

Магазинер Яков Миронович

**Чрезвычайно-указное право в
России**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 82-3
ББК 84-4
Я47

Я47 **Яков Миронович М.**
Чрезвычайно-указное право в России / Магази́нер Яков Миронович – М.: Книга по Требо-
ванию, 2023. – 176 с.

ISBN 978-5-519-94586-8

ISBN 978-5-519-94586-8

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2023
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2023

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг — не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель — вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания — решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

Посвящается

дорогому учителю

Максиму Максимовичу

Ковалевскому

Чрезвычайно-указное право въ Россіи ¹⁾.

СОДЕРЖАНІЕ.

I. Общее ученіе о чрезвычайномъ указѣ. А. Основанія чрезвычайно-указной дѣятельности. В. Юридическая природа чрезвычайнаго указа по русскому праву.

II. Восемьдесятъ седьмая статья. А. Условія изданія чрезвычайнаго указа: матеріальныя и формальныя условія. В. Условія прекращенія дѣйствія чрезвычайнаго указа: уничтоженіе содержанія указа и превращеніе чрезвычайнаго указа въ законъ.

Приложенія. I. Практика чрезвычайно-указнаго права въ Россіи. II. Нормы, аналогичныя ст. 87-й.

1. Общее ученіе о чрезвычайномъ указѣ.

А. Основанія чрезвычайно-указной дѣятельности.

Принципъ верховенства закона, лежащій въ основѣ всякаго конституціоннаго порядка, требуетъ, чтобы ни одинъ государственный актъ, имѣющій значеніе и силу закона, не могъ быть изданъ безъ участія парламента (ст. 86 Осн. Зак. 1906 г.). Въ противоположность доктринѣ и практикѣ самодержавнаго госу-

¹⁾ Настоящая работа, подъ первоначальнымъ заглавіемъ „Восемьдесятъ седьмая статья“, была предметомъ доклада, прочитаннаго въ застѣданіи Спб: Юридическаго Общества 9 декабря 1909 г.

дарства, въ силу которыхъ „Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ“ (ст. 70 Осн. Зак. 1892 г.),—конституціонный строй покоится на принципѣ преимущественной силы закона предъ всѣми другими актами государственной воли: „Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу“ (ст. 94 Осн. Зак. 1906 г.). Это начало обязательности законодательнаго порядка для изданія и отмѣны актовъ съ силою закона—сталкивается однако съ другимъ, не менѣе прочно установившимся началомъ конституціоннаго строя, съ принципомъ прерывности занятій парламента. Въ силу этого принципа,—дѣйствующаго почти всюду, если исключить такія постоянныя законодательныя палаты, какъ германскій союзный совѣтъ, итальянскій или французскій сенатъ,—законодательный періодъ распадается на сессіи, съ болѣе или менѣе значительными промежутками между ними. (Въ одинъ изъ такихъ промежутковъ между сессіями, могутъ имѣть мѣсто исключительныя обстоятельства, неотложно требующія мѣръ законодательнаго характера,—между тѣмъ парламентъ, безъ котораго эти мѣры не могутъ быть приняты, прекратилъ свои занятія. Въ такихъ исключительныхъ обстоятельствахъ, исполнительной власти должны быть предоставлены соотвѣтствующія имъ исключительныя полномочія, и сфера административной дѣятельности правительства, которая, какъ общее правило, подзаконна, должна быть раздвинута влеченіемъ въ эту сферу вопросовъ законодательнаго характера.

Въ такой абстрактной формулировкѣ, принципъ, лежащій въ основѣ ст. 87 Осн. Зак., не является специальной принадлежностью какого-либо опредѣленнаго типа конституціоннаго устройства и, независимо отъ догмы конституціи, онъ можетъ фактически примѣняться и тамъ, гдѣ занимаетъ опредѣленный § въ конституціи ¹⁾, и тамъ, гдѣ конституція его не предусматриваетъ или

¹⁾ Россія 87 (1906), Австрія § 14 (1867), Данія 25 (1849), Пруссія 63 (1850), Бадень §§ 66—67 (1818), Баварія Pol-Str.-Ges.-B. § 9 (1871), Саксонія § 88 (1831), Вюртембергъ §§ 88—89 (1819), Болгарія 47 (1879), Черногорія 75 (1905), Японія 8 (1889), Турція 36 (1876), и большинство мелкихъ германскихъ государствъ: Вальдекъ § 7 (1852), Брауншвейгъ § 120 (1832), Саксенъ-Альтенбургъ § 211 (1831), Саксенъ-Веймаръ § 61 (1850), Гессенъ ст. 73 (1820, 1862), ГанOVERъ 72 (1848, 1833), Ольденбургъ 137 (1852), Рейссъ

прямо *запрещаетъ*, не допуская никакихъ изъятій изъ принципа верховенства закона ¹⁾, поскольку и здѣсь возможно наступленіе чрезвычайныхъ обстоятельствъ, когда палаты не въ сборѣ, и необходимо съ неотложной быстротой принять мѣры, выходящія за предѣлы конституціонныхъ полномочій правительства.

Замѣчательный примѣръ представляетъ въ этомъ отношеніи Италія. Основной ея статутъ 4 марта 1848 г., созданный по образцу іюльской хартіи 1830 года, въ ст. 6 прямо запрещаетъ изданіе чрезвычайныхъ указовъ: „Король... издаетъ указы и распоряженія, необходимые для исполненія законовъ, *не отсрочивая и не уничтожая дѣйствія послѣднихъ*“ (т. е. безъ права суспенсаціи и диспенсаціи); единственное изъятіе изъ этого общаго принципа было установлено для переходнаго времени, съ момента обнародованія статута и до дня перваго собранія обѣихъ палатъ: въ этотъ промежутокъ „*стѣнныя государственныя дѣла* будутъ разрѣшаться постановленіями монарха, въ порядкѣ и формахъ, до сихъ поръ принятыхъ“... (ст. 82, переходныя постановленія). Несмотря, однако, на категорическое запрещеніе конституціи, чрезвычайные указы одинъ за другимъ издавались жоролемъ, и за время 1848—1889 было издано не менѣе 66 чрезвычайныхъ указовъ, изъ которыхъ на одинъ промежутокъ 1860—66 пришлось 45 указовъ: это были тревожные годы объединенія Италіи, и не было возможности, для каждаго единичнаго присоединенія территоріи, ждать санкціи парламента, въ которой никто не сомнѣвался. Но и значительно ближе къ нашему времени, при третьемъ министерствѣ Криспи (1893—96), было издано по крайней мѣрѣ 20 указовъ законодательнаго значенія, изъ которыхъ далеко не всѣ могли быть оправданы крайней государственной необходимостью ²⁾: въ этомъ порядкѣ нормировались не только денежное

старш. лин. § 67 (1867), Рейссъ мл. лин. §§ 66—67 (1852), Линпе § 3 (1867), Шаумбургъ-Липпе § 31 (1868), Ангальтъ § 20 (1859), Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ § 39 (1857) и Шварцбургъ-Рудольштадтъ §§ 25, 43 п. 1 (1854).

¹⁾ Чрезвычайные указы прямо запрещены въ конституціяхъ Бельгіи 67, Греціи 35, Италіи 6, Румыніи 93, Сербіи 116, Швеціи 87; кромѣ того, нѣтъ чрезвычайно-указнаго права въ Германіи, Норвегіи, Испаніи, Португаліи, Венгріи, Голландіи, Англіи и въ республикахъ вообще. — Во Франціи чрезвычайные указы были прямо запрещены еще ст. 13-й конституціи 1830 г.

²⁾ *H. Gmelin. Ueber den Umfang des königlichen Verordnungsrechts und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien, Karlsruhe, 1907, S.s. 89—140.* Ср. также *L. Dupriez. Les ministres dans les*

обращеніе и чеканка монеты, но и реорганизація финансовъ и новые налоги. Нѣкоторые изъ этихъ указовъ дѣйствительно исполнѣ удовлетворяли условіямъ крайней необходимости: напр., въ этомъ порядкѣ были уменьшены налоги съ жителей, потерпѣвшихъ отъ землетрясенія. Были однако случаи, когда ссылка правительства на крайнюю государственную необходимость сильно оспаривалась. Такъ, уже послѣ Криспи, въ 1899 г. былъ изданъ указъ, измѣнявшій законы, касающіеся общественной безопасности и печати, едва ли оправдываемый обычными предпосылками чрезвычайно-указнаго права. Всѣ эти факты, вмѣстѣ взятые, свидѣлствуютъ о замѣчательномъ явленіи: о существованіи въ Италіи чрезвычайно-указнаго права, какъ *обычно-правовой* нормы, представляющей собою одно изъ тѣхъ измѣненій конституціи, которое, не отражаясь на буквѣ конституціоннаго закона, имѣетъ въ то же время неоспоримую и неистребимую *правовую* силу. Если въ странахъ „англійскаго типа“ изданіе указа, противорѣчащаго закону, есть *правонарушеніе*, то здѣсь оно является такимъ же *правовымъ институтомъ*, какъ и въ странахъ „прусскаго типа“, гдѣ чрезвычайно-указное право нормируется закономъ ¹⁾.

Такимъ образомъ, указы, противорѣчащіе закону, могутъ быть изданы въ странахъ, какъ парламентарныхъ, такъ и дуалистическихъ, какъ усвоившихъ принципъ чрезвычайно-указнаго права въ конституціи, такъ и его отрицающихъ. Даже болѣе того. Расширивъ постановку вопроса, мы увидимъ, что не только различныя системы представительства, но и неограниченныя монархіи—съ одной стороны и непосредственныя демократіи—съ другой, допускаютъ примѣненіе этого принципа, если раздвинуть его рамки и сформулировать его, какъ *изданіе мѣръ законодательнаго значенія помимо обычнаго законодательнаго порядка*. Доконституціонная Россія даетъ намъ образецъ неограниченной монархіи, усвоившей и признавшей этотъ принципъ. Указомъ 12 декабря 1904 года на комитетъ министровъ возложена была обязанность обсудить способы проведенія въ жизнь „дѣйствительныхъ мѣръ къ охраненію полной силы закона“ (п. I); соображая способы недопущенія отступленій въ порядкѣ изданія законовъ, комитетъ министровъ съ одной стороны предполагалъ усилить власть сената по отношенію

principaux pays d'Europe et d'Amérique, 1892, p. 336 (о поправкахъ къ итальянскому уголовному уложенію 1888 г.).

¹⁾ F. Glatzer. Das Recht der provisorischen Gesetzgebung in Sonderheit nach preussischem Staatsrecht, Breslau, 1899, S.s. 108—109.

къ распубликованію законовъ, съ другой постановилъ: „Министры, если бы оказалась надобность придать принимаемымъ ими въ *обстоятельствахъ чрезвычайныхъ* мѣрамъ (Учр. Мин. ст. ст. 158 и 314) обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, обязываются безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постоянного закона въ установленномъ порядкѣ“¹⁾. Подробную разработку этого принципа комитетъ министровъ поручилъ государственному секретарю, по представленію котораго Государственный Совѣтъ мнѣніемъ положилъ:.. „5) Министры о принимаемыхъ ими, въ *чрезвычайныхъ обстоятельствахъ* мѣрахъ на основаніи предоставленныхъ имъ *по закону полномочій* (Св. Зак. т. I ч. 2 изд. 1892 г.; Учр. Мин. ст. 158, 210 и 314) и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ, министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало *Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія* (Св. Зак. т. I, ч. 2; Учр. Ком. Мин. ст. 26 п. 1). 6) Если принятыя въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣры (ст. 5) заключаютъ въ себѣ *постановленія, не предусмотрѣнныя законами*, и дѣйствіе ихъ оказалось необходимымъ продолжить на срокъ не болѣе шести мѣсяцевъ, то подлежащій министръ, до истеченія сего срока, обязанъ войти съ *представленіемъ въ законодательномъ порядкѣ* объ изданіи на сей предметъ закона, хотя бы и временнаго или ограниченаго лишь опредѣленною мѣстностью, и одновременно донести о семъ Правительствующему Сенату“ (Выс. утв. 6 іюня 1905 г. Мн. Гос. Сов., Собр. Узак., ст. 999)²⁾.

¹⁾ *Журналы Комитета Министровъ* по исполненію указа 12 декабря 1904 г. Изд. канц. Ком. Мин., 1905; Высоч. утв. 17 января 1905 года особ. журн. Ком. Мин. по исполн. пункта перваго указа. Стр. 20—35.

²⁾ Ограничивая свою задачу одной лишь принципиальной стороной вопроса, мы не затрагиваемъ здѣсь той истины, что, на практикѣ, формальное понятіе закона не можетъ получить дѣйствительной силы въ абсолютной монархіи. Этимъ *фактомъ* не могутъ быть однако вычеркнуты изъ исторіи русскаго *права* многочисленные попытки дать этому понятію юридическую силу (1810—1905); и въ частности—предконституціонный актъ 6 іюня 1905 г., отразившійся и на нашей юридической практикѣ. Такъ, въ согласіи съ этимъ актомъ, 27 октября 1905 г. былъ Высочайше одобренъ докладъ предсѣдателя совѣта министровъ о введеніи польскаго и литовскаго языковъ въ частныхъ учебныхъ заведеніяхъ Варшавскаго округа и т. д. Хотя такая мѣра требовала законодательнаго порядка, т. е. прохожденія чрезъ Гос. Со-

Примѣръ непосредственной демократіи, допускающій тотъ же принципъ, представляетъ Швейцарская федерація. Главой законодательной власти здѣсь является суверенный народъ: „Союзные законы должны передаваться народу, для принятія или отклоненія, если этого потребуютъ 30.000 имѣющихъ право голоса гражданъ или восемь кантоновъ“ (ст. 89 конст. 1874 г.). При современномъ строѣ швейцарскаго союза, съ его референдумомъ и инициативой, отношеніе между парламентомъ и электоратомъ въ Швейцаріи аналогично отношенію между министерствомъ и парламентомъ въ странахъ парламентарнаго типа. Подобно тому, какъ дѣйствія парламентарнаго министерства черпаютъ свою силу въ предполагаемомъ одобреніи парламента, такъ акты Союзнаго Собранія получаютъ силу и вступаютъ въ дѣйствіе лишь послѣ явнаго или предполагаемаго одобренія электората: народъ даетъ имъ свою молчаливую санкцію, когда не требуетъ референдума, и накладываетъ на нихъ свое veto, когда пожелаетъ этого ¹⁾. Необходимо однако имѣть въ виду двоякое различіе между сравниваемыми учрежденіями. Во 1-хъ, то, что парламентарное мини-

мѣтъ, по въ виду того, мотивируетъ докладъ, что населеніе придаетъ особое значеніе скорѣйшему осуществленію этихъ мѣръ, а прохожденіе чрезъ Гос. Совѣтъ потребуетъ болѣе или менѣе продолжительнаго времени,—является желательнымъ, впродъ до окончательнаго разрѣшенія этихъ вопросовъ въ законодательномъ порядкѣ, предоставить министерству народнаго просвѣщенія привести указанныя мѣры въ исполненіе безотлагательно.—П. 5 акта 6 іюня вошелъ цѣликомъ въ Учр. Мин., въ видѣ примѣч. къ ст. 158 (Прод. Св. Зак. 1906 г., т. I, ч. 2). Ст. 158 стараго свода 1892 года, оставленная и по прод. 1906 года, гласитъ: „Въ обстоятельствахъ *чрезвычайныхъ*, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать, *всѣми въпренными имъ способами*, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности“. Дата статьи—1811 годъ. Проф. бар. *Нолде* (Очерки русскаго конст. права, вып. I, Спб., 1907), справедливо указываетъ на сохраненіе ст. 158 и прим. къ ней, какъ на кодификаціонную ошибку, такъ какъ она отмѣнена ст. 122-й Осн. Зак. Въ томъ же смыслѣ—*И. Гесенъ*, „Право“, 1909, № 10, стр. 616. См. также ст. 211 Учр. Мин. по прод. 1906 г.

¹⁾ Данные, приводимыя *Θ. Курти*, Исторія народнаго законодательства и демократіи въ Швейцаріи, Спб., 1900, стр. 222, показываютъ, что несмотря на факультативность референдума, народъ пользовался своимъ правомъ veto гораздо чаще, чѣмъ нѣкоторые монархи: изъ 187 предложеній, которые народъ могъ потребовать для пересмотра, онъ потребовалъ 39, и 22 изъ нихъ отвергъ.

стерство имѣть власть по отношенію къ актамъ административнымъ, т. е. въ предѣлахъ закона; въ Швейцарскомъ союзѣ парламентъ имѣетъ аналогичную власть по отношенію къ самому изданію законовъ. Во 2-хъ, въ парламентарныхъ странахъ принята презумпція согласія парламента на дѣйствія министерства, пока не будетъ обнаружено противное; между тѣмъ учрежденія Союза въ значительной степени проникнуты тѣмъ принципомъ, который возведенъ былъ А. Менгеромъ на степень единственно-правильнаго основанія всякой народной политики, принципомъ недовѣрія къ представительнымъ учрежденіямъ. Въ силу этого принципа, какъ бы устанавливается *презумпція несогласія* электората на акты, выработанные Союзнымъ Собраніемъ, и эта презумпція сохраняетъ свою силу, пока не будетъ опровергнута: пока избиратели въ опредѣленной, положительной или отрицательной формѣ, не выскажутъ своего одобренія акту Союзнаго Собранія, онъ не вступаетъ въ дѣйствіе. Такое необычное, допустимое только въ совершенно своеобразной системѣ новѣйшаго народоправства, начало съ трудомъ мирится съ привычными понятіями, выросшими на почвѣ представительной системы; однако оно прямо вытекаетъ изъ организациі разсматриваемаго института. Девяносто дней, говоритъ *Orelli*, Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft ¹⁾, ждетъ Союзное Собраніе, не потребуютъ ли 30.000 правоспособныхъ гражданъ референдума; послѣ констатированія наличности надлежащаго числа подписей, назначается, не позже, чѣмъ черезъ четыре недѣли, день для народнаго голосованія; положительный исходъ голосованія даетъ Союзному Совѣту право опубликовать принятое предложеніе къ исполненію; при отрицательномъ исходѣ—предложеніе падаетъ.

Юридическая природа референдума еще долго будетъ служить предметомъ самыхъ непримиримыхъ конструкцій; не только вопросъ о предѣлахъ дѣйствія референдума, но и самое существо его—напр., является ли онъ суспенсивнымъ или резолютивнымъ условіемъ для силы актовъ Союзнаго Собранія ²⁾,—все это про-

¹⁾ *Handbuch des öff. Rechtes der Gegenwart*, IV Band, I Halbband II Abt., Freiburg, 1885, S. 80 f.

²⁾ *J. Schollenberger*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berlin, 1905, считаетъ референдумъ одновременно и суспенсивнымъ и резолютивнымъ условіемъ, смотря по тому, идетъ ли рѣчь о Vollziehbarkeit или о Perfection, S. 520; о предѣлахъ референдума, которому не подлежатъ, между прочимъ, финансовыя вѣры и договоры съ ино-

блемы, далекия отъ своего разрѣшенія. Къ числу послѣднихъ относится и та, которая насъ здѣсь непосредственно занимаетъ. Это—вопросъ о границахъ и различіи между самыми актами Союзнаго Собранія. Согласно ст. 89 конституціи Швейцаріи, не всѣ акты парламента подлежатъ референдуму: въ видѣ изъятія изъ описаннаго выше общаго законодательнаго порядка выдѣлены нѣкоторые изъ такъ называемыхъ „постановленій“ Союзнаго Собранія (Beschlüsse, arrêtés). Эти постановленія, хотя бы они противорѣчили дѣйствующимъ законамъ и, слѣдовательно, имѣли матеріально-законодательное значеніе, не подвергаются референдуму. Они подлежатъ силѣ нормальнаго законодательнаго порядка только въ томъ случаѣ, если имѣютъ общее значеніе и не имѣютъ характера неотложности. Слѣдовательно, нормы необщезначительнаго значенія и неотложнаго характера не должны передаваться на утвержденіе народа, т. е. *подобно чрезвычайнымъ указамъ, онѣ вступаютъ въ дѣйствіе помимо общаго и нормальнаго законодательнаго порядка, который здѣсь выражается въ факультативномъ референдумѣ* ¹⁾.

странными государствами, 528, и другой трудъ того же автора, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte u. System, Berlin, 1902, S. 233.

¹⁾ „Когда, спрашиваетъ А. Дюнанъ, Народное законодательство въ Швейцаріи, Спб., 1896 г. С. 99, законодательный декретъ пужно считать союзнымъ закономъ? Когда общеобязательное союзное *постановленіе* не имѣетъ характера неотложности? Очевидно, понятіе неотложности здѣсь плохо опредѣлено, и Союзному Собранію предоставлено также на произволъ,—назвать ли данное предписаніе, содержащее въ его декретѣ, *закономъ* или *постановленіемъ*. Собранію также предоставлено рѣшать, „общеобязательно“ ли данное постановленіе или нѣтъ. Въ этомъ выраженіи также нѣтъ надлежащей опредѣленности, которая была бы тѣмъ болѣе желательной, что нѣмецкое выраженіе: „allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse“, *общеобязательныя* союзныя постановленія, не совпадаетъ съ выраженіемъ французской редакціи: „arrêtés d'une portée générale“, постановленія, *имѣющія общее значеніе*. Такимъ образомъ, здѣсь не положено опредѣленныхъ границъ произволу Союзнаго Собранія, и оно могло бы изъять изъ референдума нѣкоторые постановленія, имѣющія гораздо большее значеніе, чѣмъ иные законы“. Въ томъ же смыслѣ, что и Дюнанъ, высказывается Н. М. Коркуновъ, Указъ и законъ, Спб., 1893, стр. 306.—Поведеніе Союзнаго Собранія въ 1878 г. и въ аналогичныхъ случаяхъ ничего не измѣняетъ въ юридической постановкѣ вопроса, тѣмъ болѣе, что образъ дѣйствій Собранія различно комментируется и освѣщается. Дюнанъ считаетъ его во всякомъ случаѣ корректнымъ; напротивъ, Лоуэлль указываетъ на то, что Собраніе произвольно пользовалось своимъ полномочіемъ не подвергать референдуму „неотложныя и необщезначительныя“ постановленія.