

Административное и муниципальное право*Правильная ссылка на статью:*

Убасев В.В. Непосредственная демократия «ad hoc»: к вопросу об экстраординарных формах прямого народовластия // Административное и муниципальное право. 2024. № 2. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.2.70263 EDN: GQNWRB URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=70263

Непосредственная демократия «ad hoc»: к вопросу об экстраординарных формах прямого народовластия**Убасев Виктор Владимирович**

ORCID: 0000-0001-7373-2753

аспирант, кафедра конституционного права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

119606, Россия, Москва, г. Москва, проспект Вернадского, 84

✉ ubasev.v@mail.ru[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и институты демократии"](#)**DOI:**

10.7256/2454-0595.2024.2.70263

EDN:

GQNWRB

Дата направления статьи в редакцию:

27-03-2024

Аннотация: Рассматривается возможность отнесения институтов непосредственной демократии к законодательству «ad hoc» - институтам, являющимся экстраординарными формами непосредственного выражения власти народа. Определяются критерии разграничения таких форм непосредственной демократии с формами, имеющими ординарный характер, то есть рассчитанными на неоднократное применение. Исследуется вопрос о преимуществах форм непосредственного волеизъявления народа, относимых к законодательству «ad hoc», перед ординарными формами. Также в статье поднимается вопрос о рисках, которые могут реализоваться при применении особых институтов непосредственной демократии для решения конкретных задач. Приводится анализ спорных, неочевидных в контексте исследования форм непосредственной демократии, которые на первый взгляд можно отнести к законодательству «ad hoc», однако при их детальном рассмотрении данная гипотеза не подтверждается. Методологическая основа исследования сформирована прежде всего из общенаучных методов: анализа, синтеза и сравнения. Также использованы методы юридических наук:

метод сравнительного правоведения и правового прогнозирования. Актуальность и новизна исследования обусловлены небольшим числом исследований, посвящённых данной теме - с одной стороны и возрастающим интересом к применению институтов конституционного права, относящихся к законодательству «ad hoc» при реализации непосредственного народовластия - с другой. В настоящий момент существуют исследования по рассмотренной тематике, выполненные в рамках предмета теории государства и права, о чём говорится в статье. При этом, предметных конституционно-правовых исследований просто нет. Долгое время неясным остаётся вопрос об эффективности таких институтов. Решению этих проблем и посвящена данная работа. По результатам исследования сформулированы, в частности, следующие выводы: институты непосредственной демократии могут закрепляться в законодательстве по принципу «ad hoc»; единственным объективным критерием, который позволяет отнести тот или иной институт к нормам «ad hoc» является указание на его единоразовое применение в том же нормативном правовом акте, которым эти нормы закреплены; некорректным представляется отнесение той или иной нормы/института к законодательству «ad hoc» только потому, что НПА, закрепляющий их, принимался «под конкретную задачу», если этот нормативный акт позволяет применять указанные нормы в дальнейшем; экстраординарные формы непосредственной демократии являются наиболее эффективными для проведения различного рода голосований.

Ключевые слова:

непосредственная демократия, прямое народовластие, формы прямой демократии, волеизъявление, голосование, демократия, народовластие, демократические институты, законодательство, ad hoc

За долгие годы теория права выработала устоявшиеся определения многих правовых категорий, в том числе и понятия «норма права», которой, казалось бы бесспорно, присущ признак многократности её применения [\[1, с. 143\]](#) или, как говорят другие исследователи, регулирования типовых общественных отношений [\[2, с. 66\]](#). Но несмотря на устоявшиеся представления о таких базовых правовых явлениях, существующие в отечественной юридической науке, практика с каждым днём открывает всё новые и новые горизонты для проведения научных исследований.

Так, многократность применения, как признак всякой правовой нормы, становится на практике неактуальным в случаях, когда положения принятого закона или иного нормативного правового акта (НПА) изначально рассчитаны на единоразовое применение. Такие нормы и НПА, применяемые единожды, именуются термином «законодательство ad hoc» [\[3, с. 181-182\]](#). Наиболее интересными, в контексте данного исследования, представляются нормы законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующие вопросы проведения прямых демократических процедур, в частности тех, посредством которых в недавнем прошлом была принята Конституция Российской Федерации (далее – Конституция), а также внесена поправка в Конституцию в 2020 году.

Целью исследования является формирование критериев отнесения институтов непосредственной демократии к законодательству «ad hoc», то есть к тем институтам прямой демократии, которые представляют собой экстраординарные формы непосредственного выражения власти народа. Кроме того, планируется выявить

преимущества и недостатки применения таких институтов по сравнению со схожими «ординарными» формами прямой демократии.

Для достижения цели исследования необходимо провести анализ экстраординарных форм прямой демократии в России, таких как: Всеноародное голосование 1993 года, которым была принята Конституция (далее – Всеноародное голосование) и Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации 2020 года (далее – Общероссийское голосование), институционально закреплённое Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) [1]. Также необходимо показать примеры тех институтов непосредственной демократии, которые похожи на институты, однозначно относимые к законодательству «ad hoc», но имеют отличия, не позволяющие включить их в эту группу. На основании данного сравнения и будут выявлены те критерии, которые отличают экстраординарные институты прямого народовластия от иных – тех, которые применяются или могут быть применены неоднократно.

Методологическая основа исследования сформирована, в том числе, из общенаучных методов: анализа, синтеза и сравнения. Также использованы методы юридических наук: метод сравнительного правоведения и правового прогнозирования.

Исследование опирается на уже существующую теоретическую базу. В частности, такими источниками служат труды Т.Я. Хабриевой, П.В. Крашенинникова, А.А. Клишаса, Н.А. Бобровой, в рамках которых исследуются проблемы непосредственной демократии в целом, а также прямых демократических процедур, имеющих экстраординарный характер, в том числе реализуемых в рамках проведения конституционных реформ. Важную часть теоретической основы исследования составляют работы Е.А. Лукьяновой, В.С. Бялта и С.Ю. Чимарова, посвящённые проблемам взаимодействия власти и общества, в том числе феномену норм и институтов «ad hoc», сущности правовых норм и их признаков. Хотя оба указанных научных направления имеют достаточную проработку в рамках приведённых исследований, вопрос о существующем на практике феномене законодательства «ad hoc», применительно к нормативному закреплению институтов прямой демократии, ранее в науке широко не освещался. Рассмотрение данного вопроса с точки зрения проблематики правового закрепления экстраординарных форм прямой демократии, зачастую применяемых при проведении конституционных реформ, является актуальным для науки конституционного права России, данная тематика исследований пока что не достаточно широко распространена.

Внесение поправок в Конституцию само по себе обеспечивает эволюцию конституционного регулирования в русле базовых конституционных принципов [4]. Однако важно учитывать, что процесс внесения поправок регламентирован в главе IX Конституции и не предполагает проведения никаких электоральных процедур, как и принятия соответствующих нормативных правовых актов, регламентирующих их. Конечно же, данный тезис не относится к процессу принятия новой Конституции в 1993 году, когда нормативная база для осуществления подобной процедуры отсутствовала вовсе и её фактически нужно было создать с нуля. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1993 г. № 1633 (далее – Указ № 1633) [2] носил экстраординарный характер и в качестве важнейшего элемента процедуры принятия Конституции определял столь же неординарное голосование.

По замыслу разработчиков, Указ № 1633 изначально принимался как нормативный правовой акт «ad hoc», будучи рассчитанным на однократное применение. По своему предназначению документ стал основой для принятия нормативного правового акта высшей юридической силы – Конституции Российской Федерации. Всеноародное принятие Конституции, выполняющей в том числе учредительную функцию [5], было процедурно опосредовано изданием Указа № 1633.

Данный пример показывает, что нормативные правовые акты, содержащие нормы конституционного права, могут приниматься «на случай», а их нормы быть заведомо рассчитанными на единоразовое применение. То есть такие нормы права не являются «эталонным» образцом, а представляют собой исключение из общего правила, выработанного отечественной наукой теории государства и права. Своебразная уникальность Указа № 1633 состоит в том, что рассматриваемые нормы фактически предопределяли собой формирование нового нормативно-правового массива отечественного правового регулирования, поскольку именно посредством их применения в итоге была принята Конституция Российской Федерации, ставшая основой для дальнейшего построения правовой системы современной России.

Другим ярчайшим примером нормативного правового акта, содержащего процедурные положения, относимые к нормам «ad hoc», является Закон о поправке. Важнейшим процедурным элементом проводимой конституционной реформы, предусмотренным Законом о поправке, стало Общероссийское голосование, представляющее собой уникальную, особую форму непосредственной демократии, ранее не предусмотренную законодательством Российской Федерации [6, с. 220].

Говоря о предпосылках создания рассматриваемого правового механизма, Н.А. Боброва указывает, что «без проведения Общероссийского голосования нельзя было обойтись потому, что было очевидно фактическое вторжение поправок в главы 1, 2 и 9 Конституции при формальной нетронутости их текста, т.к. эти главы являются «неприкасаемыми» по причине отсутствия Конституционного Собрания и нежелательности «настоящего» референдума по Закону о референдуме, имеющему более жесткие требования к признанию его состоявшимся, чем требования, предъявляемые к всероссийскому голосованию» [7, с. 70]. При этом важно, что Общероссийское голосование является по своей сути чрезвычайно близким правовым механизмом и к федеральному референдуму, и к Всеноародному голосованию, предусмотренному Указом № 1633, хотя они оба и представляются самостоятельными, экстраординарными по своей природе формами непосредственного народного волеизъявления [8]. Говоря о таких правовых институтах, И.А. Старостина указывает, что в избирательной практике могут проектироваться и использоваться иные формы голосования, приближенные по своим характеристикам к референдуму, но отличающиеся наименованием [9]. При этом, нельзя забывать и про сущностные отличия. Так, например, кворум для принятия решения, в случае с Всеноародным и Общероссийским голосованиями, стал своеобразным «камнем преткновения» в вопросе о возможности проведения референдума, вследствие чего и были приняты решения об учреждении новых институциональных форм непосредственной демократии – как в 1993, так и в 2020 годах [10, 11]. И.В. Игнатушко, например, рассматривает возникновение таких специфических институтов прямой демократии как вполне закономерные черты развития правовой системы современной России [12]. Данная позиция представляется вполне логичной и при этом не противоречит ни одной из иных указанных точек зрения, в том числе может существовать как в контексте объективной необходимости создания

«особых» институтов непосредственной демократии для столь же особых мероприятий, коими являются конституционные реформы, так и в контексте мнения, что их разработка нужна была исключительно для обхода норм действующего законодательства о референдуме и является элементом применения в наивысшей степени значительного административного ресурса.

В практике иностранных государств подобные примеры также встречаются. Похожей экстраординарной формой прямой демократии де-факто оказался конституционный референдум в Сербии, проведённый в 2022 году. Несмотря на кажущуюся универсальность названного института, закон о референдуме, формально рассчитанный на многократное применение, был принят лишь накануне проведения конституционной реформы, хотя его проект подготовили ещё в 2006 году [\[13\]](#). Важным отличием названного референдума в Сербии от иных специальных процедур является его универсальный характер в отношении проведения подобных мероприятий в будущем, однако точно спрогнозировать, будет ли названный механизм применяться в дальнейшем, нельзя. Таким образом, с точки зрения «целевого» принятия закона, его можно отнести к законодательству *ad hoc* только со значительной долей условности. Если же брать за основу такого ограничения критерий обязательного нормативного указания на единоразовое применение норм права, референдум в Сербии к данной категории отнесён быть не может. В иных зарубежных странах приоритет отдается ординарным формам прямой демократии (референдумам), которые зачастую закреплены самой конституцией и находятся в наиболее устойчивом состоянии [\[14, с. 248\]](#).

Открытым остается вопрос о том, каким же образом необходимо проводить дифференциацию таких НПА и норм права при решении вопроса об их отнесении к законодательству *ad hoc*. Представляется, что главным критерием всё-таки должна являться направленность норм на их однократное или неоднократное применение. То есть в том случае, если закон прямо предусматривает применение нормы или института единожды – такие нормы и НПА относятся к законодательству *ad hoc*. В случае же если из содержания НПА такой вывод прямо не следует – норму необходимо считать рассчитанной на неоднократное применение, а значит не относящейся к рассматриваемому типу. Поскольку общественные отношения часто складываются независимо от воли законодателя, предусмотреть возможность неоднократного применения нормы права – ещё не значит обеспечить наличие тех общественных отношений, которые такой нормой должны регулироваться. В данной логике неоднократное применение нормы в принципе не может быть ни обеспечено, ни спрогнозировано в момент её разработки.

Возвращаясь к Всенародному голосованию, необходимо сказать о том, что и в данном случае его отнесение к институтам *ad hoc* не является однозначным. Несмотря на то, что Указ № 1633 предполагал единоразовое проведение такого голосования, сам термин прочно закрепился в главе IX Конституции. Так, согласно части 3 статьи 135 Конституции, проект новой конституции принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование, а при проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей. Следовательно, наименование такой формы непосредственной демократии как Всенародное голосование в действующем законодательстве сохранилось. Более того, учитывая его конституционное закрепление в «неизменной» IX главе, этот институт точно будет применён при принятии новой

конституции Российской Федерации, когда возникнет такая необходимость. Однако, что будет скрываться за этим термином и будет ли новое «всенародное голосование» похоже на голосование 1993 года, нам пока неизвестно.

Также однозначно можно сказать, что ярким примером норм «ad hoc», учреждающих экстраординарные институты прямой демократии являются положения Закона о поправке, регламентирующие проведение Общероссийского голосования. И данный вывод напрямую следует из положений самого закона, который регламентировал процесс проведения Общероссийского голосования 2020 года. Важным является и то, что сама практика проведения таких голосований может быть продолжена, однако формально это уже другие институты непосредственной демократии, даже если их наименование станет таким же.

Что касается преимуществ экстраординарных форм прямой демократии (институтов «ad hoc»), основным из них является адаптивность подобных норм. Устоявшийся правовой институт, такой как федеральный референдум, не всегда подходит под цели и задачи, для которых необходимо проведение голосования. Также применение «неправильных» процедур может повлечь недостижение необходимых результатов. Например, учёт мнения народа в случае проведения ординарных демократических процедур может быть не объективен или проведение голосования будет затруднено вследствие низкого уровня правосознания граждан конкретного государства, а следовательно, и невозможности получить кворум по явке избирателей. Когда институт прямой демократии создаётся под конкретную задачу, например учёт мнения народа по вопросу одобрения проводимой конституционной реформы, наиболее эффективным решением является создание такого «законодательного фундамента» для процессуального оформления реформы, который бы на 100% отвечал на вызовы времени и был способен противостоять внешним факторам, воздействующим на него в текущий момент. Об эффективности подобных методов свидетельствует, в частности, успешный опыт проведения конституционных реформ в России и Казахстане [\[15\]](#).

Безусловно, в случае установления новых «экстраординарных» демократических институтов существует риск злоупотреблений и использования их особенностей не во благо эффективности проводимых реформ и наиболее точного учёта мнения народа по тем или иным вопросам, а в корыстных интересах представителей власти, замещающий в этот момент отдельные государственные должности, в полномочия которых входит в том числе и организация проводимых реформ. Однако эти риски ничтожны в том случае, если в государстве эффективно работает система сдержек и противовесов, а значимая совокупность важнейших государственно-властных полномочий не сосредоточена в руках представителей одной политической силы.

По результатам исследования сформулированы следующие выводы:

1. институты непосредственной демократии могут закрепляться в законодательстве по принципу «ad hoc», то есть представлять собой экстраординарные формы прямого народовластия;
2. такие институты, относимые к законодательству «ad hoc», встречаются на практике как в Российской Федерации, так и в некоторых зарубежных странах, например в Сербии;
- 3 . единственным объективным критерием, который позволяет отнести тот или иной институт или норму к нормам «ad hoc» является указание на его единоразовое применение в том НПА, которым эти нормы закреплены;

4 . нельзя отнести ту или иную норму к нормам «ad hoc» только потому, что НПА, закрепляющий их, принимался «под конкретную задачу», если этот НПА позволяет применять закреплённые нормы в дальнейшем;

5 . экстраординарные формы непосредственной демократии являются наиболее эффективными для проведения различного рода голосований, например в рамках проведения конституционных реформ, однако их применение может нести в себе риски злоупотреблений государственно-властными полномочиями, которые могут реализовать в процессе правоприменения.

[\[11\]](#) Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[\[12\]](#) Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995.

Библиография

1. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут. 2017. 160 с.
2. Бялт В.С., Чимаров С.Ю. К вопросу о понятии и признаках нормы права // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 84-5. С. 64-66.
3. Лукьянова Е.А. Население и законы. Новое в развитии коммуникативной культуры взаимоотношений общества и государства в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 1. С. 180-193.
4. Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации: самобытность, стабильность и развитие (к 30-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2023. № 12. С. 5-21.
5. Шустров Д.Г. Учредительная функция конституции // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 10-16.
6. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: ИНФРА-М. 2020. 240 с.
7. Боброва Н.А. Конституционная реформа - 2020 как предвестник новой российской Конституции // Юридическая наука: история и современность. 2023. № 5. С. 66-75.
8. Убасев В.В. «Непосредственное народное волеизъявление» как конституционно-правовая категория // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2023. № 1(52). С. 39-44.
9. Старостина И.А. Конституционная направленность обновления власти на основе выборов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 51-56.
10. Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32-35.
11. Колюшин Е.И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55-61.
12. Игнатушко И.В. К вопросу о формах и тенденциях правового регулирования прямой демократии в контексте общероссийского голосования // Администратор суда. 2022. № 1. С. 35-38.
13. Зенкин С. Механизм конституционной реформы в Сербии: процедура и практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 5 (150). С. 42-62.
14. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд. М.: Проспект. 2020. 256 с.
15. Балашкина И.В., Убасев В.В. Конституционные реформы в России и Казахстане как

ответ на внешне и внутриполитические вызовы // Юридический мир. 2023. № 3. С. 13-19.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, проблема непосредственной демократии «ad hoc». Заявленные границы исследования соблюдены ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования не подлежит сомнению и обосновывается им следующим образом: "За долгие годы теория права выработала устоявшиеся определения многих правовых категорий, в том числе и понятия «норма права», которой, казалось бы, бесспорно присущ признак многократности её применения [1, с. 143] или, как говорят другие исследователи, регулирования типовых общественных отношений [2, с. 66]. Но несмотря на устоявшиеся представления о таких базовых правовых явлениях, существующие в отечественной юридической науке, практика с каждым днём открывает всё новые и новые горизонты для проведения научных исследований.

Так, многократность применения, как признак всякой правовой нормы, становится на практике неактуальным в случаях, когда положения принятого закона или иного нормативного правового акта изначально рассчитаны на единоразовое применение. Такие нормы и нормативные акты, применяемые единожды, именуются термином «законодательство ad hoc» [3, с. 181-182]. Наиболее интересными, в контексте данного исследования, представляются нормы законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующие вопросы проведения прямых демократических процедур, в частности тех, посредством которых в недавнем прошлом была принята Конституция Российской Федерации (далее – Конституция), а также внесена поправка в Конституцию в 2020 году". Дополнительно учёному необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений автора: "Открытым остаётся вопрос о том, каким же образом необходимо проводить дифференциацию таких НПА и норм права при решении вопроса об их отнесении к законодательству ad hoc. Представляется, что главным критерием всё-таки должна являться направленность норм на их однократное или неоднократное применение. То есть в том случае, если закон прямо предусматривает применение нормы или института единожды – такие нормы и НПА относятся к законодательству ad hoc. В случае же если из содержания НПА такой вывод прямо не следует – норму необходимо считать рассчитанной на неоднократное применение, а значит не относящейся к рассматриваемому типу"; "... наименование такой формы непосредственной демократии как Всенародное голосование в действующем законодательстве сохранилось. Более того, учитывая его конституционное закрепление в «неизменной» IX главе, этот институт точно будет применён при принятии новой конституции Российской Федерации, когда возникнет такая необходимость. Однако, что будет скрываться за этим термином и будет ли новое «всенародное голосование» похоже на голосование 1993 года, нам пока неизвестно"; "Безусловно, в случае установления новых «экстраординарных» демократических институтов существует риск злоупотреблений и использования их особенностей не во благо эффективности проводимых реформ и наиболее точного учёта мнения народа по тем или иным

вопросам, а в корыстных интересах представителей власти, замещающий в этот момент отдельные государственные должности, в полномочия которых входит в том числе и организация проводимых реформ. Однако эти риски ничтожны в том случае, если в государстве эффективно работает система сдержек и противовесов, а значимая совокупность важнейших государственно-властных полномочий не сосредоточена в руках представителей одной политической силы" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования, определяет его цель и задачи. В основной части статьи автор выявляет критерии отнесения институтов непосредственной демократии к законодательству «ad hoc», определяет преимущества и недостатки применения таких институтов по сравнению с «ординарными» формами прямой демократии. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий. Однако оно не лишено недостатков формального характера.

Так, автор пишет: "Также применение «не правильных» процедур может повлечь недостижение необходимых результатов" - "неправильных".

Ученый отмечает: "Конечно же данный тезис не относится к процессу принятия новой Конституции в 1993 году, когда нормативная база для осуществления подобной процедуры отсутствовала вовсе и её, фактически, нужно было создать с нуля" - "Конечно же, данный тезис не относится к процессу принятия новой Конституции в 1993 году, когда нормативная база для осуществления подобной процедуры отсутствовала вовсе и её фактически нужно было создать с нуля".

Таким образом, статья нуждается в тщательном вычитывании. В ней встречаются опечатки и пунктуационные ошибки (приведенный в рецензии перечень опечаток и ошибок не является исчерпывающим!).

Все аббревиатуры при их первом использовании должны расшифровываться (НПА).

Библиография исследования представлена 15 источниками (монографией, научными статьями, комментариями), не считая нормативного материала. С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (П. В. Крашенинников, В. С. Бялт, С. Ю. Чимаров и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно; положения работы обоснованы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("1. институты непосредственной демократии могут закрепляться в законодательстве по принципу «ad hoc», то есть представлять собой экстраординарные формы прямого народовластия; 2. такие институты, относимые к законодательству «ad hoc», встречаются на практике как в Российской Федерации, так и в некоторых зарубежных странах, например в Сербии; 3. единственным объективным критерием, который позволяет отнести тот или иной институт или норму к нормам «ad hoc» является указание на его единоразовое применение в том НПА, которым эти нормы закреплены; 4. нельзя отнести ту или иную норму к нормам «ad hoc» только потому, что НПА, закрепляющий их, принимался «под конкретную задачу», если этот НПА позволяет применять закрепленные нормы в дальнейшем; 5. экстраординарные формы непосредственной демократии являются наиболее

эффективными для проведения различного рода голосований, например в рамках проведения конституционных реформ, однако их применение может нести в себе риски злоупотреблений государственно-властными полномочиями, которые могут реализовать в процессе правоприменения"), они четкие, структурированные, обладают свойствами достоверности, обоснованности и, безусловно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере теории государства и права, конституционного права при условии ее небольшой доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), устранении нарушений в оформлении работы.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Непосредственная демократия «ad hoc»: к вопросу об экстраординарных формах прямого народовластия».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам экстраординарных форм прямого народовластия. Автор выявляет понятие и признаки институтов непосредственной демократии «ad hoc», изучает ряд примеров такого института, делает выводы о возможности их дальнейшего применения. В качестве конкретного предмета исследования выступили нормы законодательства, мнения ученых, материалы практики.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье заявлена: «Целью исследования является формирование критериев отнесения институтов непосредственной демократии к законодательству «ad hoc», то есть к тем институтам прямой демократии, которые представляют собой экстраординарные формы непосредственного выражения власти народа. Кроме того, планируется выявить преимущества и недостатки применения таких институтов по сравнению со схожими «ординарными» формами прямой демократии». Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования. Как пишет автор статьи, «Методологическая основа исследования сформирована, в том числе, из общенаучных методов: анализа, синтеза и сравнения. Также использованы методы юридических наук: метод сравнительного правоведения и правового прогнозирования».

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм Конституции РФ и иных актов). Например, следующий вывод автора: «Внесение поправок в Конституцию само по себе обеспечивает эволюцию конституционного регулирования в русле базовых конституционных принципов [4]. Однако важно

учитывать, что процесс внесения поправок регламентирован в главе IX Конституции и не предполагает проведения никаких электоральных процедур, как и принятия соответствующих нормативных правовых актов, регламентирующих их. Конечно же, данный тезис не относится к процессу принятия новой Конституции в 1993 году, когда нормативная база для осуществления подобной процедуры отсутствовала вовсе и её фактически нужно было создать с нуля. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1993 г. № 1633 (далее – Указ № 1633) [2] носил экстраординарный характер и в качестве важнейшего элемента процедуры принятия Конституции определял столь же неординарное голосование».

Следует положительно оценить возможности сравнительно-правового метода исследования. Так, сделан следующий важный вывод: «В практике иностранных государств подобные примеры также встречаются. Похожей экстраординарной формой прямой демократии де-факто оказался конституционный референдум в Сербии, проведённый в 2022 году. Несмотря на кажущуюся универсальность названного института, закон о референдуме, формально рассчитанный на многократное применение, был принят лишь накануне проведения конституционной реформы, хотя его проект подготовили ещё в 2006 году [13]. Важным отличием названного референдума в Сербии от иных специальных процедур является его универсальный характер в отношении проведения подобных мероприятий в будущем, однако точно спрогнозировать, будет ли названный механизм применяться в дальнейшем, нельзя. Таким образом, с точки зрения «целевого» принятия закона, его можно отнести к законодательству *«ad hoc»* только со значительной долей условности. Если же брать за основу такого ограничения критерий обязательного нормативного указания на единоразовое применение норм права, референдум в Сербии к данной категории отнесен быть не может. В иных зарубежных странах приоритет отдается ординарным формам прямой демократии (референдумам), которые зачастую закреплены самой конституцией и находятся в наиболее устойчивом состоянии [14, с. 248]».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема экстраординарных форм прямого народовластия сложна и неоднозначна. Сложно спорить с автором в том, что «За долгие годы теория права выработала устоявшиеся определения многих правовых категорий, в том числе и понятия «норма права», которой, казалось бы бесспорно, присущ признак многократности её применения [1, с. 143] или, как говорят другие исследователи, регулирования типовых общественных отношений [2, с. 66]. Но несмотря на устоявшиеся представления о таких базовых правовых явлениях, существующие в отечественной юридической науке, практика с каждым днём открывает всё новые и новые горизонты для проведения научных исследований».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такие выводы: «1. институты непосредственной демократии могут закрепляться в законодательстве по принципу *«ad hoc»*, то есть представлять собой экстраординарные формы прямого народовластия; 2. такие институты, относимые к законодательству *«ad hoc»*, встречаются на практике как в Российской Федерации, так и в некоторых зарубежных странах,

например в Сербии; 3. единственным объективным критерием, который позволяет отнести тот или иной институт или норму к нормам «ad hoc» является указание на его единоразовое применение в том НПА, которым эти нормы закреплены; 4. нельзя отнести ту или иную норму к нормам «ad hoc» только потому, что НПА, закрепляющий их, принимался «под конкретную задачу», если этот НПА позволяет применять закреплённые нормы в дальнейшем; 5. экстраординарные формы непосредственной демократии являются наиболее эффективными для проведения различного рода голосований, например в рамках проведения конституционных реформ, однако их применение может нести в себе риски злоупотреблений государственно-властными полномочиями, которые могут реализовать в процессе правоприменения».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены идеи по обобщению практики, что может быть полезно специалистам в сфере исследования.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное и муниципальное право», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с реализацией конституционных норм и положений.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, в целом достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Крашенинников П.В., Хабриева Т.Я., Балашкина И.В., Убасев В.В. и другие). Многие из цитируемых ученых являются признанными учеными в области конституционного права.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным проблемам.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи
«Рекомендую опубликовать»