

Научная статья
УДК 342.5

EDN: UYAQRB



Статья опубликована на условиях лицензии
Creative Commons Attribution 4.0
International License

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ САРАТОВСКОГО ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

Елена Валерьевна КОМБАРОВА

Саратовская государственная юридическая академия
Саратов, Россия

kombarova_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3658-5595>

Аннотация. Цель исследования – анализ основных положений Саратовского проекта Конституции РФ, направленный на совершенствование современной системы органов публичной власти. Методология исследования основана на изучении важнейших институтов публичной власти, предлагавшихся разработчиками Саратовского проекта Конституции России. Содержание данного документа рассматривается с точки зрения механизма властеотношений. Выявлены специфические признаки конституционной системы власти, а также ключевые проблемы функционирования конституционного механизма.

Результаты исследования заключаются в том, что в Саратовском проекте Конституции России предлагались принципиальные положения, определяющие специфику системы публичной власти. Особое внимание уделялось ответственности государства перед населением, прозрачности деятельности властных структур, что было закреплено в ст. 84 в форме принципа подотчетности органов власти избирателям.

В заключении делается вывод о том, что некоторые идеи рассматриваемого проекта Конституции РФ отражают правовую преемственность конституционного развития России и могут быть использованы для дальнейшей модернизации законодательства и совершенствования конституционной практики современного Российского государства.

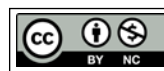
Ключевые слова: публичная власть, Саратовский проект Конституции России, система органов публичной власти, механизм власти, институты публичной власти, саратовская школа конституционного права.

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Комбарова Е.В. Развитие институтов публичной власти в контексте Саратовского проекта Конституции России // Вестник Поволжского института управления. 2025. Т. 25, № 6. С. 63–73. EDN: UYAQRB

© Комбарова Е.В., 2025

Original article



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0
International License

PUBLIC POWER INSTITUTIONS DEVELOPMENT IN CONTEXT OF THE SARATOV DRAFT CONSTITUTION OF RUSSIA

Elena V. KOMBAROVA

*Saratov State Academy of Law
Saratov, Russia,*

kombarova_ev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3658-5595>

Abstract. The purpose of the research is to analyze the key provisions of the Saratov Draft Constitution of Russia with the aim of improving the current system of public authorities. The research methodology is based on studying the key institutions of public authority established by the developers of the Saratov Draft Constitution of Russia. The content of the document is examined from the perspective of the mechanism of power relations. The distinctive features of the constitutional system of authority are revealed, as well as the key issues of its constitutional mechanism functioning.

The results of the study demonstrate that the Saratov Draft Constitution proposed fundamental provisions defining the specifics of the public authority system. Particular attention was paid to the state's responsibility to the population and transparency in the activities of government bodies, which was enshrined in Article 84 in the form of the principle of accountability of government bodies to voters.

It is concluded that some ideas of the draft Constitution under consideration reflect the legal continuity of constitutional development in Russia and can be used for further modernization of legislation and improvement of constitutional practice of the modern Russian state.

Keywords: public power, Saratov draft Constitution of Russia, system of public authorities, mechanism of power, institutions of public power, Saratov school of constitutional law.

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation: Kombarova, E.V. Public Power Institutions Development in Context of the Saratov Draft Constitution of Russia // The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2025. Vol. 25, № 6. P. 63–73. EDN: UYAQRB

Введение. Конституция Российской Федерации, действующая на протяжении трех десятилетий, регулируя ключевые основы структурирования и функционирования публичной власти и правового положения личности, остается фундаментальным элементом в формировании современного российского конституционализма. Роль Основного Закона в становлении российского демократического, правового, социального государства трудно переоценить: документ, закрепив принципиально новые ориентиры государственного строительства, стал символом трансформации постсоветского общества.

Вопросы сохранения конституционной идентичности России требуют глубокого анализа этапов развития ее правовой системы, отражающих становление и конституционное закрепление базовых ценностей государственности. Исследование истории создания действующей Конституции РФ неизбежно затрагивает основные аспекты реформ, проведенных в рамках конституционных преобразований 1990-х годов. По замечанию В.Е. Чиркина, «на фоне социально-политических изменений конца 80-х — начала 90-х годов XX века в России возникла насущная потребность в новой Конституции. Конституция РСФСР 1978 г. с ее бесконечными поправками не соответствовала новым реалиям и даже могла использоваться как препятствие проводимым преобразованиям» [1, с. 94]. В ситуации нарастающего конституционного кризиса и острого противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти возникла потребность в немедленных и кардинальных действиях.

В контексте современных дискуссий о роли конституционного права в России особую актуальность приобретает анализ ранее недооцененных идей и подходов, предложенных в проекте Саратовской юридической школы. С.В. Кабышев справедливо отмечает, что всестороннее рассмотрение этого проекта требует специального монографического исследования, изучения предлагаемых положений, которые «в контексте преемственности конституционно-правового развития российской государственности могут быть востребованы в ходе практической реализации действующей Конституции России, включая ее интерпретационную эволюцию», что является актуальной задачей, требующей незамедлительного решения [2, с. 18].

Результаты исследования. Конституция РСФСР 1978 г., несмотря на внесенные в нее масштабные поправки, в конце 1980-х — начале 1990-х годов перестала соответствовать реалиям формирующегося демократического государства, что обусловило необходимость разработки принципиально нового правового фундамента. Ключевыми нововведе-

ниями, внесенными в Конституцию РСФСР 1991 г., стали учреждение института президентства, признание многопартийности, демократических свобод и различных форм собственности. Съезд народных депутатов РСФСР оставался высшим органом государственной власти страны. «Переставший в результате демократических перемен быть декоративным органом, съезд де-факто превратил Россию в парламентскую республику. Это заложило основы конфликта между президентом и парламентом» [3].

В 1990 г., вслед за провозглашением Декларации о государственном суверенитете России, Съездом народных депутатов РСФСР была учреждена Конституционная комиссия, которую возглавил Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин [4]. Основной целью комиссии явилась подготовка проекта новой Конституции России, призванного определить главные направления развития государства в новых исторических условиях. Для реализации этой задачи был инициирован открытый конкурс, направленный на отбор наиболее перспективных концепций будущей российской Конституции. Подобный подход позволил включить в процесс разработки основного документа широкий спектр политико-правовых идей и концепций, отражающих разнообразие общественных взглядов, что, несомненно, способствовало укреплению его легитимности. Б.А. Страшун писал: «Следовало уйти от традиционных советских конституционных образцов и выработать новую концепцию Конституции демократической России... в этих условиях обращение к коллективному разуму профессионалов было необходимо» [5, с. 62].

В Конституционную комиссию начали поступать многочисленные инициативы и проекты конституционного характера, содержавшие различные варианты государственного устройства России и направлений трансформации российской политической системы. Альтернативные концепции и проекты отражали поиска баланса между историческим наследием и новыми демократическими принципами в условиях становления современного Российского государства. О.Г. Румянцев, ответственный секретарь Конституционной комиссии, в своих воспоминаниях отмечал, что «мы положили почин широкому привлечению различных точек зрения на то, как нам “обустроить Россию” в конституционном плане. Делалось это не для того, чтобы они представляли политическую альтернативу официальному проекту Конституции, но с целью сбора интересных конституционных идей и находок» [6, с. 55]. По данным Конституционной комиссии, поступили сорок материалов, из них 38 полнотекстовых проектов Конституции, а также предложения по изменению ее конкретных глав, разделов и статей [7, с. 32], каждый из которых отражал уникальные черты формирующейся рос-

сийской государственности. Необходимо отметить, что в ходе работы Конституционной комиссии большинство представленных концепций подвергались значительным изменениям — структура власти нередко трансформировалась даже в рамках одного проекта, отражая динамику политических дискуссий.

Особую значимость приобрела задача организации деятельности государственных органов на принципах законности и открытости. Политические объединения, научные коллективы и исследовательские группы разрабатывали собственные взгляды и предложения по вопросу конституционной системы власти в стране. В подготовленных проектах принимались попытки отразить тенденции и подходы к организации политической системы, а также федеративного устройства государства.

Особое место среди конституционных инициатив занимает Саратовский проект, который, по оценке Т.М. Пряхиной, сочетает историческую значимость с потенциалом для современного применения [8 с. 17]. Научный коллектив под руководством профессора В.Т. Кабышева подготовил полноценный проект Конституции для Российской Федеративной Республики, получивший признание экспертного сообщества. В.Т. Кабышев отмечал, что «саратовскими учеными был творчески принят во внимание ранее распространенный проект Рабочей группы Конституционной комиссии, сохранены в основном его структура и важнейшие положения, но при этом внесен ряд представляющих безусловный интерес идей и формулировок, которые посчитали целесообразным учесть при доработке проекта Конституции РФ» [9, с. 27]. Проект был удостоен второй премии на конкурсе (при условии, что первая и третья не присуждались), а его отдельные положения были включены в окончательный текст Конституции РФ и сохраняли актуальность на протяжении трех десятилетий.

Эксперт Конституционной комиссии Е.В. Кукушкин писал о Саратовском проекте следующее: «Из поступивших проектов можно отметить только один — из Саратовского юридического института, так как он представляет собой целостный документ, содержащий все разделы Конституции, и написан грамотным юридическим языком. Проекту предпослана пояснительная записка с обоснованием позиции авторов, которая распространяется среди членов Конституционной комиссии как отдельный документ» [10, с. 395].

Саратовский проект Конституции, наряду с другими экспертными разработками, сыграл ключевую роль в формировании конституционного консенсуса. Выработанные в ходе дискуссий положения стали основой для выстраивания общественно-политического диалога, создания «правового каркаса» Конституции РФ 1993 г.

«Саратовский проект Конституции РФ стал отражением той эпохи, маленькой частицей в многообразии идей, концепций, теорий, которые были присущи этому бурному времени» [5, с. 7]. В.Т. Кабышев, Б.С. Эбзеев, О.О. Миронов, Е.В. Колесников, Т.М. Пряхина, В.М. Корнуков, В.И. Гавриленко, Б.Г. Радченков, А.В. Мещеряков стали авторами конституционно-правовой истории современной России. Саратовский юридический институт имени Д.И. Курского, а затем Саратовская государственная юридическая академия — это научная правовая школа, которая в течение десятилетий генерирует актуальные идеи и бережет демократические традиции государственного строительства.

Обсуждение. Саратовский проект отражал концептуальные положения новой демократической России и соответствовал периоду «романтического конституционализма» [11, с. 45]. В условиях политического конфликта 1993 г. представители саратовской школы права придерживались центристского подхода, включавшего как достижения правовой науки, так и исторические традиции российской и советской государственности.

Авторы Саратовского проекта исходили из того, что России необходимо проводить новый курс организации властеотношений, закрепить на конституционном уровне принцип разделения властей, на тот момент кардинально противоречивший принципу полновластия Советов. «Сильная президентская власть, уравновешиваемая представительным органом — Верховным Советом — позволит создать эффективно работающую конституционную систему власти и управления», — отмечали авторы Саратовского проекта [12, с. 572]. Кроме того, согласно положениям ст. 2 Саратовского проекта, источником власти в Российской Федеративной Республике провозглашался народ, а ее реализация должна была быть направлена на достижение общественного благополучия («Вся власть в Российской Федеративной Республике исходит от народа, служит благу народа»). В российском законодательстве прямо не закрепляется благо народа как предназначение власти, но в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлено, что «организация и деятельность органов государственной власти России и субъектов России направлены на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [13, ст. 1]. В третьем разделе ст. 3 Саратовского проекта в качестве форм народовластия авторы определяли прямую и представительную демократию. По сути, в этой формуле раскрывалось «единство государственного, народного и национального суверенитета, подчеркивалась приоритетность народного волеизъявления, главенству-

ющая роль основного “суверена” в демократическом государстве — народа» [14, с. 167]. В данной конституционной дефиниции отразился тезис, сформулированный в дальнейшем профессором В.Т. Кабышевым о том, что «органы государственной власти являются одним из каналов осуществления власти народа» [15, с. 9], народ участвует в формировании органов публичной власти. Именно в Саратовском проекте Конституции России были заложены основы единой системы публичной власти. Государственная власть предстает в качестве одного из способов осуществления публичной власти, главным критерием деятельности которой является повышение уровня жизни граждан [16, с. 35].

Статья 3 Саратовского проекта закрепляла положение о том, что президентская Республика является формой правления России. Однако по-прежнему остается дискуссионным вопрос о том, к какому виду относить сложившуюся в России форму правления, учитывая ее конституционные особенности и реальное распределение властных полномочий.

Заслуживают особого внимания конституционные принципы организации системы органов власти (ст. 4 Саратовского проекта): разделение законодательной, исполнительной и судебной властей; уважение и охрана прав человека; ответственность государства перед гражданином; верховенство закона; социальная справедливость; равенство; политический плюрализм. Некоторые из указанных принципов содержится в действующей Конституции РФ и федеральных законах: «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [13, ст. 2]; «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [17, ст. 1].

Политический плюрализм как самостоятельный принцип организации власти не закреплен в действующей Конституции РФ. В Основном Законе содержится лишь упоминание о гарантиях многопартийности, свободе создания и деятельности общественных объединений. Между тем в Саратовском проекте при раскрытии содержания этого принципа указывается, что только «политические партии, общественные и религиозные организации, массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах имеют равные правовые возможности участвовать в формировании и выражении общественного мнения, в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами». Однако при этом не упоминается, что граждане имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами. Тем не менее в разделе III ст. 18 отмечается, что в целях удовлетворения своих интересов граждане Российской Федеративной Республики имеют право

объединяться в политические партии и общественные организации, участвовать в массовых движениях. В ст. 19 подчеркивается что «граждане Российской Федеративной Республики имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами».

По мнению ученых, «Саратовский проект Конституции предлагал уникальную конституционную модель власти, которая гармонизирует национальное и универсальное, публичное и частное, права и обязанности человека и права народа с полномочиями и обязанностями государства, его органов и должностных лиц» [8, с. 19]. В рамках такой концепции права граждан и обязанности государства были взаимосвязаны, что составляло основу сбалансированного распределения полномочий между институтами публичной власти.

Раздел V посвящен вопросу организации государственной власти в Российской Федеративной Республике. Согласно ст. 79, в систему представительных органов государственной власти предполагалось включить Советы народных депутатов — Верховный Совет Российской Федеративной Республики, Советы народных депутатов субъектов РФ, Советы народных депутатов административно-территориальных единиц. Будучи составной частью системы народного самоуправления, они наделялись правом вести совместную работу с другими общественными органами.

Ключевым элементом Саратовского проекта стала идея подотчетности власти, то есть ответственного правления, закрепленная в ст. 84. Согласно ее положениям, органы управления всех уровней обязаны ориентироваться на приоритет общественных интересов, гарантируя защиту прав и свобод граждан. Это предполагало не только формальное закрепление норм, но и создание механизмов их практической реализации — от прозрачности принятия решений до ответственности должностных лиц за результаты работы. Задачей органов государственной власти всех ступеней является служение народу, всемерное обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан. По мнению В.В. Мамонова, «в Саратовском проекте четко обозначено: государство не дарует человеку конституционные права и свободы; государственная власть обеспечивает реализацию человеком его конституционных прав и свобод, охраняет и защищает его достоинство» [16, с. 37].

Положения Саратовского проекта воплощают принципы реальной демократии, где власть исходит непосредственно от народа. Принцип сменяемости власти находит свое нормативное закрепление в виде императивного конституционного запрета. Согласно ч. 1 ст. 83, должностные лица, избранные или назначенные Советами народных депутатов, не вправе занимать одну и ту же должность свыше двух сроков подряд.

Данное ограничение направлено на предотвращение монополизации власти и способствует системной ротации политической элиты. Институт выборов обеспечивает представительный характер власти, создавая правовые основания для требований подотчетности перед избирателями: структуры обязаны действовать в интересах граждан, защищая их права и свободы (ч. 2 ст. 84, ч. 1 ст. 86). Примечательно, что термин «народный депутат», отражающий суть прямой демократии, сегодня практически исчез из конституционного лексикона. Однако в Саратовском проекте заложены четкие приоритеты депутатской деятельности — они должны быть гарантами воли избирателей, руководствоваться их интересами и выступать выразителями народного суверенитета (ст. 85, 86, 95–97). Эти идеи подчеркивают значимость общественных интересов и остаются актуальными и сегодня. Они формируют основу для построения прозрачной и ответственной системы управления, где публичная власть служит инструментом реализации народного доверия.

Эффективное государственное управление, выступающее в роли современного и отлаженного механизма, способно оперативно разрешать сложные задачи, минимизировать конфликты и преодолевать кризисы лишь при условии стабильного функционирования государства как целостной социально-политической системы. Закрепление институциональных и функциональных основ публичной власти призвано усилить ее управленческий потенциал, что является одной из концептуальных особенностей Саратовского проекта (ст. 84, 113). Данный акцент формирует прямой контраст с действующей Конституцией РФ, где понятие «государственное управление» не используется, и это может свидетельствовать о различном понимании роли государства в двух документах.

Заключение. Достоинства конституционной инициативы саратовских правоведов не ограничиваются рассмотренными нормами. Проект демонстрирует стремление к гармоничному сочетанию правовых принципов — своеобразному поиску «золотой пропорции», обеспечивающей баланс между гибкостью и стабильностью правовой и политической систем. «...Много лет назад, когда в российском праве только вырабатывались новые понятия, Саратовский проект Конституции РФ был явственным прорывом в этой науке. Таким он и останется в истории» [5, с. 25].

Саратовский проект интересен не только с точки зрения исторического анализа, ассоциаций и понимания. Оценка его положений свидетельствует о значимости вклада саратовских ученых в прогресс об-

публичного и конституционного мышления. Сегодня представляется важным вернуться к идеям, заложенным в научных трудах и проектах представителей Саратовской школы конституционного права, переосмыслить их и адаптировать для решения актуальных задач, стоящих перед современным государством.

Список источников

1. Чиркин В.Е. Саратовский проект Конституции России. М.: Формула права, 2006. № 1 (5). С. 93–94. EDN: SMJJHJ.
2. Кабышев С.В. Итоги и перспективы конституционного развития российской государственности в контексте Саратовского проекта Конституции (к 30-летию Конституции российской Федерации) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 6(155). С. 15–24. DOI: 10.24412/2227-7315-2023-6-15-24, EDN: ITFTRH
3. Братерский А. Парламентская альтернатива: какой могла бы быть Конституция. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2019/12/12_a_12860180.shtml
4. О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. № 57-1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102481979&page=1&rdk=0&intelsearch=%CA%EE%ED%F1%F2%E8%F2%F3%F6%E8%FF+++&link_id=8#I0
5. Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. М.: Формула права, 2006. 64 с. EDN: RVXYLD
6. Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления (Документальная поэма в семи частях от ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов). М.: Библиотека РГ. 2013. 318 с.
7. Румянцев О.Г. О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 17–34.
8. Пряхина Т.М. Саратовский проект Конституции: итоги и перспективы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 16–20. EDN: YSJDHJ
9. Кабышев В.Т. Саратовская научная школа конституционного права // Государство и право. 2021. № 5. С. 26–32. DOI: 10.31857/S102694520014849-4, EDN: CZUVJR
10. Кукушкин Е.В. Замечания по конституционным проектам, поступившим на конкурс (предварительный анализ) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 5: 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 392–395.
11. Кабышев В.Т. Конституционные ожидания и реалии новой России в XXI веке (к 25-летию Саратовского проекта Конституции России) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 2-3. С. 44–55. EDN: ZSGZWD

12. Кабышев В.Т., Миронов О.О., Эбзеев Б.С., Гавриленко В.И. Основной Закон возрождающейся России // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.); Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 562–573.

13. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973; 2024. № 33 (ч. II). Ст. 5000.

14. Заметина Т.В. Вопросы федерализма в «саратовском проекте» Конституции России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 165–171. EDN: SNRMAT

15. Кабышев В.Т. Конституционная система власти в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 1998. № 3. С. 3–11.

16. Мамонов В.В. Современное прочтение Саратовского проекта Конституции России 1990 года // Ленинградский юридический журнал. 2024. № 2 (76). С. 31–40. DOI: 10.35231/18136230_2024_2_30, EDN: YRSFPC

17. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федер. закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

Сведения об авторе

КОМБАРОВА

Елена Валерьевна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
права имени
профессора И.Е. Фарбера
и профессора В.Т. Кабышева
Саратовская государственная
юридическая академия
Саратов, Россия
kombarova_ev@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-3658-5595>

Статья поступила в редакцию
04.07.2025

Одобрена после рецензирования
30.08.2025

Принята к публикации
25.11.2025

The author

Elena V. KOMBAROVA,

Candidate of Sciences (Law),
Docent at the Constitutional
Law Department
named after
Professor I.E. Farber
and Professor V.T. Kabyshev,
Saratov State Academy of Law
Saratov, Russia
kombarova_ev@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-3658-5595>

The article was submitted
04.07.2025

Approved after reviewing
30.08.2025

Accepted for publication
25.11.2025