Кириченко П.Н.* Еще раз о прямых выборах членов Совета Федерации (в связи с инициативой законодательного собрания Санкт-Петербурга) // Тенденции развития права и политики в России и мире в условиях глобализации. Калуга: Полиграф-Информ, 2007. 376 с.
13. *Боголюбов С.А.* Правотворческая и иные правовые формы деятельности президиума Верховного Совета СССР и президиумов Верховных Советов союзных республик // Правоведение. 1973. № 4. С. 17 – 25.
14. *Дыдымов З.О.* Совет Национальностей Верховного Совета Союза ССР (конституционно-правовой статус). Дис. … канд. юрид. наук. М., 1990. 158 с.
15. *Мякшев А.П.* Совет Национальностей Верховного Совета СССР: конституционный статус, реальное положение и роль в разработке и реализации национальной политики (1945 – 1991 гг.) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2004. Вып. 41.
16. *Кузнецов И.Н.* Новое в конституционном регулировании компетенции Верховного Совета СССР и его Президиума // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды. Вып. 11. М: Изд-во ВНИИСЗ, 1978. С. 16 – 31.

Chervinskaya Aleksandra Pavlovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – Branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (5a, Victories b-d, Oryol, 302028, Russian Federation).
E-mail: sasha.m-87@mail.ru

THE HISTORY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF FEDERAL BICAMERALISM IN RUSSIA

Abstract

The article analyzes the stages of formation and development of Federal bicameralism through the prism of the content of the main documents of the country. According to the author, it was the Constitution of 1924 that gave rise to bicameral representation at the Federal level. The modern Federal Assembly is based on historical traditions that developed in the country in connection with the formation of the USSR, the adop-

tion of the Constitution of the USSR in 1924 and subsequent constitutions, but unlike the Soviet bicameral, the modern bicameral Parliament has no national-territorial nature, is a permanent body, the chambers of the Federal Assembly are separate.

Keywords: *Constitution, bicameralism, federalism, representation, competence, legislative body, state, national-territorial formations, status, Republic, majority, subject.*

References

1. Avak'yan S.A. Federalizm v Rossii: opyt i praktika. Novosibirsk: Nauka, 2005. 429 s. Recenziya // Pravo i politika. 2006. № 9. S. 150 – 151.
2. Ovsepyan ZH.I. Reformy rossijskogo federalizma konca HKH stoletiya. CH. 2. (Period posle raspada SSSR) // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2004. № 2. S. 3 – 37.
3. Karapetyan L.M. Federativnoe gosudarstvo i pravovoj status narodov. Federalizm. Suverenitet. Nacional'nye men'shinstva. Samoopredelenie. Territorial'naya celostnost'. Konflikty. M.: Manuskript, 1996. 362 s.
4. Plotnikov A.A. Konstituciya RSFSR 1918 goda (istoriko-pravovoe issledovanie). Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2003. 15 s.
5. Ryzhikov V.A. Vserossijskie i vsesoyuznye s"ezdy Sovetov – vysshie predstavitel'nye organy sovetskogo gosudarstva na pervoj glavnoj faze ego razvitiya. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1954. 12 s.
6. Zlatopol'skij D.L. Obrazovanie i razvitie SSSR kak soyuznogo gosudarstva. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1949. 16 s.
7. Eremyan E.V. Federalizm kak forma resheniya nacional'nogo voprosa: politiko-pravovoj anahronizm, element tradicii ili ob"ektivnaya real'nost'? // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2013. № 4. S. 39 – 46.
8. Nikiforov A.V. Problema formirovaniya Soveta Federacii i varianty ee resheniya v ramkah Konstitucii Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. M.: Poligraf OPT, 2005. S. 51 – 63.
9. Lyubimov A.P. K voprosu o formirovanii i funkcionirovanii Soveta Federacii // Predstavitel'naya vlast' □ 21 vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy. 2000. № 2 – 3. S. 5 – 6.
10. Novikov S.G., Rasulov D.R. Voprosy dal'nejshego sovershenstvovaniya raboty Komissii zakonodatel'nyh predpolozhenij Soveta Nacional'nostej Verhovnogo Soveta SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1961. № 10. S. 66 – 76.
11. Ivanov V.V. Avtonomnye okruga v sostave kraya, oblastej – fenomen «slozhnosostavnyh sub"ektov Rossijskoj Federacii» (konstitucionno-pravovoe issledovanie). Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002. 17 s.
12. Kirichenko P.N. Eshche raz o pryamyh vyborah chlenov Soveta Federacii (v svyazi s iniciativoj zakonodatel'nogo sobraniya Sankt-Peterburga) // Tendencii razvitiya prava i politiki v Rossii i mire v usloviyah globalizacii. Kaluga: Poligraf-Inform, 2007. 376 s.
13. Bogolyubov S.A. Pravotvorcheskaya i inye pravovye formy deyatel'nosti prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR i prezidiumov Verhovnyh Sovetov soyuznyh respublik // Pravovedenie. 1973. № 4. S. 17 – 25.
14. Dydymov Z.O. Sovet Nacional'nostej Verhovnogo Soveta Soyuza SSR (konstitucionno-pravovoj status). Dis. … kand. yurid. nauk. M., 1990. 158 s.
15. Myakshev A.P. Sovet Nacional'nostej Verhovnogo Soveta SSSR: konstitucionnyj status, real'noe polozhenie i rol' v razrabotke i realizacii nacional'noj politiki (1945 – 1991 gg.) // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. 2004. Vyp. 41.
16. Kuznecov I.N. Novoe v konstitucionnom regulirovanii kompetencii Verhovnogo Soveta SSSR i ego Prezidiuma // Problemy sovershenstvovaniya sovetskogo zakonodatel'stva. Trudy. Vyp. 11. M: Izd-vo VNIISZ, 1978. S. 16 – 31.