



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ ФЕДЕРАЛИСТОВ

Ответственные редакторы
С. А. Авакьян, Э. О. Григорян,
В. В. Корольков

Федерализм в современном публичном праве

Собрание трудов VI Международной
научно-практической конференции

7–17 ноября
2023 г.



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2024

УДК 342.24
ББК 67.400
Ф32

Председатель редакционной коллегии:

Авакьян С. А., доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

Научный редактор:

Корольков В. В., кандидат юридических наук, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, глава Дискуссионного клуба федералистов.

Член редакционной коллегии:

Григорян Э. О., студентка магистратуры юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

Составитель:

Страхова И. А., студентка юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

Рецензенты:

Захаров А. А., кандидат философских наук, доцент кафедры теоретической и прикладной политологии факультета международных отношений, политологии и зарубежного регионоведения Российского государственного гуманитарного университета;

Румянцев О. Г., кандидат юридических наук, президент Фонда конституционных реформ, с 1990 по 1993 г. — народный депутат РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии СНД РФ, член Верховного Совета РФ.

Ф32 Федерализм в современном публичном праве : собрание трудов VI Международной научно-практической конференции / отв. ред. С. А. Авакьян, Э. О. Григорян, В. В. Корольков. — Москва : Блок-Принт, 2024. — 704 с.

ISBN 978-5-6052623-3-6

Настоящее издание является собранием избранных трудов VI Международной конференции «Федерализм в современном публичном праве», прошедшей 7–17 ноября 2023 г. в Москве и Санкт-Петербурге. В конференции приняли участие 250 ученых из 63 научных и учебных заведений, из 121 предварительно отобранного доклада, озвученного на конференции, в настоящем собрании публикуется 74 статей отечественных и зарубежных авторов на русском и английском языках.

Труды в собрании расположены в тематической последовательности секций конференции, посвященных тридцатилетию институтов федерализма и местного самоуправления в Конституции РФ 1993 г., истории и теории федерализма, фискальному федерализму и пространственному развитию, региональным интеграциям, сравнительному федерализму, а также федерализму в законодательстве и практике государственного строительства. Традиционно широкий охват, глубина раскрытия отдельных вопросов, как и география участников конференции, позволяют назвать данное собрание наиболее значимым отечественным изданием, специализирующимся на вопросах территориального устройства, а потому интересным широкому кругу читателей.

УДК 342.24
ББК 67.400

Материалы представлены в авторской редакции.

Научное издание

**ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ
ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ**

**Собрание трудов
VI Международной научно-практической конференции**

Подписано в печать 16.09.2024. Формат 60×90 ¹/₁₆.
Печать цифровая. Печ. л. 44,0. Тираж 500 (1-й завод 50) экз.

ISBN 978-5-6052623-3-6

© Коллектив авторов, 2024

Котельников Дмитрий Александрович

Студент юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного университета,
Санкт-Петербург, Россия
d.a.kotelnikov@mail.ru

Источник власти в субъектах Российской Федерации: региональная практика и возможные решения

Dmitry Kotelnikov

Student at the Faculty of Law,
SPbU,
Saint Petersburg, Russia
d.a.kotelnikov@mail.ru

Source of Power in Constituent Entities of Russian Federation: Regional Practice and Possible Solutions

Аннотация: В статье рассматривается проблема определения источника публичной власти в субъектах Российской Федерации. Подчеркивается значение народовластия в современном правовом демократическом государстве. Анализируется позиция Конституционного Суда Российской Федерации о статусе многонационального народа Российской Федерации как единственного источника власти, предлагается альтернативное толкование положений российской Конституции. Конституции и уставы российских регионов обобщаются, анализируются и классифицируются в зависимости от того, кто фигурирует в них в качестве источника власти. Каждому из шести выявленных подходов дается комментарий. Делается вывод о наличии различных подходов к пониманию источника власти в субъектах Российской Федерации, делается акцент на двух наиболее предпочтительных вариантах.

Ключевые слова: источник власти, многонациональный народ Российской Федерации, народный суверенитет, население, конституция, устав.

Abstract: The article examines the problem of determining the source of public power in the constituent entities of the Russian Federation. The importance of democracy in a modern legal democratic state is emphasized. The position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the status of the multinational people of the Russian Federation as the only source of power is analyzed, and an alternative interpretation of the provisions of the Russian Constitution is proposed. The constitutions and charters of Russian regions are summarized, analyzed and classified in terms of who appears as the source of power in accordance with them. Each of six identified approaches is commented. Existence of different approaches to comprehension of the source of power in the constituent

entities of the Russian Federation are concluded. Two most preferred of them are emphasized.

Keywords: source of power, multinational people of Russian Federation, popular sovereignty, population, constitution, charter.

Конституирующие принципы демократического государства составляют нормативно-ценностную основу современного российского правопорядка. Они распространяются на все уровни публичной власти, на каждом из которых непосредственно реализуются политические права и свободы граждан, претворяются в жизнь, хотя и нередко искажаясь, идеальные конструкции народовластия. Вопрос об источнике власти в субъектах Российской Федерации, на которые в полной мере распространяются все легитимированные в Конституции Российской Федерации правовые принципы, естественно вытекает из природы федеративного государства и кажется важным именно потому, что от ответа на него, в частности, зависят характеристики юридического статуса российских регионов как самостоятельных субъектов федеративных и иных конституционно-правовых отношений, а также демократические основы региональных политических процессов.

Проблема закрепления источника власти в уставных актах субъектов Российской Федерации поднималась в Конституционном Суде Российской Федерации (далее – Конституционный суд, Суд) и была решена им, казалось бы, однозначно. И в знаменитом Постановлении от 10 июня 2000 г. № 10-П¹, и в аналогичном ему Определении от 27 июня 2000 г. № 92-О² Суд констатировал невозможность признания народа субъекта Российской Федерации единственным источником государственной власти в нем³. Логика Суда была основана на толковании положения Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 3) о статусе многонационального народа Российской Федерации как исключающего существование любых других субъектов, которым может непосредственно принадлежать суверенная публичная власть и от которых государственные органы могут получить право на

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Давыдова М.Л., Боков Ю.А. Многонациональный народ Российской Федерации как источник государственной власти субъекта РФ: за и против // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С 107.

ее осуществление. Хотя Суд был скорее озадачен вопросом о государственном суверенитете субъектов Российской Федерации, связь этого положения с проблемой определения источника власти очевидна: суверенитет государства напрямую зависит от суверенитета народа, которым может обладать только тот народ, который является источником власти. А таким в Российской Федерации провозглашен именно многонациональный народ России. Конституционный суд также не признал принципиального различия между положениями о народе республики как «источнике власти» и «единственном источнике власти». Впрочем, это вполне сочетается с лейтмотивом позиции Суда, поскольку в его понимании признание народа субъекта Российской Федерации единственным источником власти исключает какую-либо иную, в том числе федеральную, публичную власть в регионе, а существование двух источников власти неизбежно влечет за собой возникновение на их основе двух суверенных правовых порядков.

Принято считать, что Конституционный суд практически исчерпывающим образом решил спор о государственном суверенитете федеративных единиц Российской Федерации¹. Однако сама позиция Суда представляется небесспорной. Наиболее неустойчивая посылка, из которой исходил Конституционный суд, скрывается в выдвинутом им буквальном толковании положения о единственном источнике власти «в Российской Федерации». При этом поиск источника власти «в субъекте Российской Федерации» направлен исключительно на определение того субъекта, которому *ab initio* принадлежит публичная власть в регионе, который формирует органы государственной власти субъекта Российской Федерации и от имени которого они наделяются властными полномочиями. Если предположить, что эта же цель лежит в основе конституционного положения о народе как единственном источнике власти в Российской Федерации, то слова «в Российской Федерации» должны пониматься как указывающие на источник не всей публичной власти, которая осуществляется абстрактным государством во всех его проявлениях, а лишь той власти, которая действует на федеральном уровне сформированными народом Российской Федерации федеральными органами государственной власти. Более того, поскольку из Конституции России вытекает, что российский народ не обладает правомочием по формированию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, он не может считаться источником региональной власти².

¹ Конохова И. А. Государственный суверенитет Российской Федерации и вопросы суверенности ее субъектов // Субъекты Российской Федерации: законодательство, организация власти и управления. 2000. № 6. С. 8.

² Черепанов В. А. Источник государственной власти субъекта Российской Федерации: проблема и поиск решения // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 6. С. 40.

Категоричность Конституционного суда отчасти не согласуется с его же позицией об учредительном характере конституций (уставов) субъектов Российской Федерации¹. Региональный конституционно-уставный акт, который в соответствии с федеральной Конституцией предопределяет устройство конституционно-правовой системы субъекта Российской Федерации и учреждает в нем публичную власть, очевидно, является выражением воли некоего источника власти, непосредственно либо через представителей в региональном парламенте создающего и организующего полноценную публично-властную единицу — субъект Российской Федерации. Само по себе право на издание учредительного акта немислимо без наличия у управомоченного на это субъекта учредительной власти, которая характерна именно для народа как источника власти. В этом смысле региональная власть, имеющая определенные пространственные пределы, исходит от соответствующей территориально-политической сущности, отличной, по всей видимости, от российского многонационального народа. Последний же принимает участие в формировании публичной власти в субъектах Российской Федерации лишь опосредованно через установление общих принципов организации системы публичной власти в Конституции России, в том числе путем провозглашения единого и неделимого суверенитета Российской Федерации.

Тем не менее вышеприведенная позиция Конституционного суда наряду с положениями Конституции Российской Федерации о многонациональном народе как источнике власти нашла свое отражение в субфедеральной конституционно-правовой практике. Наиболее релевантными для целей краткого обзора региональных учредительных документов представляются нормативные положения о наименовании источника власти, субъектах и способах ее непосредственного осуществления, а также о том, в чьих интересах или по чьей воле принимается конституция (устав) субъекта Российской Федерации.

Пожалуй, самую заметную (и отнюдь не по количеству) группу субъектов Российской Федерации составляют те, которые в своих учредительных документах источником власти провозгласили народ соответствующего субъекта Российской Федерации. Как правило, это положение встречается в конституциях республик, например в Кон-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

ституции Республики Алтай¹, Конституции Республики Саха², Конституции Чечни³, Степном Уложении Калмыкии⁴. Наиболее ярким примером является якутская Конституция, которая, называя «народ, состоящий из граждан всех национальностей» источником государственной власти в Республике, многократно и недвусмысленно подтверждает, что этим многонациональным народом является народ Республики Саха, который помимо прочего сохраняет за собой право на самоопределение (ч. 2 ст. 36 Конституции Республики Саха). Буквально речь идет не просто об источнике власти в субъекте Российской Федерации, а о полноценной государственно-политической общности, которая может быть самостоятельным участником конституционно-правовых и национально-политических отношений, однако субъектность которой ограничена федеральной Конституцией и федеративными договорами. Несомненно, все эти положения, формирующие аналог многонационального народа Российской Федерации на региональном уровне, аналогичны тем, которые Конституционный Суд неоднократно признавал противоречащими Конституции Российской Федерации.

Вторая группа российских регионов напоминает первую в части наделяния правовым статусом источника власти особого субъекта, чем-то напоминающего народ. В уставах Московской области⁵, Вологодской области⁶, Мурманской области⁷, Тамбовской области⁸, Камчатского края⁹ и многих других субъектов Российской Федерации можно встретить облеченное публичной властью «население области (края)». Как следует из большинства подобных уставов, текстуально «население» ничем не отличается от народа как источника власти: оно является

¹ Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 07.06.1997 г. // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21.

² Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) // Якутские ведомости. 1992. № 7.

³ Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. // Вести республики, 29.03.2003.

⁴ Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 05.04.1994 г. // Известия Калмыкии. 1994. № 60.

⁵ Устав Московской области от 23.11.2022 г. № 197/2022-ОЗ // URL: www.mosreg.ru (дата обращения: 21.10.2023).

⁶ Устав Вологодской области от 18.10.2001 г. № 716-ОЗ // Красный Север от 23.10.2001.

⁷ Закон Мурманской области от 26.11.1997 г. «Устав Мурманской области» // Мурманский вестник. 1997. № 235.

⁸ Устав Тамбовской области от 30.11.1994 г. // Тамбовская жизнь от 6 декабря 1994 года.

⁹ Устав Камчатского края от 04.12.2008 г. // Официальные Ведомости. 2008. № 199-200.

носителем публичной власти, которую осуществляет непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвует в их формировании. Примечателен Устав Вологодской области (ст. 16), в котором до 2004 года содержалось положение о том, что население Вологодской области является источником власти в области. Его исключение из текста Устава¹, интуитивно направленное на устранение прямых противоречий с позицией Конституционного суда, в сущности, ничего изменило: население области в Уставе продолжает фигурировать в качестве властного субъекта до сих пор. Вероятно, использование понятия «население» вызвано стремлением региональных властей уклониться от прямого противопоставления единственного (по федеральной Конституции) источника власти народу субъекта Российской Федерации. Однако замена терминов вовсе не означает, что «население» *de facto* не обладает теми же конституционно значимыми признаками, что и «народ», и не может рассматриваться в качестве носителя народного суверенитета, из которого происходит и государственный суверенитет, и возможность формировать региональные органы публичной власти. Кроме того, понятие «население» как обозначение источника власти на субфедеральном уровне обоснованно критикуется в связи тем, что оно охватывает слишком широкий круг субъектов, в том числе тех, которые юридически не могут считаться носителями власти², например проживающих на территории субъекта Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Среди регионов, власть в которых исходит от нечто похожего на народ, особо стоит выделить Москву и Санкт-Петербург. В их уставах вместо «населения» источником власти предполагаются «жители», причем в Уставе Москвы³ (ст. 3) это понятие дополняется легальным синонимом «москвичи» и принципиально важным признаком, связанным с обладанием субъективными избирательными правами. Иными словами, москвичи, не обладающие гражданством Российской Федерации, признанные недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не являются составной частью источника власти в Москве. В определенном смысле положения московского Устава отражают одну из популярных позиций в конституционно-правовой науке о том, что источником власти яв-

¹ Закон Вологодской области от 29.01.2004 г. № 996-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Устав Вологодской области» // Законодательство Вологодской области. 2005. № 1.

² См.: Давыдова М.Л., Боков Ю.А. Указ. соч. С. 105.

³ Закон Москвы от 28.06.1995 г. «Устав города Москвы» // Вестник Мэрии Москвы. 2000. № 9.

ляется часть народа, именуемая избирателями¹. В то же время в Уставе Санкт-Петербурга² наблюдается ранее упомянутый недостаток, связанный с необходимостью уточнения понятия «жителей», к которым, раз они объявлены источником власти, не могут относиться лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации.

Третью группу составляют субъекты Российской Федерации, источником власти в которых провозглашен «народ» и из текстов уставов которых не следует, какой именно народ скрывается под этим понятием. Так, народ является источником власти в Краснодарском крае³, Брянской области⁴, Алтайском крае⁵, Чувашии⁶. Как и в предыдущем случае, подобное юридико-техническое решение можно назвать компромиссным способом избежать конфликта с федеральной Конституцией. По сути, положение «народ как источник власти» представляет собой сокращенную формулу из Конституции Российской Федерации. В целом же данное понятие не связано ни с одним конституционным социально-территориальным образованием, лишено каких бы то ни было ясных правовых характеристик и, как следствие, конституционно-правового содержания.

В региональных уставах встречается и другая распространенная формулировка, согласно которой источником власти в регионе являются проживающие на его территории граждане России. Такой квази-единый властный субъект составляют, например, граждане, живущие в Калининградской области⁷, Приморском крае⁸ и Ростовской области⁹. Вытекающие из уставов этих регионов правовые нормы устраняют явное противоречие, характерное для «жителей» субъекта Российской Федерации как источника власти, однако не согласуются с классической теорией народовластия, которая не допускает осуществление власти не только частью народа, но и вообще любой совокупностью

¹ См.: *Авдеев Д. А.* Российский народ как субъект конституционного права // Конституционное и муниципальное право 2017. № 11. С. 14–17.

² Устав Санкт-Петербурга от 14.01.1998 г. // Смена. 1998. № 24.

³ Устав Краснодарского края от 12.11.1993 г. // Кубанские новости. 1994. № 226.

⁴ Закон Брянской области от 20.12.2012 г. № 91-3 «Устав Брянской области» // Официальная Брянщина. 2012. № 20.

⁵ Устав Алтайского края от 05.06.1995 г. № 3-3С // Алтайская правда. 1995. № 100.

⁶ Конституция Чувашской Республики от 30.11.2000 г. № 1 // Советская Чувашия. 2000. № 238.

⁷ Закон Калининградской области от 18.01.1996 г. № 30 «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» // «Янтарный край». 1996. № 20.

⁸ Закон Приморского края от 06.10.1995 г. № 14-КЗ «Устав Приморского края» // Утро России. 1995. № 197.

⁹ Областной закон от 29.05.1996 г. № 19-3С «Устав Ростовской области» // Наше время. 2001. № 221-222.

граждан как частных лиц. Но даже если исходить из того, что граждане Российской Федерации, проживающие на данной территории, формируют лишь «сумму изъявлений воли частных лиц»¹, этот подход привлекателен тем, что смещает акцент с неопределенной «юридической личности» народа на конкретных граждан, обладающих субъективными политическими правами и коллективно участвующих в публичном региональном управлении.

В пятую группу субъектов Российской Федерации можно включить те, в уставах которых применительно к носителю власти дословно воспроизведено словосочетание «многонациональный народ Российской Федерации». К ним относятся Устав Пермского края² (ст. 3), Устав Самарской области³ (ст. 54), Устав Липецкой области⁴ (ст. 3) и другие. Наверное, признание российского народа источником власти в регионе безусловно соответствует позиции Конституционного суда, настаивавшего на исключительном статусе этого субъекта, упомянутого в статье 3 федеральной Конституции. Однако такой пассаж порождает сложно разрешимое противоречие: выходит, что единый народ России осуществляет свою власть на всех уровнях публичного управления, в каждом регионе и муниципальном образовании, но при этом ни в одном из них ни качественно, ни количественно не фигурирует в роли полномасштабного общегосударственного сообщества. Утверждение о том, что само существование субъекта федерации является результатом волеизъявления народа России, принявшего Конституцию⁵, представляется несовместимым с принципами федерализма отказом в конституционно-правовой субъектности всем регионам России и отрицанием учредительного характера их уставных нормативных актов.

Наконец, некоторые регионы в своих учредительных актах попросту отказались от использования слов «источник власти», как и от любых общих положений об осуществлении государственной власти. К ним, в частности, относятся Тюменская⁶, Новгородская⁷ и Астраханская области⁸. Справедливости ради стоит сказать, что отсутствие поло-

¹ Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: «Канон-пресс-Ц», «Кучково поле», 1998. С. 219.

² Закон Пермского края от 27.04.2007 г. № 32-ПК «Устав Пермского края» // Российская газета. 2007. № 94.

³ Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД // Волжская коммуна. 2006. № 237.

⁴ Устав Липецкой области от 09.04.2003 г. № 46-ОЗ // Липецкая газета. 2003. № 71.

⁵ Давыдова М.Л., Боксов Ю.А. Указ. соч. С. 107.

⁶ Устав Тюменской области от 30.06.1995 г. № 6 // Парламентская газета «Тюменские известия». 1995. № 133.

⁷ Закон Новгородской области «Устав Новгородской области» от 03.09.1994 г. № 2-ОЗ // Новгородские ведомости. 2001. № 43.

⁸ См.: Устав Астраханской области от 30.05.2022 г. № 22/2022-ОЗ // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3000202205300001> (дата обращения: 16.10.2023).

жений об источнике власти в уставе федеративной единицы нисколько не умаляет ее конституционно-правовой статус и определенную самостоятельность и в то же время не опровергает само существование источника региональной власти. Осуществление власти субфедеральными государственными органами предусмотрено Конституцией Российской Федерации, в основании которой находится воля многонационального народа Российской Федерации, неотъемлемой частью которого являются все граждане, проживающие на территории каждого субъекта Российской Федерации. Тем не менее, как уже подчеркивалось, упоминание федеративных единиц и закрепление основ построения их органов власти в Конституции Российской Федерации является лишь отражением особого статуса регионов в федеративном государстве, который предопределен их политико-правовой природой и собственным источником власти, существующим независимо от его нормативного признания. К тому же подобное умолчание не дает ответа на вопрос, чье волеизъявление стоит за формированием органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ положений региональных конституций и уставов дает представление разве что о том, что единого практического подхода к пониманию источника власти в субъектах Российской Федерации так и не сложилось. Возможно, это объясняется особенностями политического процесса и разницей в восприятии позиции Конституционного суда в субъектах Российской Федерации, а также игнорированием подобных конституционно-правовых вопросов как несущественных либо относящихся к области политики и потому не нуждающихся в нормативно-правовом регулировании. Идея о народе субъекта Российской Федерации как источнике власти кажется противоречивой, поскольку неизбежно подразумевает следствие в виде возникновения у конкретного региона суверенитета и государственности. Однако стоит учесть, что появление суверенитета субъектов Российской Федерации независимо от разграничения источников федеральной и региональной публичной власти нормативно заблокировано Конституцией Российской Федерации. Она в известной степени ограничивает субъектность народа федеративной единицы как составной части народа России, не позволяя ему ни учредить суверенное государство, ни действовать в качестве носителя суверенитета. Иными словами, государственная власть субъектов федерации ограничена, подчинена федеральной власти и не является суверенной¹. Однако это не означает, что этот же народ не может — в рамках единой системы публичной власти — наделять полномочиями региональные государственные

¹ Ильин А. А. Конституционно-правовые свойства властных полномочий народа субъекта Российской Федерации // *Власть*. 2015. № 8. С. 170.

органы или принимать публично-властные решения на соответствующем уровне посредством выборов и референдума.

Вместе с тем обоснованной представляется возможность в перспективе перейти к осознанию и применению новой демократической модели, в которой источником публичной власти являются граждане государства, а в федеративных единицах – граждане федерации, проживающие на территории данного региона. Эта логика, встречающаяся в ряде уставов субъектов Российской Федерации, опирается на признание в федеративных отношениях прав и свобод человека и гражданина высшей конституционной ценностью. Такой подход позволит дифференцировать уровни публичного управления и перейти от использования юридически аморфного понятия «народ» к конструктивному установлению параметров его правосубъектности¹. Ведь именно к осуществлению политических свобод граждан в конечном счете сводится та самая власть народа, в настоящее время поставленная под сомнение как многими исследователями, так и текущей политической практикой.

¹ *Авдеев Д. А.* Конституционное измерение современного российского народовластия // *Российское право: образование, практика, наука.* 2017. № 6. С. 26.