

ГЕНРИ М. РОБЕРТ

**ПРАВИЛА
ПАРЛАМЕНТСКОЙ
ПРОЦЕДУРЫ**



ГЕНРИ М. РОБЕРТ

**ПРАВИЛА
ПАРЛАМЕНТСКОЙ
ПРОЦЕДУРЫ**

ПРОБЛЕМЫ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

PROBLEMS OF EASTERN EUROPE

ВАШИНГТОН, 1992

ROBERT'S RULES OF ORDER

ГЕНРИ М. РОБЕРТ

**ПРАВИЛА ПАРЛАМЕНТСКОЙ
ПРОЦЕДУРЫ**

Russian translation copyright ©
Problems of Eastern Europe, 1992
Library of Congress Catalog Card Number 92-062017

Publication of this book was made possible
by a grant from the National Endowment
for Democracy

The editors of this publication would like to thank the following people for their advice, wisdom and guidance:

The Honorable Bill Bradley, U.S. Senator from the State of New Jersey

Mr. John Despres, Assistant to Senator Bradley on the Select Committee on Intelligence

Mr. Ari Fitzgerald, Legal Counsel to Senator Bradley

* * *

Редакторы выражают горячую благодарность

*сенатору от штата Нью-Джерси Биллу Брэдли,
помощнику сенатора Джону Дебре и
юрисконсульту сенатора Ари Фицджеральду*

за совет опубликовать на русском языке "Правила парламентской процедуры" и помощь в работе над русским изданием этой книги.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Сенатор Билл Брэдли. Предисловие для русского читателя</i>	9
<i>Генри М. Роберт III. Предисловие редактора американского издания</i>	17
<i>Генри М. Роберт. Предисловие автора к изданию 1915 г.</i>	21
<i>Введение: Парламентский закон</i>	24
<i>О содержании книги</i>	32

ЧАСТЬ I. ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРАВИЛА

Глава I. Ведение дел на совещаниях

§ 1. Внесение вопроса на рассмотрение собрания	39
§ 2. Что предшествует дискуссии?	40
§ 3. Получение слова	41
§ 4. Предложения и резолюция	46
§ 5. Поддержка предложений	48
§ 6. Постановка вопроса	50
§ 7. Дискуссия	51
§ 8. Вторичные предложения	51
§ 9. Вынесение вопроса на голосование и объявление его итогов	52
§ 10. Предложения, используемые для достижения определенных целей	54

Глава 2. Общая классификация предложений

§ 11. Главные (или основные) предложения	62
§ 12. Вспомогательные предложения	65
§ 13. Побочные предложения	67
§ 14. Привилегированные предложения	68
§ 15. Некоторые главные и не поддающиеся классификации предложения	69

Глава 3. Привилегированные предложения

- § 16. Определение времени, на которое переносится заседание 71
- § 17. Перерыв в работе собрания (перенос заседания) 72
- § 18. Объявление перерыва на отдых 75
- § 19. Вопросы о привилегиях 76
- § 20. Повестка дня 78

Глава 4. Побочные предложения

- § 21. Вопросы к порядку ведения собрания и апелляции 87
- § 22. Приостановка действия правил 91
- § 23. Возражения против рассмотрения вопроса 94
- § 24. Разделение вопроса и рассмотрение его по частям 96
- § 25. Раздельное голосование и аналогичные процедуры 100
- § 26. Предложения, относящиеся к выдвижению кандидатур 102
- § 27. Требования, вытекающие из нормальной работы собрания 103

Глава 5. Вспомогательные предложения

- § 28. Предложение отложить обсуждение 110
- § 29. Переход к голосованию 115
- § 30. Ограничение или продление продолжительности прений 120
- § 31. Предложение отсрочить дело до определенного времени 122
- § 32. Передача в комитет или комиссию 126
- § 33. Внесение поправок 133
- § 34. Отсрочка рассмотрения вопроса на неограниченное время 148

Глава 6. Некоторые главные и не поддающиеся классификации предложения

- § 35. Предложение вернуть вопрос на обсуждение 150
- § 36. Пересмотр 151

- § 37. Аннулирование или отмена 162
- § 38. Возобновление предложения 164
- § 39. Ратификация 166
- § 40. Отвлекающие, нелепые или фривольные предложения 166
- § 41. Вызов всех членов организации 168

Глава 7. Прения

- § 42. Прения 170
- § 43. Этикет прений 172
- § 44. Закрытие и недопущение прений 174
- § 45. Принципы прений и недебатлируемые предложения 175

Глава 8. Голосование

- § 46. Процедура голосования 179
- § 47. Голосования, результаты которых считаются недействительными 188
- § 48. Предложения, для одобрения которых недостаточно простого большинства 189

Глава 9. Комитеты и советы

- § 49. Классификация комитетов 194
- § 50. Советы директоров или управляющих, советы попечителей, исполнительные комитеты и т.п. 194
- § 51. Членство в советах и комитетах по должности .. 197
- § 52. Специальные и постоянные комитеты 198
- § 53. Получение отчетов и докладов 206
- § 54. Принятие отчетов и докладов 208
- § 55. Комитет всего собрания 213
- § 56. Обсуждение как бы в комитете всего собрания ... 217
- § 57. Неформальное рассмотрение 218

Глава 10. Должностные лица и протоколы

- § 58. Председатель или президент собрания 220
- § 59. Секретарь или клерк собрания 226
- § 60. Протоколы 228
- § 61. Исполнительный секретарь 230
- § 62. Казначей 230

Глава 11. Разное.

§ 63. Сессия ассамблей	233
§ 64. Кворум	235
§ 65. Общий порядок рассмотрения дел	237
§ 66. Выдвижение кандидатур и выборы	239
§ 67. Уставы, правила внутреннего распорядка, правила процедуры и постоянные правила	240
§ 68. Поправки к уставам, правилам внутрен- него распорядка и процедурным правилам	243

ЧАСТЬ II. ОБЩЕСТВА, ЗАСЕДАНИЯ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРАВА АССАМБЛЕЙ

Глава 12. Общества и заседания

§ 69. Эпизодические или массовые митинги	249
§ 70. Постоянное общество	255
§ 71. Заседания конвента или съезда	261

Глава 13. Юридические права ассамблей и разбирательство дел их членов

§ 72. Право совещательного органа на наказание его членов	267
§ 73. Право ассамблеи на удаление ее членов с собрания	267
§ 74. Разбирательство дел членов ассамблей	268

ПЛАН ИЗУЧЕНИЯ КНИГИ

Введение	271
Узловые темы	272

ПРЕДИСЛОВИЕ ДЛЯ РУССКОГО ЧИТАТЕЛЯ

Написать предисловие к русскому изданию книги Г. Роберта "Правила парламентской процедуры" — большая честь. Эта возможность для меня тем более привлекательна, что я постоянно интересуюсь как делами новых независимых государств, возникших на месте прежнего Советского Союза, так и положением в странах Восточной Европы.

Автор этой книги, Генри М. Роберт, уроженец штата Южная Каролина, в 1853 г. окончил военную академию в Вест-Пойнте со многими отличиями, а в начале нашей гражданской войны проектировал и строил оборонительные сооружения вокруг Вашингтона. Кадровый офицер и профессиональный инженер (последнее роднит его с президентом России Борисом Ельциным) вряд ли выглядит подходящим кандидатом для того, чтобы стать отцом современной парламентской процедуры. Однако, как считает известный американский специалист по парламентской процедуре Дарвин Патноуд, во многих отношениях Роберт был идеально подготовлен для выполнения этой задачи. В третьем издании своей "Истории парламентской процедуры" Патноуд отметил, что различного рода клубы, организации и другие группы, не занимающиеся законодательной деятельностью, до появления книги Роберта могли полагаться лишь на единственный источник сведений по правилам ведения собраний — "Руководство по парламентской процедуре" Кушинга. Но эта книга преимущественно описывала работу законодательных ассамблей и не содержала указаний относительно тонкостей применения парламентских процедур иными собраниями. Группы и общества, не связанные с законодательством, нуждались в конкретных, определенных и недвусмысленно изложенных правилах, которые можно было бы использовать для организации и ведения собраний.

Подобную задачу мог до конца осуществить только

человек с блестяще организованным умом и четким пониманием конечной цели. Работая инженером, Роберт развил в себе именно эти качества. Инженерный опыт наделил Роберта и утилитарным отношением к реальности, подталкивавшим его к поискам "полезности" идей и понятий. Наконец, как пишет Патноуд, "ревностная религиозность" помогала Роберту всегда неуклонно следовать однажды принятому решению и четко формулировать правила поведения для других людей. Этот целеустремленный инженер из Южной Каролины, хотя и маловероятный претендент на составление четко определенных правил парламентской процедуры, оказался идеально подготовленным.

По словам самого Роберта, его интерес к правилам и процедурам ведения собраний возник, когда он заразился тропической лихорадкой во время выполнения одного особо изматывающего служебного поручения в разгар гражданской войны. Болезнь вынудила Роберта перевестись в Нью-Бедфорд в штате Массачусетс, где его обязанности были менее обременительны. Однажды его попросили председательствовать на собрании, чего ему раньше ни разу в жизни делать не приходилось. Позднее Роберт вспоминал об этом эксперименте с явным неудовольствием: "Я ощущал себя в высшей степени неловко... Я ввязался в это дело, полагаясь на Провидение в том, что собрание будет вести себя достаточно прилично. Но с этим первым опытом пришло твердое решение, что я не приму участия ни в одном собрании до тех пор, пока не начну разбираться в... парламентской процедуре."

Интерес к парламентской процедуре сохранялся у Роберта неизменным со времени его первого опыта в качестве председателя собрания, и поэтому в 1869 г. он составил для себя и своих коллег пятнадцатистраничную брошюру на эту тему. Занимаясь поиском четких и однозначных парламентских норм, Роберт обнаружил, что большинство имеющихся правил или слишком жестко подгонялось к особенностям собрания определенного типа и из-за этого не могло применяться на других ассамблеях, или же было слишком описательным либо

рекомендательным, а потому эти правила были ни к чему особенно не обязывающими, в то время как члены множества американских организаций желали бы получить строго определенные инструкции для проведения своих встреч и заседаний. Своей первой брошюрой Роберт как раз и попытался закрыть эту брешь.

Через несколько лет Роберт опубликовал новую работу — краткое справочное руководство, которое сейчас повсеместно считается одним из самых замечательных документов в истории американской парламентской процедуры. Этот труд, основанный как на брошюре 1869 г., так и на позднейших исследованиях парламентской процедуры, предпринятых Робертом, был закончен в 1874 г. В следующем году первое издание "Процедурных правил Роберта", отпечатанное небольшим тиражом за счет автора, вышло в свет в Чикаго.

В несколько лет "Правила" стали стандартным руководством по парламентской процедуре для бесчисленных обществ и собраний по всей Америке. В отличие от процедурных правил Сената Соединенных Штатов или Палаты представителей Конгресса США (которая затем приняла для себя модифицированный вариант "Правил Роберта" и с тех пор придерживается его на своих заседаниях), "Процедурные правила Роберта" дали всем американцам единую рабочую основу для упорядоченного и цивилизованного проведения собраний и формальных встреч. "Правила" во все большей степени становились моделью парламентского поведения для самых различных ассоциаций и групп, а Роберт тем временем постоянно шлифовал и разрабатывал дальнейшее содержание первого издания своей книги.

К счастью, результат изобретательности и таланта Роберта нашел должный отклик у американцев. Популярность, которую сразу же приобрели в стране его "Правила", ярко высветила всеобщий интерес к методам парламентаризма, столь характерный для конца XIX и начала XX века. Среди стран, экспериментировавших с парламентскими формами представительного правления, были и так называемые великие державы —

Великобритания, Франция, Германия, Австрия и Россия. В 1905 г., когда небо над Россией было затянуто революционными тучами, угрожающими самому существованию самодержавия, Николай II согласился на созыв Государственной Думы. Это было первой открытой попыткой одного из царей династии Романовых уступить народу малую толику власти. Правда, Дума явилась по преимуществу совещательным органом; кроме того, ее действия, в противоположность решениям законодательных органов Соединенных Штатов, в значительной степени подлежали одобрению "исполнительной власти" в лице Государственного Совета.

Работа Думы строилась на основе ее собственных процедурных правил, соответствовавших конкретным особенностям и интересам взаимодействовавших в ней политических сил — в этом она почти не отличалась от всех остальных законодательных органов. Интересно, что сперва Дума была наделена прямо-таки невероятными возможностями влиять на процедуры, которые ей было позволено использовать при рассмотрении законопроектов. Как отмечал Василий Алексеевич Маклаков в своей замечательной истории Первой Думы, правительство представило на ее рассмотрение ряд законопроектов, относившихся к местному судопроизводству, земельной реформе и крестьянскому землевладению. Хотя процедурные правила разрешали Думе либо одобрить эти законопроекты в их первоначальной форме, либо дополнить их поправками, либо, наконец, отклонить, она вместо этого "предпочла" их попросту проигнорировать. По словам Маклакова, проблема с Первой Думой состояла не в том, что она, как и можно было ожидать, начинала свою деятельность со многими промедлениями и неувязками, а в том, что она сознательно использовала "непозволительную тактику" задержек и проволочек. Дума систематически отправляла "под сукно" правительственные законопроекты, в то время как ее главной обязанностью было их рассмотрение.

Эти законодательные "баррикады" объяснялись несколькими факторами. Один из них состоял в том, что у

Думы первоначально не было системы комитетов, куда законопроекты могли бы передаваться для обсуждения и доработки, чтобы затем, со всеми комитетскими поправками и дополнениями, возвращаться на голосование полного состава Думы. Позднее, когда были учреждены финансовый и бюджетный комитеты, через процедуры думских обсуждений удавалось нормально проводить только вопросы, проходившие по их ведомству. Другой причиной возникновения "баррикады" был думский устав, позволявший злоупотреблять депутатскими привилегиями и не устанавливавший определенного предела продолжительности думских дебатов. Правда, американский Сенат имеет в своем арсенале аналогичную процедуру, так называемую парламентскую обструкцию (в буквальном переводе, "флибустьерство"), посредством которой один или несколько сенаторов могут заблокировать обсуждение неудобного им законопроекта. Однако Сенат вскоре осознал разрушительные последствия применения обструкционистской тактики и ввел в число своих процедур контрмеру, известную как закрытие прений — она ограничивает продолжительность обсуждения каждого законопроекта и при соблюдении определенных парламентских критериев позволяет фактически пресечь использование обструкционистской тактики.

За все время своего существования Первая Дума утвердила лишь одно предложение правительства (о продовольственной помощи), которое было предварительно рассмотрено и дополнено обоими ее комитетами, а затем принято на заседании Думы в ее полном составе. Несмотря на то, что эти поправки вызвали возражения правительства, решение Думы было одобрено Государственным Советом и окончательно утверждено императором. Таким образом, Дума на деле все же могла как-то влиять на составление законов. Кроме того, она, несмотря на все свои слабости и недостатки, являла яркий пример практической деятельности российского парламента. Он ни в коем случае не был органом, всего лишь исправно "штамповавшим" спускаемые ему законы, что

исправно делали все многочисленные "народные собрания" советского времени. Как и парламенты новых государств, возникших на месте бывшего Советского Союза, Дума работала в соответствии со своей собственной процедурой, и принятие или отклонение ею любой законодательной меры лишь в редких случаях могло быть известным заранее. Хотя думское блокирование правительственных предложений, по всей вероятности, раздражало многих государственных чиновников, оно свидетельствовало о том, что Дума считает себя независимой от царского режима.

Думская гибкость имела свои преимущества. Например, чтобы ускорить обсуждение одного законодательного вопроса, депутаты отказались от практики "двойной дискуссии", согласно которой они должны были бы в первом чтении обсуждать только достоинства "основных предложений" законопроекта (служивших руководящими принципами для последующей работы над ним в комитетах), а затем уже дебатировать представленный комитетами заключительный вариант будущего закона. Впоследствии установилась следующая практика: "основные предложения" представлялись инициаторами законопроекта только в соответствующий комитет, а Дума в полном составе ограничивалась обсуждением окончательного текста законопроекта. Дума располагала и другими специфическими процедурами, такими как дебатирование предложенной законодательной меры полным составом или внесение депутатами запросов относительно действий и поведения тех или иных официальных лиц — все это облегчало работу Думы в качестве реального представительного органа, которого Россия никогда не имела раньше и лишилась впоследствии.

"Процедурные правила Роберта" и российская Государственная Дума — лишь отдельные проявления широкого международного движения за создание демократических институтов, начавшегося свыше столетия назад. Кое-где волна демократических перемен могла распространяться беспрепятственно, кое-где

она была временно приостановлена, а кое-где демократия потерпела поражение. Нам, американцам, повезло в том, что мы оказались на самом гребне всемирного демократического движения. Теперь, после распада Советского Союза, Россия и другие бывшие советские республики получили шанс совершить аналогичный "идеологический прыжок" к демократии. Исторически Государственная Дума являла собой краеугольный камень российской демократии. У нее было немало слабостей и недостатков — как, впрочем, и у любого совещательного органа. Но есть все основания считать, что если бы Дума была в состоянии продолжать свою деятельность, она со временем превратилась бы в ответственный, полноправный, эффективный и беспристрастный законодательный орган. Несомненно, такой вариант будущего составил бы предпочтительную альтернативу реальному социализму последних семидесяти лет.

По моему мнению, именно укрепление традиций демократических обсуждений и дискуссий на всех уровнях нашего общества стало одной из главных причин расцвета демократии в Соединенных Штатах. Американцы вполне удовлетворены своими демократическими традициями, прежде всего потому, что в нашей стране их постоянно поддерживают и используют. Демократия, подобно умению забрасывать мяч в баскетбольную корзину или искусству игры на трубе, развивается и совершенствуется исключительно практикой. "Процедурные правила Роберта" сыграли и до сих пор играют свою роль в популяризации демократии, помогая людям использовать наши демократические традиции в работе самых различных групп, организаций и съездов. Законодательные органы новых государств, образовавшихся на месте Советского Союза, приняли, подобно американскому Сенату, свои собственные внутренние правила и процедуры. "Процедурные правила Роберта" предназначаются не для этих институтов, а для различных гражданских организаций. Американцы, используя эти правила, вновь и вновь утверждают свою уверенность в рабо-

тоспособности демократической системы. Я надеюсь, что русскоязычное издание "Правил" окажется столь же полезным в вашем движении к устойчивым демократическим традициям, сколь и для граждан Соединенных Штатов.

С наилучшими пожеланиями,



Билл Брэдли,
Сенатор Соединенных Штатов

ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРА АМЕРИКАНСКОГО ИЗДАНИЯ

Эта книга — плод трехлетних усилий генерала Генри М. Роберта, заново написанный вариант предыдущих изданий его "Правил процедуры" и наиболее полная версия этого руководства, которое сегодня может считаться классическим трудом по современным парламентским* процедурам. Представленные на ее страницах правила в своей совокупности образуют самое общепринятое пособие по проведению беспристрастных и хорошо организованных собраний, заседаний и дискуссий. Эти правила могут использоваться людьми любых политических взглядов; они применимы для организации всевозможных обсуждений — от клубных встреч до деловых совещаний.

Надлежащим образом применяемая парламентская процедура является тем механизмом, с помощью которого дела той или иной организации или клуба могут контролироваться общей волей их членов. "Общая воля" в данном случае не обязательно должна пониматься в смысле почти полного единомыслия или "консенсуса" — это скорее право рассудительного и благоразумного большинства на самостоятельное принятие решений. Его оборотной стороной является право меньшин-

* Имеет смысл разъяснить термин "парламентская процедура", как он применяется в этой книге. В современной русской лексике он прежде всего ассоциируется с работой различного рода законодательных собраний, как бы они технически ни назывались — парламентом, сеймом или верховным советом. Но есть и другое употребление, для нынешнего русского языка уже несколько архаичное, но вполне соответствующее действующим нормам английской лексики. Слово "парламентский" в этом смысле относится к любым упорядоченным заседаниям и митингам, в особенности к тем, которые проводятся всякого рода обществами, комитетами и прочими организациями. Именно в таком значении оно фигурирует и в оригинальном тексте книги Роберта, и в настоящем русском переводе его правил.

ства (по меньшей мере, сильного меньшинства) требовать от большинства рассудительности и благоразумия — иначе говоря, настаивать на том, чтобы большинство действовало в соответствии со своими продуманными заключениями, к которым оно пришло после полного и беспристрастного анализа и обсуждения существа дела.

Если дискуссии проходят без особых разногласий, особенно в небольших группах, то для их организации обычно хватает лишь нескольких простых правил парламентской процедуры. Однако такие правила должны фигурировать лишь в качестве части более развернутого процедурного кодекса, и прежде всего потому, что дискуссии в любой группе могут привести к ее расколу на несколько соперничающих групп меньшего размера, каждая из которых будет пытаться провозгласить свою волю волей всей первоначальной группы. В таких ситуациях очень важно наличие процедурных правил. Их выполнение позволяет избежать необходимости в каждом случае подобных разногласий полагаться на решения председателя собрания, который, став арбитром, может дать преимущества той или иной стороне, оказывая тем самым неправомерное влияние на принятие решения.

Наши парламентские процедуры (или парламентские законы, как их называют) заимствованы от английского парламента, но в дальнейшем в течение колониального периода и в первые годы истории Соединенных Штатов испытали значительные модификации в каждой колонии и в каждом штате. По мере роста числа различных добровольных обществ множились и проблемы, порожденные этим процедурным разнообразием. Это и побудило Генри Роберта начать в 1860-е годы изучение парламентских процедур.

В 1867 г. Роберт, тогда майор инженерных войск, был направлен в Сан-Франциско. В те времена этот город был довольно беспокойным местом, его жители вполне созрели для гражданской активности. Многие из них лишь недавно перебрались из других частей страны и, как скоро обнаружил Роберт, принесли с собой самые различные

идеи относительно того, как следует организовывать митинги и собрания. Столкнувшись с этим многообразием взглядов, Роберт осознал необходимость унифицированной парламентской процедуры. Взяв за основу процедурные правила Палаты представителей американского Конгресса, он начал разрабатывать пригодное для любой организации карманное руководство, "основанное на общих процедурных принципах и практике Конгресса и в своих деталях приспособленное к потребностям обычных объединений". Итогом этих усилий и стали "Процедурные правила Роберта".

Первое издание "Правил", уместившееся на 176 страницах, вышло в свет в 1876 г.; его полное название было "Карманное руководство по правилам процедуры для собраний, принимающих решения". Этот труд получил столь быстрое и широкое признание, что скоро именно в нем стали видеть свод парламентских законов. В том же 1876 г. появилось и второе издание "Руководства", в котором вследствие различных добавок и исправлений текст увеличился на 16 страниц. Объем третьего издания, опубликованного в 1893 г., составил уже 218 страниц.

В течение 1912-1915 гг. Роберт переработал свои "Правила", опираясь преимущественно на сотни писем, полученных им за 35 лет, прошедших со времени первого издания. Эти письма содержали великое множество вопросов относительно деталей и нюансов парламентской процедуры, с которыми сталкивались различные организации. Новое издание называлось "Пересмотренные процедурные правила Роберта". Его объем вырос по сравнению с изданием 1893 г. на 75%, причем из последнего было непосредственно перенесено в новую книгу менее четверти содержания. Весь материал был подан совершенно по-новому, более удобно для читателя; кроме того, многие темы были расширены. Генерал Роберт отмечал, что новое издание потребовало от него больше усилий, чем все три прежние вместе взятые. Эта книга вышла в 1915 г., но вскоре издание 1893 г. было признано устаревшим. Последующие поколения читателей уже знали новое руководство под названием "Процедурные правила Ро-

берта". Общий тираж этой книги и первоначального "Карманного руководства" к 1970 г. составил 2 млн. 650 тыс. экземпляров.

Вряд ли можно ожидать от рядового члена какой-либо организации или даже от каждого руководителя знания всех содержащихся в этой книге правил на память, но, возможно, относительно полное владение ими позволит любому человеку наилучшим образом выступать в обоих этих качествах. Чтобы парламентская процедура наилучшим образом помогала проведению конструктивных и демократических собраний, ей нужно неизменно следовать с самого начала, а не обращаться к ней лишь в затруднительных случаях.

В то же время правила этой процедуры следует изменять с разумной гибкостью, учитывая специфику конкретной ситуации и степень знания этих правил участниками собрания. Ни в коем случае нельзя допускать, чтобы стремление к безупречному исполнению этой процедуры чрезмерно усложняло проведение встреч и дискуссий. Здесь уместно вспомнить слова самого Генри Роберта:

"Знакомство с основами парламентского закона важно для любого жителя свободной страны, но оно должно использоваться только в интересах дела, а не с целью нагромождения разного рода искусственных препятствий. Человек, постоянно выдвигающий возражения процедурного характера и настаивающий на дословном соблюдении всех и всяческих правил в мирном собрании, большинство участников которого ... незнакомы с этими правилами и обычаями, только утомляет и раздражает других, замедляет решение дел и настраивает людей против самой паламентской процедуры. Такой индивидуум...либо... не понимает подлинных целей этой процедуры, либо сознательно искажает их..."

Генри М. Роберт III, главный редактор

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА К ИЗДАНИЮ 1915 Г.

Существует потребность в руководстве по парламентской процедуре, основанном на правилах и практике Конгресса США, но в деталях приспособленном для обычных организаций и объединений. Такое руководство должно не только содержать описание методов организации и проведения собраний и заседаний, обязанностей официальных лиц и типов выдвигаемых в ходе дискуссии предложений, но иллюстрировать особенности каждого предложения, его целей и результатов; указывать, может ли данное предложение дополняться поправками или обсуждаться (в последнем случае — в какой степени); перечислять обстоятельства, при которых разрешается вносить предложения того или иного рода, и указывать, какие еще предложения можно делать, пока данное предложение находится в процессе рассмотрения. Цель "Процедурных правил Роберта" — предоставить читателю в сжатой и систематической форме всю информацию такого рода. Каждое из перечисленных в книге правил либо описывается полностью, либо — с отсылками к соответствующим разделам, так что читатель, приступивший к ее изучению, может найти в ней консультацию по всем интересующим его вопросам.

В течение 39 лет, прошедших с момента первого издания "Правил", книга была издана тиражом в полмиллиона экземпляров, что показывает степень потребности в этой работе. Однако постоянные запросы со всех концов страны о различных деталях парламентской процедуры, не содержащихся в этих "Правилах", указывали на необходимость пересмотра и расширения руководства. Эта задача была недавно выполнена, и теперь читателю предлагается новая книга, озаглавленная "Пересмотренные процедурные правила Роберта".

Цель процедурных правил состоит в том, чтобы помочь любому собранию наилучшим способом выполнить ту

работу, ради которой оно было создано. Для достижения этой цели необходимо определенным образом ограничить свободу действий каждого его участника, поскольку в любом сообществе право индивидуума на неограниченное следование его желаниям несовместимо с интересами сообщества как целого. Мало что остается от подлинной свободы там, где отсутствует закон и каждый человек ничем не ограничивает себя в своих поступках. Опыт показывает всю важность точности и определенности закона. В нашей стране, где обычаи еще укоренились слабо, а опубликованные руководства по парламентской практике противоречат друг другу, никакой группе не следует пытаться заниматься делами без опоры на какое-то пособие такого рода во всех случаях, относительно которых не имеется специально относящихся к ним правил.

Четкие правила важны для любого собрания. Но особое значение имеет процедура, регулирующая порядок его проведения. Так, собрание должно опираться на правило, определяющее "ранг" предложения, в случае, если оно намерено отложить его обсуждение на неопределенное время. Не следует при этом приписывать такому предложению ни самый высокий ранг среди вспомогательных предложений, кроме уже отложенных, как это имеет место в практике Сената Соединенных Штатов, ни самый низкий ранг, что соответствует процедуре Палаты представителей, ни равный ранг с уже обсужденным вопросом, когда речь идет о том, отсрочить ли его на определенное время или обсуждать (т.е. если откладывается какой-то один вопрос, то и все прочие должны ждать своего решения, как это имело место по старому парламентскому закону). Эта идея очень четко выражена в следующих словах одного из крупнейших английских авторитетов в области парламентской процедуры:

"На деле не столь уж важно, обладают ли процедурные формы во всех случаях наивысшей рациональностью. Наличие процедурного правила куда важнее его содержания, ибо оно уже самим своим существованием обеспечивает единообразие обсуждения дел,

не зависящее от каприза председателя собрания или от настроения его участников. Крайне важно, чтобы каждый почтенный общественный орган действовал на основе порядка, благопристойности и единообразия".

Г.М.Р.

Февраль 1915 г.

ВВЕДЕНИЕ

ПАРЛАМЕНТСКИЙ ЗАКОН

Термин "парламентский закон" ("парламентская процедура") первоначально относился к той совокупности правил и обычаев, на основе которой вершились дела в английском парламенте; впоследствии он стал обозначать рабочие правила всех принимающих коллективные решения собраний. В Англии нормы парламентских дебатов составляют часть неписанной национальной конституции, да и наши законодательные учреждения руководствуются ими во всех случаях, когда они не противоречат существующим в этих учреждениях правилам и прецедентам.

Но у нас как у народа нет такого уважения к обычаям и прецедентам, которое свойственно англичанам: мы склонны принимать нововведения, которые кажутся нам улучшениями. Поэтому наши законодательные учреждения постоянно изменяют писанные правила, ранее утвержденные как наилучшие из возможных. Но поскольку каждая палата принимает свои собственные правила процедуры, то правила работы двух палат одного и того же законодательного собрания не всегда согласуются между собой. Даже Палата представителей и Сенат Конгресса Соединенных Штатов по-разному определяют старшинство вносимых их членами предложений. В итоге, например, прекращение прений и немедленная постановка данного пункта повестки дня на голосование допускается в Палате, но не разрешается в Сенате. Точные указания о правилах работы каждого законодательного собрания можно найти лишь в его собственном уставе.

В нашей стране существует великое множество самых различных обществ — политических, литературных, научных, благотворительных и религиозных, которые,

хотя и не принимают законов, все же обсуждают те или иные вопросы и выносят различные решения. Им тоже нужна какая-то система ведения дел и какие-то правила процедуры; они должны подчиняться общему для всех парламентскому закону там, где он не противоречит их специальным правилам. Поскольку члены этих обществ постигают парламентский закон не путем изучения обычаев британского парламента, а посредством усвоения примеров работы наших законодательных учреждений, которым они частично следуют, граждане нашей страны получают свое политическое образование под крылом парламентских законов, свойственных именно Соединенным Штатам. Эта система настолько хорошо разработана, что в качестве руководства для собраний организаций обычного типа она заменила даже парламентскую процедуру Англии.

Весьма желательно, чтобы практика заседаний Палаты представителей Конгресса США служила образцом для собраний всех обществ нашей страны так же, как традиции дебатов в британской Палате общин — для английских ассоциаций. Но в то время как английский парламент остается чисто совещательным (в смысле — проводящим обсуждения и голосующим по резолюциям) органом, функции нашей Палаты представителей так расширились, что она была вынуждена внести множество изменений в свои процедуры. Например, большинство Палаты представителей может проголосовать за прекращение или отмену дебатов по данному вопросу (как в том случае, если он ранее уже обсуждался, так и если обсуждения еще не было), за ограничение их продолжительности 40 минутами и за снятие любого вопроса с рассмотрения на данной сессии, даже если по этому вопросу еще не проводилось никакой дискуссии. Хотя Палата представителей не могла обойтись без этих отклонений от классического парламентского закона, они все же нарушают фундаментальное право любой совещательной ассамблеи самым тщательным образом обсуждать все вопросы перед принятием по ним решений, за исключением тех случаев, когда подавляющее

большинство участников, по меньшей мере две трети, предпочитает действовать без промедлений. В заседаниях обычных совещательных органов это право никогда не должно аннулироваться без постановления как минимум двух третей участников, а предложения об отсрочке обсуждения того или иного вопроса должны вноситься лишь на определенное время, чтобы полностью не заблокировать его — ибо только это и соответствует нормальной парламентской практике.

В тех случаях, когда традиции Конгресса США расходятся с практикой заседаний британского парламента, общий закон нашей страны обычно следует примеру Конгресса. Так, например, любая американская совещательная ассамблея, не имеющая собственных правил работы, сочтет не нуждающимся в обсуждении предложение об объявлении перерыва в заседаниях, не влекущем за собой ее роспуска, поскольку именно такова практика Конгресса, противоречащая в данном случае английскому парламентскому закону. Аналогично: если не проходит предложение закончить прения и немедленно провести голосование по обсуждаемому вопросу (и, возможно, по каким-то дополнительным вопросам, специально перечисленным в этом предложении), прения должны продолжаться. Это соответствует процедуре Конгресса, хотя в английском парламенте за этим сразу же последовало бы снятие этого вопроса с обсуждения. Наконец, в Конгрессе, а тем самым и на собраниях других совещательных ассамблей, такого рода предложения допустимо вносить и в тех случаях, когда перед этим рассматривалось предложение о передаче соответствующего вопроса на обсуждение в комиссию или об отсрочке прений по нему на заранее фиксированное либо неопределенное время. Английским парламентским законом подобная процедура запрещается.

Классический парламентский закон определяет один и тот же ранг предложениям о прекращении прений и переходе к голосованию, об их отсрочке на фиксированное время, о передаче обсуждения в комитет или комиссию и об его отсрочке на неопределенное время. В итоге ни

одно из этих предложений не подлежит внесению, если уже рассматривается другое. Напротив, Палата представителей располагает их по рангу в только что перечисленном порядке, в то время как в Сенате предложения о прекращении прений вообще не допускаются, а предложения об отсрочке дебатов на неопределенное время имеют более высокий ранг, чем все остальные. Принятые Палатой правила устанавливают нормы парламентского закона для всей страны — и в только что описанном случае, и во всех других, когда ее процедуры не обуславливаются непомерно большим объемом работы и не диктуются реалиями нашей двухпартийной системы. Это можно иллюстрировать на примере предложений об отсрочке обсуждения и о прекращении прений. Палата представителей полностью изменила характер применения предложения об отсрочке: если первоначально оно означало только временное прекращение прений по какому-то законопроекту или иному вопросу до того момента, когда собрание вновь захочет к нему вернуться, то со временем получило смысл предложение о снятии его с обсуждения — иначе говоря, стало процедурным приемом, позволяющим проваливать законопроекты. Чтобы повысить эффективность этого приема, Палата разрешила вносить предложение об отсрочке перед докладом о данном законопроекте представителя того комитета, в котором он предварительно обсуждался. Кроме того, согласно процедуре Палаты представителей, если обсуждение данного вопроса уже отложено, его нельзя возобновить иначе как путем приостановки действия соответствующих правил, а для этого требуется одобрение не менее чем двумя третями поданных голосов. Конгрессу такие правила необходимы (по ранее перечисленным причинам), но в обычных собраниях они принесли бы больше вреда, чем пользы. Предложение о прекращении прений и проведении голосования по обсуждаемому вопросу (с намерением его принять или отвергнуть) должно утверждаться тем же квалифицированным большинством, иначе говоря, двумя

третьими голосов. Голосование по предложению о прекращении прений и об отсрочке обсуждения в Конгрессе проводится по одной и той же процедуре, и так же должно обстоять дело во всех организациях, где предложение об отсрочке используется как способ проваливать обсуждаемые вопросы.

Модифицировав процедуру, относящуюся к предложениям о прекращении прений, Палата представителей сделала предложения этого типа чрезвычайно простыми и удобными. Принятая ею практика устанавливает общий для всей страны образец использования этой процедуры — но внесение такого предложения должно быть одобрено простым большинством голосов, причем, если ранее данный вопрос не обсуждался, перед окончательным голосованием разрешаются сорокаминутные прения. Большинство в Конгрессе должно иметь власть прекращать прения; однако, поскольку это противоречит самым фундаментальным правам совещательных собраний, Конгресс изменил процедуру таким образом, чтобы можно было не допускать полного прекращения дебатов. В обычных же собраниях, где длительность заседаний не превышает двух-трех часов, большинство должно иметь — и действительно имеет — право немедленного прекращения прений, если это поддерживается двумя третями голосов, иначе говоря, тем же большинством, которое требуется для приостановки действия процедурных правил.

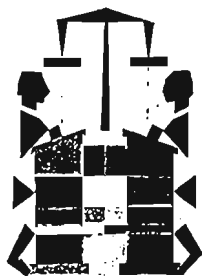
Процедурные правила Палаты представителей в своих деталях приспособлены к конкретным потребностям этого органа и не обязательны для других собраний. Никто, например, не обязан принимать в качестве общих для всей страны процедурных норм правила Палаты, по которым председательствующий имеет право приказать очистить помещение от зрителей в случае их неподобающего поведения; любые пятнадцать депутатов вправе потребовать присутствия на голосовании своих отсутствующих коллег; длительность выступления каждого депутата по любому вопросу не может превышать одного часа; предложения о приостановке действия процедурных правил могут

приниматься во внимание лишь по первым и третьим понедельникам каждого месяца. Уже этих примеров вполне достаточно, чтобы показать всю нелепость идеи, согласно которой процедурные правила Конгресса должны быть единым парламентским законом для всей страны и во всех без исключения случаях.

Хотя некоторые правила соответствуют только потребностям законодательных собраний, а другие отвечают нуждам лишь Палаты представителей, все же они и традиции их применения (кроме тех, которые явно непригодны для собраний обычного рода) должны определять и действительно определяют парламентскую процедуру в нашей стране. Народ Соединенных Штатов никогда не согласится с тем, чтобы правила и практика законодательного собрания любого штата или вообще любой совещательной ассамблеи в любом месте страны имели тот же статус, как для практики Конгресса, при определении устоев единого для всей страны порядка работы парламента.

Надо, однако, учесть, что сессии Конгресса продолжаются от трех до шести месяцев, затягиваясь иногда почти до года, а абсолютное большинство обычных совещательных собраний ограничивается двух-трехчасовыми заседаниями. В Конгрессе кворум требует присутствия большинства его членов, а множество обычных обществ проводит свои заседания при наличии менее чем 20% (а зачастую и 10%) своих членов. Члены Конгресса получают жалованье за свои труды во время его сессий, и их присутствие на заседаниях может быть объявлено обязательным, а члены обычных обществ имеют много других дел и посещают заседания добровольно. Наконец, Конгресс выполняет огромный объем работы, большая часть которой осуществляется в постоянных комитетах или на заседаниях палат, а обычные общества решают свои дела преимущественно на собраниях, только иногда передавая некоторые вопросы на обсуждение во временные целевые комитеты. В силу всех этих различий представляется очевидным, что обычные совещательные общества могут исполь-

зовать процедурные правила и практику работы Конгресса только после внесения в них определенных изменений. Иногда потребностям обычных обществ лучше соответствует классический парламентский закон — как и в случае предложения об отсрочке прений. Если процедуры, принятые в палатах Конгресса, различаются, то для обычных обществ в одних случаях предпочтительней опираться на пример Сената, принимая, скажем, его правило, разрешающее каждому участнику ежедневно дважды выступать по одному и тому же вопросу; в других же лучше следовать практике Палаты, допуская, например, прекращение прений и переход к голосованию или отсрочку обсуждения на неопределенное время вспомогательных предложений (иначе говоря, предложений, вносимых в связи с другими предложениями) самого низкого ранга. Правила Палаты представителей позволяют большинству вносить предложения о прекращении прений и переходе к голосованию, но они также разрешают проведение после этого сорокаминутных прений, если вопрос не обсуждался ранее. Это правило не применимо в собраниях, которые длятся не более пары часов. Для таких собраний следует установить правило немедленного прекращения прений, если за это голосует большинство в две трети голосов. Эта процедурная норма вполне согласуется с общим принципом, что собрание правомочно приостанавливать действие любых правил своей работы, включая правило о проведении прений, если за соответствующее предложение отдано две трети голосов.



Поскольку проведение в жизнь описанных выше принципов не может не порождать споров и поскольку очень важно, чтобы нормы парламентского закона отличались строгой определенностью, каждая совещательная ассамблея должна последовать примеру наших законодательных собраний и вершить свои дела на основе тех или иных процедурных правил.*

*Любая организация, принимающая описанную в этой книге процедуру, должна ей руководствоваться во всех ситуациях, к которым она применима, за исключением тех случаев, когда она противоречит ее уставу или другим правилам (см. по этому поводу общую характеристику процедурных правил в § 67). Такие уставные нормы должны перечислять все те случаи, когда желательно отклонение от представленной в данном пособии процедуры, они обязаны содержать правила относительно кворума и повестки дня, о которых идет речь в § 64 и § 65 настоящего руководства.

О СОДЕРЖАНИИ КНИГИ

Эти правила составлены отчасти для тех совещательных ассамблей, которые не занимаются законодательной деятельностью. Они достаточны полны для того, чтобы учесть все моменты подобных собраний во всех тех случаях, когда можно обойтись без специальных процедурных норм, упраздняющих рекомендации настоящего руководства. Последние основаны на правилах и практике Конгресса, но приспособлены (как было уже разъяснено) к практике обычных совещательных собраний, не требующих больших кворумов и не проводящих длительных заседаний.

В первой части книги, составляющей ее основное содержание, дается систематическое описание правил парламентской процедуры. В первой главе излагается порядок вынесения вопросов на рассмотрение совещательных ассамблей и шаг за шагом рассматривается процесс обсуждения и принятия решений вплоть до голосования и объявления его итогов. Этим вопросам посвящены параграфы с первого по девятый; в десятом параграфе перечисляются процедурные предложения, используемые для достижения специфических целей со ссылками на те разделы, где эти предложения описываются подробно. Во второй главе (§§ 11-15) дается общая характеристика четырех основных типов процедурных предложений, которые затем подробно описываются в следующих четырех главах — по числу этих типов. Во всех случаях дается детальное описание употребления в парламентской практике предложений рассматриваемых типов — от правил определения очередности предложений (уточняющих, перед какими предложениями данное предложение может обсуждаться, когда те уже объявлены к рассмотрению, но еще не получили разрешения, и каким предложениям оно в старшинстве уступает) до особенностей голосования по данному предложению и последствий его принятия.

Во второй части, состоящей всего из двух глав, объясняются способы организации и проведения различного рода заседаний и собраний. Здесь же приводятся словесные формулы парламентской процедуры, используемые председателем собрания и ораторами. Начиная с параграфов 69-71 в сочетании с параграфами 1-10, чтобы составить для себя наиболее адекватное представление о способах ведения дел в совещательных собраниях.

НЕКОТОРЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Выше уже говорилось о понятии старшинство предложений, определяющем очередность их рассмотрения. В этой книге используется ряд других технических терминов, которые нуждаются в уточнении.

Необходимо отличать получение докладов комитетов от их принятия (или, что то же самое, утверждения) — первая процедура описывается в § 53, вторая в § 54.

Ассамблея, собрание — эти термины используются для обозначения любых совещательных органов. Во время заседания при внесении предложений и осуществлении других процедурных действий вместо этих общих понятий следует употреблять название проводящей это заседание организации, например, "совет", "общество", "клуб", "церковная община", "конвент" и т.п.

Понятие "председатель" означает председательствующего на собрании, независимо от того, идет ли речь о постоянном или временном исполнении им этой функции.

Понятие "заседание" используется в настоящем пособии для обозначения любого собрания членов совещательной ассамблеи, проходящего без перерыва или с очень коротким перерывом (на несколько минут). Если правила ассамблеи предусматривают регулярное (еженедельное, ежемесячное и т.п.) проведение заседаний, то они именуется сессиями, как и особо созываемые отдельные заседания. В случае отсрочки и последующего

возобновления регулярного или специального заседания считается, что оба эти заседания (которые могут быть разделены сколь угодно длительным перерывом) составляют одну сессию. Одной из разновидностей совещательных ассамблей являются конвенты, созываемые раз в один или два года и состоящие при каждом созыве либо из одного заседания, либо, что более типично, из серии заседаний, которые в совокупности могут продолжаться несколько дней. В каждом случае такая серия заседаний (или одно заседание) представляет очередную сессию этого конвента (см. § 63).

Вопрос считается **находящимся на рассмотрении**, если об этом объявил председатель заседания, но по нему еще не было принято решения об отсрочке на определенное или неопределенное время. Если на рассмотрение собрания одновременно представлено несколько вопросов, то объявленный последним (и потому первый по очередности его обсуждения и принятия по нему решения) называется **непосредственно находящимся на рассмотрении**.

Основное или **главное** предложение вносится, чтобы представить на рассмотрение собрания тот или иной отдельный вопрос. Предложения этого типа не подлежат внесению, если на рассмотрении собрания уже находится какое-то другое предложение (или предложения).

Предложение называется **вспомогательным**, если оно вносится не само по себе, а как средство воздействия на главное предложение или другие предложения, — скажем, с целью внесения в них изменений или дополнений, отсрочки их обсуждения или голосования и т.п.

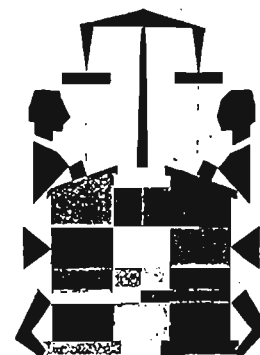
Предложение называется **привилегированным**, если является столь срочным или важным, что вне связи с находящимся на рассмотрении вопросом подлежит внеочередному (по отношению ко всем прочим предложениям) рассмотрению.

Побочное предложение — возникшее в связи с обсуждением другого находящегося на рассмотрении или только что объявленного к рассмотрению вопроса; решение по побочному предложению должно приниматься

до принятия решения по этому вопросу или перед переходом к другим делам. Побочные предложения не имеют определенного ранга, но при этом превосходят по старшинству вопросы, из обсуждения которых они возникают, независимо от того, являются ли последние главными, вспомогательными или привилегированными.

Замена — это поправка к обсуждаемой резолюции, замещающая эту резолюцию или какую-то ее часть.

Во время выборов кандидат имеет относительное большинство, если он получает больше голосов, чем любой его соперник. Он имеет большинство (или, что то же самое, абсолютное большинство), если получает более половины всех поданных голосов, не считая незаполненных бюллетеней. Относительного большинства недостаточно для избрания ни на каком собрании, за исключением тех случаев, когда такая возможность оговаривается специальным правилом. Когда в этой книге говорится об избрании большинством голосов, то имеется в виду, что голосование проводится при наличии кворума. Существует, наконец, большинство в две трети голосов, которое не следует путать с такими понятиями как две трети голосов от общего числа участников заседания и две трети голосов от общего числа всех членов данной организации (см. по этому поводу конец § 48).



ЧАСТЬ I

ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРАВИЛА

ГЛАВА 1

ВЕДЕНИЕ ДЕЛ НА СОВЕЩАНИЯХ

- § 1. Внесение вопросов на рассмотрение собрания
- § 2. Что предшествует дискуссии
- § 3. Получение слова
- § 4. Предложения и резолюция
- § 5. Поддержка предложений
- § 6. Постановка вопроса
- § 7. Дискуссия
- § 8. Вторичные предложения
- § 9. Вынесение вопроса на голосование и объявление его итогов
- § 10. Предложения, используемые для достижения определенных целей

§ 1. Внесение вопросов на рассмотрение собрания
Заседания совещательных собраний идут в соответствии с правилами, изложенными в §§ 69-71. В ходе заседания каждый вопрос вносится на его рассмотрение либо посредством предложения к председателю, исходящего от одного из участников собрания, либо посредством обращения или послания председателя к собранию в целом. Обычная процедура не предполагает внесения предложений для получения отчетов комитетов или сообщений для всего собрания. Во многих случаях можно избежать формальностей, связанных с внесением предложений, однако лишь до тех пор, пока против этого не возражают участники собрания. В случае хотя бы одного протеста необходимо вернуться к нормальной процедуре внесения предложений; другая возможность состоит в том, что председатель собрания сам предлагает в спорном случае вернуться к нормальной процедуре, не ожидая, чтобы кто-то внес по этому поводу формальное предложение.

§ 2. Что предшествует дискуссии? Открытие дискуссии по любому вопросу требует выполнения трех предварительных условий: чтобы кто-то из членов собрания сделал об этом соответствующее предложение, получив предварительно слово; чтобы предложение было кем-то поддержано (правда, это правило допускает определенные исключения); чтобы об обсуждении данного вопроса было объявлено председателем собрания. Выполнение первых двух условий еще не делает никакой вопрос предметом дискуссии — это может быть санкционировано одним лишь председателем. Он должен либо объявить данное предложение противоречащим правилам процедуры, либо сформулировать для собрания суть вносимого на его рассмотрение вопроса, чтобы участники заседания могли иметь точное представление о том, что именно станет предметом их рассмотрения и следующих за ним действий, или, иначе говоря, какой вопрос непосредственно находится сейчас на обсуждении. Если на рассмотрении находятся сразу несколько вопросов (например, резолюция, поправка или дополнение, предложение об отсрочке обсуждения), то непосредственно рассматриваемым считается тот, который был объявлен председателем в последнюю очередь.

Если предложение уже внесено, правила процедуры не допускают никакой дискуссии по этому поводу или внесения других предложений до тех пор, пока председатель не объявит это предложение неправомочным или не откроет по нему дискуссию. При этом, однако, участники собрания могут предлагать какие-то коррективы к данному предложению; кроме того, автор предложения также правомочен либо внести коррективы, либо вообще снять его с обсуждения (на это не нужно согласия поддержавших предложение участников собрания), но до того, как председатель объявит о вынесении предложения на рассмотрение собрания. После такого объявления председателя автор предложения уже не имеет права ни модифицировать его, ни снимать с обсуждения без получения на то согласия собрания (под-

робнее об этом см. § 27, пункт "в"). Короткие неформальные консультации перед тем, как председатель объявит о постановке вопроса на рассмотрение собрания, нередко берегают немало времени, однако председатель должен следить за тем, чтобы никто не злоупотреблял этой привилегией и не превращал краткие обсуждения в длительные дебаты. Когда автор модифицирует свое предложение, его первоначальные сторонники вправе объявить об отказе ему в поддержке.

3. Получение слова. Участник собрания для внесения предложения или участия в дискуссии должен *получить слово*. Для этого ему надлежит дождаться окончания очередного выступления, встать и обратиться к председательствующему в соответствии с его официальным титулом, скажем, — "господин председатель", или "господин президент", или "господин арбитр" (либо "госпожа", если это женщина). Если собрание настолько многочисленно, что председатель может не знать имени того, кто к нему обращается, последнему надлежит представиться сразу после того, как председательствующий обратит на него внимание. Если просящий слова имеет на это право, председательствующий "замечает" его, или, иначе говоря, предоставляет ему слово, называя его по имени. Если собрание не слишком многочисленно и все его участники знают друг друга, то при обращении к председателю не обязательно представляться. В таком случае председатель, давая кому-либо слово, может ограничиться кивком головы, не называя имени. Если участник собрания встает с места до окончания выступления другого участника или стоит во время чужого выступления, то слово получает не он, а тот, кто встал и обратился к председателю надлежащим образом, не прерывая чужого выступления. Стоять во время выступлений запрещается правилами процедуры, и нарушивший эти правила не может ссылаться на то, что он поднялся с места первым, чтобы попросить слова, поскольку он встал до окончания выступления предыдущего оратора, и тем нарушил процедуру.

Если просят слова одновременно два (или более)

участника собрания, то при прочих равных условиях оно предоставляется тому, кто встал и обратился к председателю первым, — разумеется, после окончания предыдущего выступления. Нередко однако, случается, что в подобной ситуации в интересах собрания предоставить слово не тому, кто успевает первым обратиться к председателю. Здесь нужно различать три типа ситуаций: во-первых, если собрание в это время рассматривает вопрос, который может вызвать дискуссию; во-вторых, если рассматривается вопрос, не подлежащий дискуссии; в-третьих, если собрание в данный момент не рассматривает никаких вопросов. В таких случаях председателю надлежит при предоставлении слова руководствоваться следующими принципами.

1. Собрание рассматривает дискуссионный вопрос.

(а) Если среди просящих слова находится автор рассматриваемого предложения, то именно он имеет право на первоочередное получение слова (если только он не выступал уже по этому вопросу). При обсуждении доклада комитета аналогичным преимуществом пользуется выступающий с докладом от имени комитета. Если собрание возвращается к обсуждению какого-то вопроса, то право на первоочередное выступление остается за тем, кто это предложил. Если рассматривается предложение о пересмотре или повторном обсуждении какого-то решения, право на первоочередное выступление имеет автор этого предложения.

(б) Никто из уже выступавших по обсуждаемому собранием вопросу не имеет права на повторное выступление по этому же вопросу, если слова просит участник собрания, еще не участвовавший в этих прениях.

(в) В интересах собрания, чтобы слово в прениях попеременно предоставлялось как сторонникам, так и противникам обсуждаемых мер; председатель, если он осведомлен о позиции претендентов на место на трибуне, должен после выступления очередного оратора предоставлять слово придерживающемуся иной точки зрения по рассматриваемому вопросу (если только очередность предоставления слова не определяется каким-то из вышеизложенных правил).

2. Собрание рассматривает не подлежащий дискуссии вопрос. В этом случае автор данного предложения не имеет никаких преимуществ перед другими участниками заседания, и слово предоставляется в соответствии с процедурой, описанной в пункте "б" следующего раздела.

3. Собрание не рассматривает никаких вопросов.

(а) Если собрание уже покончило с какой-то серией предложений и в данный момент в повестке дня нет нерешенных вопросов, можно выдвинуть на рассмотрение следующую серию предложений. Для этого председателю полагается дать слово участнику собрания, представляющему эту серию, даже если кто-то другой успел встать и обратиться к председателю раньше него. Однако пока собрание не покончило со всеми сериями предложений, не допускается внесение предложений, относящихся к типу основных. Например, предложение об отсрочке обсуждения является при его правильном использовании тем процедурным механизмом, который позволяет временно откладывать дебаты по менее важным вопросам в пользу более срочных дел. Поэтому, если собрание согласилось отсрочить обсуждение, автор этого предложения, коль скоро он сразу после этого просит слова, получает право на выступление для выдвижения срочного вопроса, даже если иной вопрос был уже поднят ранее. Аналогично: когда приостанавливается действие нормальных процедурных правил, чтобы дать возможность внести какое-то предложение, участник собрания, по чьей инициативе это было сделано, получает право выступить с предложением, ради которого была осуществлена эта приостановка, даже если ранее уже был поставлен другой вопрос. Точно так же, если кто-то намерен внести поправку к вопросу, по которому уже было проведено голосование, и с этой целью просит собрание провести его заново, то в случае согласия собравшихся именно он должен первым получить слово для внесения своей поправки.

(б) Если на рассмотрении собрания нет нерешенных вопросов и неоконченных серий предложений, то участник

собрания, обращающийся к председателю с предложением заново провести голосование, или пересмотреть ранее принятое решение, или вернуться к обсуждению отложенного вопроса (когда это допускается процедурой), получает слово раньше того, кто встал перед ним для внесения основного предложения. Но при этом следует сразу объявить о цели своего выступления. Если несколько делегатов встают друг за другом, чтобы внести вышеупомянутые предложения, соперничая тем самым за право первенства на трибуне, они получают слово в том порядке, в каком эти предложения были только что перечислены, а именно: первым вносится предложение о новом голосовании, а последним — о возвращении к обсуждению отложенного вопроса. Если одобряется предложение о создании с той или иной целью комитета или о передаче какого-то вопроса на рассмотрение комитета, то не допускается внесения на рассмотрение собрания никаких других вопросов (за исключением привилегированных) до тех пор, пока оно не решит всех связанных с этими предложениями сопутствующих вопросов, — таких, скажем, как число членов создаваемого комитета, порядок их назначения или условия его работы. В этом случае автор предложения о формировании комитета или о передаче вопроса в уже существующий комитет не пользуется никакими специальными предпочтениями. Если он хочет внести другие предложения, ему следует присоединить их к своему первоначальному предложению.

Правила процедуры позволяют любому участнику собрания протестовать против решения председателя о предоставлении кому-нибудь слова, однако для такого протеста требуется поддержка еще одного делегата. (Процедурные правила Палаты представителей Конгресса США не предусматривают подобных возражений; их не следует допускать и на многолюдных собраниях, поскольку там в интересах дела предоставить председателю возможно больше прав.) Если председательствующий не уверен, кому следует в данный момент предоставить слово, он может разрешить собранию решить этот вопрос

голосованием; слово в таком случае получает собравший относительное большинство голосов.

Если кто-то из участников собрания встает и просит слова во время выступления, или кто-то пытается перебить чужое выступление вопросом, или делаются предложения о перерыве в заседании или об отсрочке обсуждения рассматриваемого вопроса, то долг председателя пресечь отклонения от процедуры и защитить участника собрания, получившего слово. Никто не может вносить предложений без разрешения председателя, за исключением тех случаев, когда на это имеется общее согласие участников собрания, которое в каждом случае должно получаться заново.

Правила поведения после получения слова. Когда кто-то из участников собрания получает слово, ни председатель, ни другие делегаты не могут прерывать его выступление, за исключением следующих случаев:

- (а) когда кем-то вносится предложение о пересмотре принятого решения или повторном голосовании;
- (б) когда делается замечание к порядку ведения собрания;
- (в) когда выдвигается возражение против обсуждения данного вопроса;
- (г) когда указывается на несоблюдение ранее утвержденной повестки дня;
- (д) когда выдвигается привилегированный вопрос;
- (е) когда выдвигается пожелание или требование о разделении на части сложного вопроса, распадающегося на несколько тем или требующего принятия нескольких резолюций;
- (ж) когда выдвигается предложение о парламентском расследовании или о немедленном получении дополнительной информации. Однако даже и в этих случаях уже начавшего говорить оратора можно прерывать, лишь если это оправдывается особой срочностью выдвигаемых вопросов. При этом выступающий, чья речь прерывают, не теряет права на продолжение выступления, а те, кто его прерывает, не получают такого права; после урегулирования тех вопросов, из-за которых выступление было прервано, председатель вновь предоставляет слово

первоначальному оратору. Поэтому, когда участник собрания, передающий доклад комитета или предлагающий резолюцию, отдает секретарю соответствующий текст для зачитания, он тем самым не уступает свое право на выступление. Когда секретарь зачитает данный документ, а председатель сформулирует предлагаемый собранию вопрос, то ни секретарь и никто иной не могут вносить никаких предложений до тех пор, пока участник собрания, представивший доклад комитета или вносящий резолюцию, не получит право выступить и не воспользуется им. Если по представлении доклада он не вносит предложения о принятии содержащихся там рекомендаций или резолюций, он должен получить трибуну сразу после зачитания доклада и внести надлежащее предложение об исполнении этих рекомендаций. Кроме того он имеет право на выступление в дискуссии по данному вопросу, как только этот вопрос ставится на обсуждение собрания.

§ 4. Предложения и резолюции. Термин "предложение" (motion) в этой книге означает внесенное в ходе заседания предложение предпринять определенные действия или выразить определенную точку зрения. Каждое предложение вносится кем-либо из участников заседания, предварительно получающим для этого слово в соответствии с описанной выше процедурой. После получения слова этот участник собрания заявляет: "Я предлагаю, чтобы...", и затем формулирует содержание своего предложения. Например, он может предложить, чтобы собрание приняло определенную резолюцию, или чтобы резолюция была дополнена поправками либо передана в комитет, или чтобы собрание проголосовало за вынесение кому-то благодарности, и т.п. Каждая резолюция предлагается в письменном виде; кроме того, председатель имеет право потребовать, чтобы в такой же форме выдвигались основные предложения, поправки и инструкции комитетам. Когда основное предложение настолько важно или настолько длинно, что требует письменного представления, то оно обычно пишется в форме *резолюции* или *решения* (resolution), иначе го-

воря, начинается с формулы "Собрание постановляет, что..." или "Собрание постановляет, чтобы..." — слова "Собрание постановляет" пишутся курсивом, а слова "что" (или "чтобы") заглавными буквами. При замене слов "собрание постановляет" на фразу "я предлагаю" резолюция превращается в предложение, которое, как отмечалось выше, всегда относится к типу основных предложений. Организации, имеющие наемных служащих, формулируют инструкции для них не в форме "резолюций", а в форме "приказов", формулировка которых начинается не со слов "собрание постановляет", а со слов "собрание приказывает".

Когда участник собрания хочет добиться принятия резолюции, то после получения слова он говорит: "Я предлагаю принять следующую резолюцию" или "Я предлагаю следующую резолюцию". Затем он читает ее текст и передает его председателю. Если хотят указать основания для резолюции, их обычно перечисляют в *преамбуле*, каждый пункт которой формулируется в виде отдельного абзаца, начинающегося со слов "Поскольку" или "Ввиду того, что". Поправки в преамбулу следует вносить в последнюю очередь, поскольку изменения в резолюции могут потребовать изменений и в преамбуле. При внесении предложения о принятии резолюции преамбула к ней обычно специально не упоминается, ибо она считается частью резолюции. Однако если по данной резолюции вносится предложение о немедленном переходе к голосованию, то еще до обсуждения возможных поправок к преамбуле считается, что процедура немедленного перехода к голосованию к ней не относится, и поэтому преамбула остается открытой для обсуждения и внесения поправок. Текст преамбулы не может содержать ни одной точки: каждый ее абзац должен заканчиваться запятой или точкой с запятой, за которой следует союз "и", за исключением последнего параграфа, закрывающегося словом "поэтому" или фразой "поэтому да будет так". В тексте самой резолюции также следует избегать точек там, где это возможно. Если они совершенно необходимы, обычно

лучше разделить данную резолюцию на несколько резолюций; их можно пронумеровать или же оставить резолюцию единой, но разбить ее на несколько абзацев, начиная каждый с союза "что" (эти абзацы тоже могут быть пронумерованы, причем номер всегда ставится перед связкой "что"). Вот пример резолюции с преамбулой:

"Поскольку мы полагаем, что рациональная система образования должна обязательно давать возможность для отдыха и

Поскольку в этом поселке нет общественной площадки, на которой наши школьники могли бы играть, поэтому:

данное собрание постановляет придерживаться того мнения, ЧТО школьники нашего поселка должны немедленно получить достаточно обширную игровую площадку;

постановляет, ЧТО председателем будет назначен комитет из пяти членов, который представит эту резолюцию местным властям и будет побуждать их к срочному принятию надлежащих мер."

По общему правилу, никто из участников собрания не может вносить сразу два предложения иначе как с общего согласия. Однако предложение о приостановке действия процедурных правил можно объединять с тем предложением, ради принятия которого эта приостановка предлагается. Можно также объединять предложения о пересмотре резолюции и поправок к ней. Наконец, участник заседания может внести какую-то резолюцию и одновременно предложить придать ей на определенное время статус специального распоряжения.

§ 5. Поддержка предложений. Как правило (исключения будут перечислены ниже) любое предложение любого участника собрания должно быть поддержано кем-то еще. Это позволяет избежать потери времени на рассмотрение предложений, в которых заинтересовано не более одного участника и на которые поэтому прочие участники собрания не обращают особого внимания. Если после внесения предложения остальные участники медлят с его поддержкой, но председатель все же

уверен, что в своей массе они относятся к нему с интересом, он вправе действовать, не ожидая ничьей поддержки. Однако в таком случае любой из присутствующих может в качестве замечания к порядку ведения заседания указать на то, что данное предложение не было надлежащим образом поддержано, и тогда уже председатель обязан строго следовать стандартной процедуре и спросить о поддержке данного предложения. Если внесенное предложение не было немедленно кем-то поддержано, то председателю лучше всего задать вопрос: "Кто поддерживает это предложение?". Если заседание проводится в большом зале, то перед этим председателю следует повторить само предложение, чтобы все могли его слышать. После внесения одного предложения никакое другое не может вноситься до тех пор, пока председатель не задаст вопроса о его поддержке, или, по прошествии достаточного времени для ее объявления, не сообщит, что оно поддержки не получило, или же объявит его противоречащим правилам процедуры. На всех собраниях, за исключением самых малочисленных, председатель не имеет права заранее предполагать, что участники уже знакомы с данным предложением и не поддерживают его, если только он не сообщает об известных ему фактах, которые позволяют ему так думать.

Предложение считается получившим поддержку, если какой-то участник заседания говорит: "Я поддерживаю это предложение" или: "Я поддерживаю его". Это заявление делается с места, а в малочисленных собраниях и сидя. Если на собрании присутствует много людей, и особенно если среди них есть посторонние, то его полномочные участники, желающие поддержать внесенное предложение, должны встать и, не ожидая разрешения председательствующего, сказать: "Господин председатель, я поддерживаю это предложение", или даже просто: "Поддерживаю". Правила Палаты представителей Конгресса США не предусматривают поддержки вносимых предложений.

Исключения. Поддержка не нужна для следующих типов предложений:

о привилегии —	§ 19
к порядку ведения собрания —	§ 21
возражение против рассмотрения какого-то вопроса —	§ 23
требование соблюдать повестку дня —	§ 20
требование разделить вопрос на несколько частей (при определенных обстоятельствах) —	§ 24
требование выявить мнение собрания (посредством голосования) —	§ 25
выдвижение предложения о пересмотре решения —	§ 36
заполнение пробелов —	§ 33
выдвижение кандидатур —	§ 33
снятие предложения —	§ 27
всевозможные запросы —	§ 27

§ 6. Постановка вопроса. После того, как предложение было выдвинуто и поддержано, обязанность председателя (если только он не объявляет его выполнение противоречащим процедуре) состоит в том, чтобы немедленно сформулировать вопрос, — иначе говоря, точно определить, какой именно вопрос поставлен на рассмотрение собрания. Председатель может сделать это по-разному в зависимости от характера самого вопроса, что видно из следующих примеров: "Предложено и поддержано, чтобы была принята нижеследующая резолюция (зачитывает резолюцию)", или "Господин А предлагает следующую резолюцию (зачитывает): вопрос состоит в ее принятии", или "Внесено и поддержано предложение внести в резолюцию поправку, вычеркнув из нее слово «очень», стоящее перед словом «хороший»", или "Предлагается данную поправку голосовать без обсуждения", или "Внесено и поддержано предложение отложить рассмотрение данного вопроса", или "Внесено и поддержано предложение сделать перерыв в нашем заседании". Если предложение является дискуссионным или к нему могут выдвигаться поправки, председатель должен сразу же спросить: "Желает ли собрание обсуждать этот вопрос?". Если при этом никто не встает

и никто не поднимает руки, председатель должен поставить вопрос на голосование, как описано в § 9. Если же предложение не подлежит обсуждению или поправкам, то председатель сразу ставит его на голосование, ни о чем не спрашивая собрание.

§ 7. Дискуссия. После того, как вопрос сформулирован председателем, собрание обсуждает его. Перед принятием окончательного решения разрешается обсуждение всех относящихся к делу резолюций, докладов комитетов, обращений к собранию и поправок (кроме не подлежащих обсуждению предложений, о которых говорится в § 45), если только собрание большинством в две трети голосов не решит снять их с повестки дня без обсуждения (имеется в виду две трети от общего числа голосов при наличии кворума). Каждый участник заседания вправе выступать по одному и тому же вопросу дважды в течение дня (за исключением обсуждения апелляции), но не может выступать по тому же вопросу во второй раз, если кто-то, еще не участвовавший в обсуждении, хочет взять слово. Без разрешения собрания никто не может говорить более десяти минут.

Предмет дискуссии должен быть ограничен непосредственно обсуждаемым вопросом, кроме тех случаев, когда основной вопрос также открыт для обсуждения (см. об этом § 45). Выступающие должны обращаться не к собранию, а к председателю, быть вежливыми в словах и поведении, избегать любых личных выпадов и ни в коем случае не делать намеков на других участников собрания или официальных лиц проводящей это собрание организации, а также на мотивы их действий (подробнее об этом см. §§ 42 и 43).

§ 8. Вторичные предложения. Для надлежащего разбора обсуждаемых вопросов используются различного рода вспомогательные предложения (§ 12), скажем, предложение дополнить резолюцию поправкой или передать вопрос на обсуждение в комитет. Если вносится такое предложение, оно временно приобретает статус непосредственно обсуждаемого, и на время его рассмотрения основное предложение или резолю-

ция считаются отложенными. Аналогично, при рассмотрении какого-то вопроса может возникнуть другой вопрос, прямо не связанный с существом обсуждаемой проблемы, — например, о порядке ведения заседания. Такие прерывающие нормальное обсуждение вопросы называются *побочными* (§ 13), и на время от их постановки до решения они сами считаются непосредственно находящимися на рассмотрении собрания. Эти предложения могут временно откладываться, если вниманию собрания предлагаются предложения, называемые *привилегированными* (§ 14), т.е. превосходящие по важности все остальные настолько, что этим оправдывается их приоритетность по отношению к прочим вопросам. Все вышеперечисленные типы предложений иногда объединяются под общим названием *вторичных* предложений. Надлежащее использование многих таких предложений описано в § 10.

§9. Вынесение вопроса на голосование и объявление его итогов. Если дискуссия выглядит законченной, председатель спрашивает: "Желает ли собрание продолжать обсуждение?" Если при этом никто не поднимает руки, председатель приступает к процедуре голосования, сперва спросив, кто за данное предложение, а затем, кто против. Перед голосованием председатель должен с максимальной ясностью сформулировать вопрос, по которому собранию предстоит вынести решение. Если речь идет о принятии резолюции, она должна быть вновь зачитана (если только ее не зачитывали незадолго до того). Вопрос ставится примерно таким образом. Председатель объявляет: "На голосование ставится резолюция ...(зачитывает резолюцию); те, кто за ее принятие, говорят «за», те, кто против, говорят «против»." После подсчета результатов голосования председатель объявляет: "Резолюция принята большинством голосов" или "Резолюция отклонена большинством голосов". Другой вариант обращения председателя к собранию таков — он объявляет: "Голосуются согласие собрания на следующую резолюцию ...", далее зачитывается резолюция и председатель говорит: "Согласные с этой ре-

золюцией говорят «за»". После того, как отреагируют все сторонники резолюции, председатель продолжает: "Возражающие против резолюции говорят «против»", а затем объявляет об итогах голосования. Или же председатель может обратиться к собранию так: "Высказано и поддержано предложение пригласить мистера Джонса выступить на следующем нашем заседании. Те, кто за это предложение, встаньте; садитесь; встаньте те, кто против. Предложение поддержано большинством и поэтому принимается". Если голосование проводится поднятием рук, председатель обращается к собранию так: "Внесено и поддержано предложение отложить обсуждение данной резолюции. Те, кто его поддерживает, поднимите правую руку; поднимите правую руку те, кто против него. Предложение принимается большинством голосов и обсуждение резолюции откладывается".

Председатель всегда должен объявлять результаты голосования, поскольку это неотъемлемая часть общей процедуры. После объявления результатов он переходит к следующему вопросу, стоящему на повестке дня. Например, председатель говорит: "Голосуются поправка к резолюции, состоящая в том, чтобы перед словом «стол» вставить слово «дубовый». Сторонники поправки говорят «за», ее противники говорят «против». Большинство за сторонниками, поправка принимается. Переходим к исправленной резолюции, текст которой таков... (читает резолюцию с поправкой). Желает ли собрание ее обсуждения?" и т.д. Председатель никогда не должен манкировать своей обязанностью объявлять о следующем вопросе после объявления результатов каждого голосования и точно формулировать каждое предложение после его внесения — точное соблюдение этого правила позволяет избежать немалой путаницы. Всегда нужно сперва проводить устное голосование или голосование посредством поднятия рук (последнее часто используется в небольших собраниях), и только в тех случаях, когда внесенное предложение требует для своего принятия большинства в две трети

голосов, сперва проводится голосование посредством вставания с места. Когда голосование проводится по требованию с места, тоже используется процедура вставания. Более подробную информацию о процедуре голосования см. в § 46; характер голосуемого предложения определяет форму голосования.

§ 10. Предложения, используемые для достижения определенных целей. Для лучшего понимания того, какие именно предложения следует использовать для достижения желаемых целей, в приводимой ниже таблице даны типовые предложения, рассортированные в соответствии со спецификой их использования. За таблицей следует описание различий между перечисленными предложениями и обстоятельств, определяющих, какое из этих предложений должно использоваться. Таблица включает все вспомогательные предложения (§ 12), используемые для надлежащего прохождения обсуждаемых вопросов. Кроме того, в таблице даны три вида предложений, используемых для вторичной постановки уже решенных или отложенных вопросов, а также предложения, применяемые для постановки на другом заседании вопроса основного типа, который ранее голосовался во время необычно малочисленной или непредставительной сессии. Как правило, для принятия предложения требуется его утверждение простым большинством (т.е. большинством поданных голосов при наличии кворума). Однако предложение прекратить или ограничить дискуссию, отказаться от обсуждения какого-то вопроса, или аннулировать без предупреждения ранее принятое решение требует утверждения большинством в две трети голосов (§ 48). Числа и буквы в левой стороне таблицы соответствуют таким же числам и буквам в пояснительном тексте.

КЛАССИФИКАЦИЯ ТИПОВЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

- | | |
|--|------|
| (1) Модифицировать или внести поправку | |
| (a) Внести поправку | § 33 |
| (b) Передать в комитет | § 32 |

- | | |
|---|------|
| (2) Отсрочить действие | |
| (a) Отложить на определенное время | § 31 |
| (b) Объявить специальным пунктом повестки дня (большинством в две трети) | § 20 |
| (v) Отложить | § 28 |
| (3) Прекратить или ограничить дискуссию (большинством в две трети) | |
| (a) Немедленно прекратить дискуссию | § 29 |
| (b) Ограничить дискуссию | § 30 |
| (4) Отказ от постановки вопроса | |
| (a) Возражение против его рассмотрения (большинством в две трети) | § 23 |
| (b) Немедленно прекратить дискуссию и отклонить вопрос | § 29 |
| (v) Отсрочить на неограниченное время | § 34 |
| (g) Отложить | § 28 |
| (5) Вторичное рассмотрение вопроса | |
| (a) Вернуть на рассмотрение | § 35 |
| (b) Пересмотреть | § 36 |
| (v) Аннулировать | § 37 |
| (6) Предотвращение окончательного принятия решения на слишком малочисленном или непредставительном собрании | |
| (a) Пересмотр с занесением в протокол | § 36 |

(1) Модифицировать или внести поправку.

(a) Когда предложение или резолюция не сформулированы надлежащим образом или требуют какой-то модификации для одобрения собранием, то если необходимые изменения могут быть сделаны в ходе заседания, прибегают к процедуре *внесения поправки*. Это достигается посредством "вставки", или "добавления", или "вычеркивания", или "вычеркивания и добавления", или "замены" одного или нескольких абзацев в резолюции.

(б) Но если для этого требуется слишком много времени, или если необходимо сделать очень много изменений или же если собранию для рациональных действий нужна дополнительная информация, то предпочтительнее *передать* вопрос в комитет.

(2) *Отсрочить действие.*

(а) Допустим, требуется перенести дальнейшее обсуждение определенного вопроса на заранее оговоренный час. Для этого существует специальное процедурное предложение *отложить рассмотрение до заранее определенного времени*. Если к указанному часу собрание еще будет обсуждать какое-то другое дело, то его все-таки следует закончить, после чего отложенный вопрос получит право на внеочередное обсуждение перед всеми прочими делами, кроме специальных пунктов повестки дня и пересмотров. Эта же процедура применяется, когда хотят просто перенести работу на следующий день. Поскольку описанная процедура не вынуждает прерывать обсуждение того вопроса, который будет стоять перед собранием по наступлении назначенного времени, и поскольку она не предполагает приостановки действия каких-либо правил, для ее принятия достаточно простого большинства голосов. Но при этом вопрос, перенесенный на определенный час, не может быть поставлен на обсуждение раньше оговоренного времени иначе как посредством приостановки действия определенных процедурных правил, для чего уже нужно большинство в две трети.

(б) Предположим, собрание решает установить для обсуждения какого-то вопроса определенное время, причем таким образом, что по наступлении указанного часа можно будет прервать дебаты по любому вопросу, кроме вопросов, относящихся к объявлению перерыва в работе собрания, или вопросов о привилегиях, или каких-то заранее сделанных особых распоряжениях. В этом случае процедура требует внести предложение об объявлении данного вопроса *специальным пунктом повестки дня* на данный день или час. Поскольку приня-

тие этого предложения означает приостановку действия всех правил, могущих воспрепятствовать обсуждению в назначенное время этого вопроса, оно требует утверждения большинством в две трети. Специальный пункт повестки дня нельзя ставить на обсуждение до наступления назначенного времени иначе, как при условии изменения процедурных правил, что опять-таки требует большинства в две трети голосов.

(в) Наконец, если хотят временно отложить какой-то вопрос с правом вернуться к его обсуждению в любое время, когда для этого настанет подходящий момент, или если повестка дня будет разрешать обсуждение новых или неоконченных вопросов, используют процедурное предложение *отложить* этот вопрос. После этого вопрос может быть поставлен на той же или следующей сессии простым большинством голосов (см. § 35).

(3) *Прекращение дебатов.*

(а) Если хотят немедленно закрыть прения и сразу перейти к голосованию по какому-то еще нерешенному вопросу (или вопросам), то для этого надлежит использовать процедуру немедленного перехода к голосованию, причем всегда нужно уточнять, по отношению к каким именно вопросам она применяется. Если такого уточнения не дается, то эта процедура относится лишь к вопросу, непосредственно находящемуся на рассмотрении собрания. Предложение об использовании процедуры немедленного перехода к голосованию требует одобрения двумя третями голосов. После одобрения этой процедуры разрешается вносить привилегированные и побочные предложения или временно откладывать рассмотрение нерешенных вопросов (процедура, описанная в пункте "в" предыдущего раздела), но никакие другие вспомогательные предложения вноситься не могут, равно как не могут проводиться никакие прения. Если предложение об использовании процедуры перехода к голосованию отклоняется, возобновляется прежняя дискуссия.

(б) Если хотят ограничить число или продолжитель-

ность выступлений либо отведенное для прений время, то вносят предложение о желаемом ограничении прений или выступлений либо о закрытии прений к определенному времени и переходе к голосованию. Такие предложения принимаются двумя третями голосов; как и процедура немедленного перехода к голосованию, они допускаются процедурой, если собрание рассматривает любой подлежащий дискуссии вопрос.

(4) *Отказ от постановки вопроса.* Собрание не может отказаться от обсуждения какого бы то ни было вопроса иначе, как посредством голосования, в ходе которого должно быть собрано большинство в две трети голосов. Если две трети участников возражают против рассмотрения предложения об отказе обсуждать данный вопрос, то от рассмотрения этого вопроса можно отказаться с помощью следующих процедурных приемов:

(а) Чтобы предотвратить обсуждение этого вопроса, нужно внести предложение с *возражением против его рассмотрения* еще до того, как таковое началось или было внесено какое-то иное предложение. При внесении этого предложения не требуется поддержки других участников собрания, а тот, кто его вносит, может прерывать выступление того, кто в данный момент имеет слово. Предложение принимается, если его поддерживает большинство в две трети голосов.

(б) Если вопрос уже рассмотрен, то для немедленного избавления от него используется следующий прием: сперва проводится процедура немедленного перехода к голосованию, (что санкционируется большинством в две трети голосов), а затем в ходе требуемого этой процедурой голосования по существу основного вопроса обеспечивается большинство голосов "против".

(в) Другой способ добиться аналогичного результата — *отсрочить обсуждение вопроса на неопределенное время*, что практически эквивалентно его отклонению. Поскольку, однако, это предложение является дискуссионным и открывает возможность для дискуссии по основному вопросу, этот способ избавления от

нежелательного вопроса нельзя считать радикальным. Дело в том, что при одобрении предложения о бесконечной отсрочке основной вопрос уже не может быть поставлен на протяжении всей текущей сессии, а если это предложение отклоняется, то основной вопрос продолжает считаться нерешенным, и его противники могут использовать какую-то другую возможность его провалить. Если еще не принято решение о неограниченной отсрочке, но требуются какие-то немедленные действия, необходимо прибегнуть к процедуре немедленного перехода к голосованию, как это описано в пункте "б" настоящего раздела.

(г) Четвертый часто используемый способ избавиться от вопроса состоит во внесении предложения временно *отложить его*. Нужно отметить, что такое процедурное предложение не вполне корректно, особенно на собраниях типа Конгресса, где большинство должно иметь возможность немедленно добиться прекращения обсуждения любого нежелательного вопроса, ибо иначе будет очень трудно вести работу. Но на собраниях обычных организаций, где обсуждаются не столь важные и неотложные дела, большинству следует проявлять максимальную терпимость по отношению к меньшинству и использовать такие предложения для прекращения дебатов, для принятия которых требуется большинство в две трети голосов. Если у противников предложения нет обеспеченного значительного большинства, временное откладывание его обсуждения мало что гарантирует, поскольку собрание вправе вернуться к обсуждению данного предложения в любое время, когда этого захочет большинство, так что сторонники временно снятого предложения могут дожидаться подходящего момента и обеспечить такое большинство, чтобы вернуть предложение на обсуждение и добиться его одобрения, как это показано в следующем разделе.

(5) *Вторичное рассмотрение вопроса.*

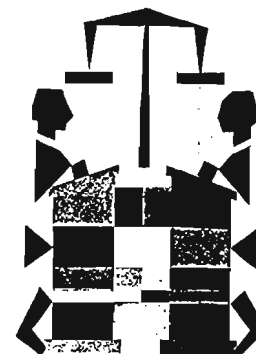
(а) Когда какой-то вопрос был временно отложен и еще не было голосования, большинство может вернуть его на рассмотрение в любое время, когда собрание

свободно от обсуждения других вопросов и когда на той же сессии можно обсуждать аналогичные дела, или еще незаконченные дела, или совершенно новые вопросы. Если речь идет об обычных организациях с ежеквартальными регулярными собраниями, вопрос может вторично обсуждаться на следующей сессии.

(б) Если по предложению уже было проведено голосование и оно было одобрено или отклонено, либо отложено до бесконечности, но впоследствии один или несколько участников собрания передумали и решили его поддержать, и если есть основания считать, что при повторном обсуждении собрание может действовать иначе, то передумавшие участники собрания должны предложить *пересмотреть* голосование по этому вопросу. Это можно сделать в тот же день, когда имело место первое голосование, или во время следующего рабочего дня той же сессии.

(в) Если основное предложение, включая вопросы о привилегиях и о повестке дня, было поставлено на голосование и принято, отклонено или неограниченно отложено, и нет желающих пересмотреть это голосование, вопрос может быть вновь поставлен на той же сессии только с помощью *аннулирования* этого предложения. Предложение об аннулировании может быть внесено любым участником собрания. Если об этом предварительно не сообщалось на предыдущем заседании, оно должно быть одобрено или двумя третями поданных голосов или простым большинством всего списочного состава организации. На любой следующей сессии эту резолюцию или другое основное предложение можно аннулировать подобным же образом, если оно уже было одобрено; или его можно выдвинуть снова, если оно было отклонено или отсрочено до бесконечности (если не удастся решить дело с помощью вышеописанной процедуры пересмотра). Правила внутреннего распорядка и другие вопросы, нуждающиеся для внесения в них поправок в надлежащем объявлении и голосовании, требуют такого же оповещения и голосования и для их аннулирования.

(б) *Предотвращение окончательного принятия решения на слишком малочисленном или непредставительном собрании.* Когда важное основное предложение имеет шансы на принятие, отклонение или бесконечную отсрочку на малочисленном или непредставительном собрании, и когда очевидно, что решение этого собрания, каким бы оно ни было, не отвечает взглядам большинства членов организации, желающим предотвратить принятие по нему окончательного решения можно рекомендовать следующую тактику: голосовать на заседании вместе с большинством, а затем предложить пересмотреть голосование и потребовать внести это предложение в протокол. Предложение о пересмотре может быть сделано в этой форме только в день голосования основного предложения, но при этом сам пересмотр проводится позднее, чтобы можно было успеть оповестить отсутствующих членов организации. Специфика предложения о пересмотре детально объясняется в § 36.



ГЛАВА 2

ОБЩАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

Из соображений удобства различные предложения могут быть классифицированы согласно следующей схеме:

- § 11. Главные (или основные) предложения
- § 12. Вспомогательные предложения
- § 13. Побочные предложения
- § 14. Привилегированные предложения
- § 15. Некоторые главные и не поддающиеся классификации предложения

§ 11. Главное (или основное) предложение — это предложение, посредством которого на рассмотрение собрания вносится любой конкретный вопрос. Такого рода предложения обладают нулевой степенью старшинства. Иначе говоря, они не могут выдвигаться, если на обсуждении собрания находится какой угодно другой вопрос; аналогично, они уступают в старшинстве всем привилегированным, вспомогательным и побочным предложениям. Это означает, что такое предложение разрешается выдвигать, когда на рассмотрении собрания находится нерешенное основное предложение. Главные предложения могут быть предметом дискуссии, разрешается в них вносить поправки, их можно сопровождать вспомогательными предложениями. Когда рассмотрение главного предложения откладывается, процедура отсрочки распространяется и на еще не решенные сопутствующие ему вспомогательные предложения. Если главное предложение передается на рассмотрение комитета, вместе с ним передаются только те поправки, по которым собрание еще не вынесло решения. Как правило, главные предложения принимаются простым большинством. Но для при-

нятия поправок к уставу и другим основополагающим документам организации, для одобрения различного рода правил внутреннего распорядка, а также изменений уже утвержденных процедурных правил, соответствующие предложения (все они относятся к классу основных) должны одобряться большинством в две трети голосов, если только уже установленная процедура не предполагает иного. Предложения об аннулировании ранее принятых решений принимаются так же или же большинством всего списочного состава данной организации, если о внесении таких предложений не сообщается заранее.

Главные предложения можно подразделить на исходные и побочные. С помощью *исходных главных предложений* перед собранием ставятся новые вопросы, обычно в форме резолюции, по которой собранию надлежит предпринять какие-то действия. *Побочные главные предложения* относятся к порядку проведения заседания или к прошлым либо будущим действиям собрания. Предложение принять или одобрить доклад постоянного комитета по вопросу, рассмотрение которого не было ему поручено, есть исходное главное предложение, но предложение об одобрении доклада комитета по представленному на его заключение вопросу относится к типу побочных главных предложений. Обсуждение исходного главного предложения можно заблокировать, если против него высказывается большинство в две трети голосов (§ 23), причем голосование в этом случае проводится сразу после выдвижения предложения, еще до открытия по нему дебатов. Эта процедура не применяется к побочным главным предложениям, которые, однако, могут немедленно сниматься с рассмотрения, если собрание большинством в две трети голосов утверждает применение процедуры немедленного перехода к голосованию (§ 23) по отношению к соответствующему исходному главному предложению — иначе говоря, если большинством в две трети голосов одобряется предложение о немедленной передаче исходного главного предложения на

голосование. В этом и состоит единственное различие между двумя классами главных предложений. Некоторые самые типичные побочные главные предложения приводятся в нижеследующем списке.

ПОБОЧНЫЕ ГЛАВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Предложение <i>принять или одобрить доклад</i> комитета по представленному на его заключение вопросу —	§ 54
Предложение об <i>отсрочке или переносе обсуждения</i> вопроса на более позднее время —	§ 17
Предложение об <i>отсрочке</i> любого рода, включая такую, которая приводит к роспуску собрания и не предполагает возобновления его работы —	§ 17
Предложение <i>назначить время и место следующего заседания</i> , если это предложение вносится, когда на рассмотрении собрания уже не осталось нерешенных вопросов —	§ 16
Предложение <i>внести поправки</i> в уже одобренные устав, в правила внутреннего распорядка, в постоянные правила, или резолюции —	§ 68
Предложение <i>ратифицировать или утвердить</i> уже предпринятые действия собрания —	§ 39
Предложение <i>аннулировать или отменить</i> ранее совершенные действия —	§ 37.

Все вышеперечисленные предложения относятся по своей сути к типу главных и рассматриваются в качестве таковых, даже если они меняют форму.

Если нормальный ход собрания прерывается постановкой вопроса о привилегии, иначе говоря, вопроса о специальных правах или привилегиях всего собрания

или кого-то из его участников, то вплоть до принятия по нему решения этот вопрос рассматривается как главное предложение — в том смысле, что в дополнение к нему разрешается вносить вспомогательные и побочные предложения. Подобным же образом рассматривается уже принятая повестка дня, даже если она имеет специальный характер, ведь и ее можно пересматривать.

Считается неправомочным любое предложение, противоречащее уставным документам организации и ее правилам внутреннего распорядка, а также постоянным правилам и уже одобренным резолюциям собрания. Если такое предложение все-таки принимается, оно не имеет законной силы. Для рассмотрения такого предложения необходимо еще перед его внесением дополнить, изменить или аннулировать противоречащие ему правила. Аналогично, неправомочно и предложение, противоречащее не только уже принятой на той же сессии резолюции, но и резолюции еще не одобренной, но уже внесенной на рассмотрение собрания. В такой ситуации надлежащий порядок действий (если еще не слишком поздно) состоит в том, чтобы пересмотреть (§ 36) голосование по ранее одобренному предложению и затем сопроводить его поправкой, выражающей ту идею, ради одобрения которой вносится новое предложение. Если же такой пересмотр невозможен, старую резолюцию можно аннулировать большинством в две трети голосов на том же заседании, либо простым большинством на следующем, при условии, что об этом делается предварительное оповещение. Обычным организациям, проводящим заседания ежеквартально и признающим в качестве кворума присутствие небольшой части своих членов, не следует допускать выдвижения никаких резолюций, противоречащих уже принятым на предшествующей сессии, до тех пор, пока эти более ранние резолюции не отменены, что требует большинства в две трети голосов, если соответствующее оповещение не делается заранее (§ 37).

§ 12. Вспомогательные предложения выдвигаются не сами по себе, а в связи с другими предложениями,

чтобы способствовать процессу их обсуждения и голосования. С помощью вспомогательных предложений можно модифицировать исходное предложение, отсрочить принятие по нему решения или направить его в комитет для анализа и последующего доклада собранию. Вспомогательные предложения могут использоваться в сочетании с основным предложением, но после выдвижения они получают старшинство перед соответствующим основным предложением, и поэтому принятие по ним решений предшествует решениям по основному предложению. В то же время они (кроме предложений о внесении поправок, закрытии прений и их ограничении либо продолжении) не могут применяться к другим вспомогательным предложениям, привилегированным и побочным предложениям (в последнем случае есть несколько исключений). Вспомогательные предложения, кроме предложений об отсрочке обсуждения, немедленном голосовании и отсрочке на неограниченное время, можно дополнять поправками. Предложения, которые влияют на продолжительность дискуссии, можно вносить по любому дискуссионному вопросу независимо от степени его привилегированности, но для принятия такого предложения требуется большинство в две трети голосов. Все предложения, уступающие в старшинстве предложениям об изменении продолжительности голосования, считаются дискуссионными, прочие же дискуссии не подлежат. Предложение о внесении поправки к уже принятому решению, например к уже утвержденной повестке дня или одобренным правилам внутреннего распорядка, считается не вспомогательным, а главным. Поэтому его можно отложить или сделать к нему вспомогательное предложение, и это не повлияет на уже принятые правила внутреннего распорядка или на повестку дня, если обсуждение их уже завершилось.

В приведенном ниже списке вспомогательные предложения упорядочены в соответствии со своим старшинством: каждое последующее уступает по рангу пред-

шествующим. Следовательно, когда какое-то из них находится на рассмотрении собрания, каждое предложение, помещенное в этом списке "выше" него, считается правомочным, а любое "нижележащее", напротив, выдвигаться не может.

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

<i>Отложить обсуждение —</i>	§ 28
<i>Перейти непосредственно к голосованию —</i>	§ 29
<i>Сократить или увеличить продолжительность дебатов —</i>	§ 30
<i>Отсрочить на определенное время —</i>	§ 31
<i>Отправить или вернуть на рассмотрение комитета —</i>	§ 32
<i>Дополнить —</i>	§ 33
<i>Отложить на неограниченное время —</i>	§ 34.

§ 13. **Побочные предложения** возникают в ходе обсуждения какого-то другого вопроса, находящегося непосредственно на рассмотрении собрания. Поэтому они превосходят этот вопрос по старшинству, и решения по ним должны приниматься перед принятием решения по первоначальному вопросу. Они уступают в старшинстве привилегированным предложениям и, как правило, предложению об отсрочке обсуждения. По побочным предложениям не проводится дискуссия, за исключением апеллирования при определенных обстоятельствах, о чем см. § 21. Эти предложения нельзя сопровождать поправками, кроме тех случаев, когда речь идет о разделении обсуждаемого вопроса, способах его рассмотрения, способах голосования, времени окончания выдвижения кандидатов или баллотировки. К ним нельзя вносить никаких вспомогательных предложений, кроме предложения о внесении поправок. Исключением служат только предложения о дебатированной апелляции. Когда говорится, что побочные предложения превосходят по старшинству какое-то определенное предложение, то речь идет только о тех предложениях, которые во время

своего внесения имеют законный статус побочных. Например, побочные предложения опережают по старшинству вспомогательные предложения, но нельзя выдвигать побочное предложение с возражением против рассмотрения какого-то вопроса, пока на рассмотрении собрания находится вспомогательное предложение, ибо процедура допускает возражение против рассмотрения исходного главного предложения лишь сразу после его выдвижения и до открытия по нему дебатов или сопровождения его каким-то вспомогательным предложением. Ниже приводится список наиболее распространенных типов побочных предложений:

ПОВОЧНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

<i>Вопросы к порядку ведения и апелляции —</i>	§ 21
<i>Приостановка действия правил —</i>	§ 22
<i>Возражения против рассмотрения вопроса —</i>	§ 23
<i>Разделение вопроса и рассмотрение его по частям —</i>	§ 24
<i>Требования о проведении голосования, предложения относительно способов голосования, его окончания или повторения —</i>	§ 25
<i>Предложения, относящиеся к выдвижению кандидатур, окончанию выдвижения и повторному выдвижению —</i>	§ 26
<i>Требования, возникающие в процессе рассмотрения дел: парламентское расследование, получение дополнительной информации, снятие предложения с обсуждения, зачтение документов, освобождение от обязанностей или получение любой иной привилегии —</i>	§ 27

§14. Привилегированные предложения не относятся к находящемуся на рассмотрении вопросу, но обладают такой степенью важности, что получают старшинство по отношению ко всем другим предложениям. В силу особого статуса такие предложения не подлежат дискус-

сии. К ним нельзя вносить вспомогательные предложения, кроме предложений об определении часа, на который переносится заседание, или об объявлении перерыва для отдыха, эти могут сопровождаться поправками. Однако после утверждения собранием повестки дня или вопроса о привилегии разрешается дискутировать и вносить поправки; в этом случае можно использовать вспомогательные предложения таким же образом, как и по отношению к любому главному предложению. Ниже следует список привилегированных предложений, упорядоченных сверху вниз по старшинству:

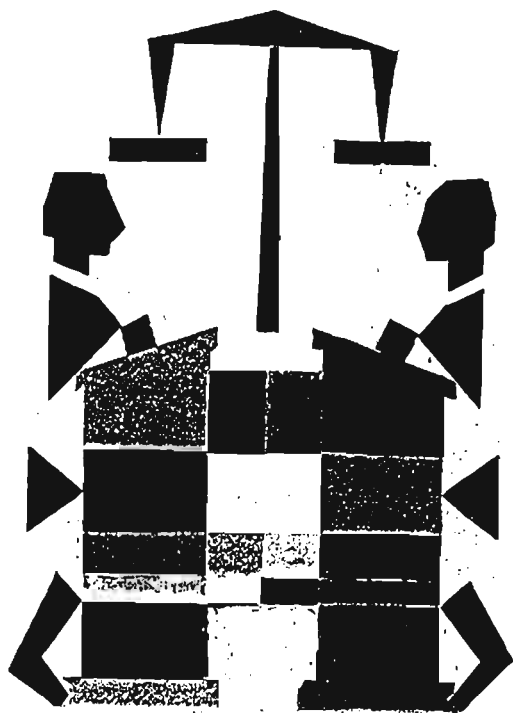
ПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

<i>Определение времени, на которое переносится заседание (если предложение об этом делается, когда собрание еще занимается другим вопросом) —</i>	§ 16
<i>Перенос заседания (если это не ведет к роспуску ассамблеи) —</i>	§ 17
<i>Перерыв на отдых (если он объявляется, когда собрание еще не покончило с другим вопросом) —</i>	§ 18
<i>Постановка вопроса о привилегии —</i>	§ 19
<i>Призыв соблюдать повестку дня —</i>	§ 20

§ 15. Некоторые главные и не поддающиеся классификации предложения. В приведенную ниже таблицу включены два специфических основных предложения (об аннулировании и о ратификации), а также предложения, не укладываемые в описанную выше типологию, но широко используемые (их употребление будет описано в дальнейшем).

<i>Вернуть вопрос на обсуждение —</i>	§ 35
<i>Пересмотреть —</i>	§ 36

Аннулировать —	§ 37
Возобновить предложение —	§ 38
Ратифицировать —	§ 39
Отвлекающие, нелепые или фивольные предложения —	§ 40
Вызов отсутствующих членов организации —	§ 41



ГЛАВА 3

ПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Список и общие характеристики предложений этого вида содержатся в § 14.

§ 16. Определение времени, на которое переносится заседание. Это предложение считается привилегированным, лишь если собрание еще не покончило с каким-то вопросом и не приняло решения о назначении нового заседания на тот же или на следующий день. Время, на которое переносится заседание, должно быть ранее начала следующего заседания. Если предложение этого рода делается тогда, когда на рассмотрении собрания нет нерешенных вопросов или когда следующее заседание уже назначено на тот же самый или на следующий день, то предложение уже не считается привилегированным, но главным, и в качестве такового его можно обсуждать, вносить в него поправки и использовать в связи с ним вспомогательные предложения. В дальнейшем мы будем исходить из того, что предложение о переносе заседания на определенное время является привилегированным, если только не оговорено обратное.

В качестве привилегированного это предложение получает старшинство над всеми другими. Оно правомочно даже после проведения голосования об объявлении перерыва в работе собрания, если только перерыв еще не объявлен председателем. К этому предложению можно вносить поправки, а голосование по нему допускает пересмотр. Если собрание не располагает каким-то определенным местом для своих встреч, в предложении надо указывать и время, и место следующего заседания, причем и то, и другое может быть предметом поправок. Когда собрание вновь встречается в заранее оговоренный срок, оно считается продолжающим предыдущее. В частности, если ежегод-

ное собрание откладывает заседание на следующий день, то по возобновлении оно считается правомочным продолжением работы первого собрания (см. § 63). Предложение вносится в следующей форме: "Я предлагаю, чтобы заседание было отложено до двух часов завтрашнего дня."

§ 17. Перерыв в работе собрания (перенос заседания). Предложение о перерыве (переносе) заседания, если только оно не имеет особого характера, всегда получает привилегированный статус, за исключением тех случаев, когда принятие этого предложения фактически ведет к роспуску собрания (например, если откладываемое заседание является последним). Заседания всех организаций, проводящих несколько регулярных встреч в год, всегда переносятся посредством привилегированных предложений, за исключением специальных случаев. Если предложение о перерыве не получает привилегированного статуса, оно рассматривается как обычное, и поэтому может дискутироваться, снабжаться поправками и т.п.

Привилегированное предложение об объявлении перерыва в работе собрания получает старшинство над всеми другими, уступая только привилегированному предложению о переносе заседания на определенное время (см. § 16). Оно не подлежит дискуссии, не допускает внесения поправок и не может сопровождаться никакими вспомогательными предложениями (§ 12). Голосование по этому предложению не подлежит пересмотру, но само предложение может быть взято обратно и тем самым снято с повестки дня.

Предложение об объявлении перерыва может быть повторено, если какие-то дела, даже просто продолжение дискуссии, помешали принять по нему решение. Собрание может воздержаться от объявления перерыва, чтобы прослушать чье-то выступление или провести голосование; поэтому собрание должно обладать правом впоследствии вновь вернуться к предложению о перерыве. Но этим важнейшим правом могут злоупотребить к ущербу для работы собрания, если председатель не примет защитных мер, отказываясь объявлять собранию о

предложениях сделать перерыв, когда они очевидным образом вносятся с целью создать препоны работе собрания, например, в тех случаях, когда эти предложения без убедительных оснований повторяются, будучи уже однажды отвергнуты собранием (о предложениях, вносимых с целью задержки обсуждения, см. § 40).

Подобно любому другому предложению, предложение об объявлении перерыва может вносить лишь получивший слово участник заседания. Если оно делается прямо с места и не фиксируется председателем, оно может рассматриваться только с общего согласия присутствующих. Его нельзя вносить, когда собрание занято голосованием или подсчетом голосов, но это можно сделать в промежуток между голосованием и объявлением его результатов (в этом случае итоги голосования следует объявить немедленно по возобновлении работы собрания). Если для подсчета голосов требуется значительное время, собрание может временно разойтись, предварительно договорившись о часе начала следующего заседания, или, что еще лучше, объявить перерыв на отдых, как это объяснено в следующем разделе. После внесения предложения о переносе заседания уже нельзя ставить вопрос по порядку ведения, вносить апелляцию или требовать расследования, если только эти предложения по самой своей сути не вынуждают принять по ним решение до объявления перерыва или если собрание отказывается разойтись (когда это допускается процедурой).

В большинстве организаций председатель до объявления предложения о перерыве должен убедиться, что никакие важные дела не были забыты. Если нужно сделать какие-то объявления, то этому следует уделить время до проведения голосования по этому предложению о перерыве или, по крайней мере, до объявления результатов по этому предложению. Если остаются какие-то дела, требующие решения до перерыва, то это следует довести до сведения собрания, а затем попросить автора предложения о перерыве снять его с повестки дня. То обстоятельство, что предложение о перерыве не подлежит

дебатам, не отменяет необходимости информировать собрание о неотложных делах, требующих его внимания до объявления перерыва. Участники собрания не должны вставать с мест до тех пор, пока председатель не объявит перерыв.

Перерыв *sine die* (буквально "без указания дня", т.е. на неограниченное время, без намерения встретиться вновь на той же сессии) означает закрытие данной сессии, а если при этом не делаются оговорки относительно созыва новой сессии, то и роспуск собрания. Если заранее формулируются условия, позволяющие созвать собрание в будущем, то такой перерыв оказывается только закрытием сессии. Если речь идет о собрании типа конвента, которое собирается лишь один раз, но правила разрешают в дополнение к этой "регулярной" сессии созывать специальные заседания, перерыв на неограниченное время означает только прекращение "регулярной" сессии, а не роспуск собрания, которое может быть созвано заново (в этом случае собрание встречается уже в качестве существующей организации).

Предложение о перерыве теряет свой привилегированный статус, если оно дополняется какими-либо особыми условиями или фактически ведет к роспуску собрания, поскольку не содержит оговорок относительно созыва следующего заседания. В этих случаях оно рассматривается в качестве стандартного основного предложения, и потому может дискутироваться, модифицироваться посредством поправок и сочетаться со вспомогательными предложениями.

В комитетах оговорка относительно следующих заседаний не делается, перерыв всегда объявляется по предложению председателя, если только правила явно не предусматривают чего-то иного. Когда специальный комитет или так называемый комитет всего собрания (это в собственном смысле слова не комитет, а собрание в полном или почти полном составе, заседающее под другим именем и на основе особых процедурных правил ради ускорения прохождения дел) заканчивает рассмотре-

ние направленных ему вопросов, то вместо объявления перерыва в работе председатель встает и докладывает собранию об итогах деятельности комитета, что на практике эквивалентно прекращению заседаний на неопределенное время.

Если собрание не принимает специальных правил относительно *последствий* объявления перерыва для еще не завершенных дел, то стандартная процедура открывает следующие возможности.

(а) Когда объявление перерыва не влечет закрытия сессии (§ 63), то на следующем заседании первым пунктом повестки дня должен быть обсуждавшийся до перерыва вопрос, который рассматривается, как если бы перерыва не объявлялось (юридически возобновленное заседание считается непосредственным продолжением прерванного).

(б) Если перерыв влечет закрытие сессии, но само собрание проводит регулярные сессии не реже одного раза в квартал, нерешенный вопрос подлежит первоочередному рассмотрению на следующей сессии с того самого пункта, на котором его обсуждение было прервано. Если собрание является выборным органом и полномочия хотя бы части его членов истекают до окончательного решения прерванного дела (что бывает, например, в советах директоров, состав которых должен ежегодно обновляться на одну треть), он вообще снимается с обсуждения.

(в) Если перерыв означает прекращение работы текущей сессии такого собрания, которое не проводит регулярных заседаний как минимум ежеквартально, или если на этой сессии истекают полномочия хотя бы части членов собрания, то объявление перерыва автоматически влечет за собой прекращение всех неоконченных дел. Такие дела могут заново вноситься на рассмотрение какой-то из последующих сессий, как если бы они никогда до того собранием не обсуждались.

§ 18. **Объявление перерыва на отдых.** Это предложение на практике является комбинацией двух предшествующих. Оно уступает им в старшинстве, но опережает все прочие предложения. Такое предложение вступает в действие

немедленно по принятии, считается привилегированным и не может дискутироваться или дополняться вспомогательными предложениями, если вносится, когда на рассмотрении собрания еще остаются нерешенные дела. Однако к этому предложению можно вносить поправки относительно длительности перерыва.

Если перед внесением предложения о перерыве на отдых у собрания уже не остается никаких дел, или само предложение относится к объявлению перерыва когда-либо в будущем, то оно не получает привилегированного статуса и рассматривается как основное предложение. Перерывом на отдых считается временное прекращение заседания, скажем, для обеда или для подсчета голосов после голосования; перерыв может длиться и целый день, если собрание, скажем, конвент, заседает несколько дней. В любом случае, когда наступает время перерыва, председатель оповещает об этом присутствующих, уточняя, что собрание прекращает работу до определенного часа. Собрание вправе отложить своим решением начало перерыва, для чего требуется большинство в две трети поданных голосов. Когда наступает час возобновления работы, председатель призывает собрание к порядку, и его работа продолжается своим чередом. Если собрание разошлось на перерыв после проведения голосования, но до объявления его итогов, то по возобновлении работы следует прежде всего огласить результаты голосования. Воякий раз, когда заседание прерывается, а затем возобновляется в течение того же рабочего дня, это называется отдыхом, даже если собрание не ставило на голосование объявление о перерыве, а просто следовало заранее определенному рабочему расписанию, предусматривающему перерывы. Когда собрание часто проводит регулярные заседания, не превышающие по длительности одного дня, а отложенное заседание проводится на следующий день, промежуток между заседаниями перерывом на отдых не называется.

§ 19. Вопросы о привилегиях. Здесь имеются в виду все вопросы, относящиеся к правам и привилегиям

собрания в целом или его отдельных членов. По старшинству эти вопросы превосходят все прочие, за исключением описанных в трех предшествующих разделах. Если такой вопрос требует незамедлительных действий, можно даже прерывать текущее выступление — как, например, в случае, когда голос говорящего плохо слышен в каких-то частях зала. Если же особой срочности нет, не следует прерывать вопросами о привилегиях очередного оратора, если он уже начал свою речь, но это можно делать, если он получил слово, но еще не успел начать выступление. Когда кто-то из присутствующих поднимается для этой цели с места, он не должен ждать разрешения председателя, а должен сразу обратиться к нему сам. "Господин председатель", произносит он, а когда тот обращает на него внимание, добавляет: "Я вношу вопрос о привилегии собрания" или "Я хочу поставить вопрос о персональной привилегии". Председательствующий предлагает ему изложить суть дела, а затем решает, относится ли оно к вопросам о привилегиях. Протест против решения председателя по этому вопросу может вноситься двумя членами собрания. Председатель может счесть поставленный вопрос хотя и относящимся к привилегиям, но все же не настолько срочным, чтобы прерывать им текущее выступление. В этом случае выступающий продолжает свою речь, но как только он закончит, председателю следует немедленно дать слово тому, кто выразил желание поставить вопрос о привилегиях. Как только этот вопрос заявлен, он считается непосредственно находящимся на рассмотрении собрания, а потому открытым для дискуссии, поправок и вспомогательных предложений как основное предложение. Привилегированность этих вопросов — не только в возможности прерывать выступающего, но и в том, что они рассматриваются перед всеми другими вопросами, кроме относящихся к различного рода перерывам.

Однако вопросами о привилегиях нельзя прерывать голосование и подсчет голосов. Как только с вопросами этого рода покончено, ведение дел возобнов-

ляется обычным образом на том месте, где оно было прервано; в частности, имевший слово в момент выдвижения вопроса о привилегии автоматически получает его вновь.

Вопросы, относящиеся к привилегиям всего собрания, в конфликтных ситуациях обладают старшинством над вопросами о персональных привилегиях. Последние относятся либо к правам присутствующих членов собрания, либо к выдвигаемым против них обвинениям, которые, если они подтверждаются, влекут аннулирование этого членства. К вопросам о привилегиях собрания относятся, например, следующие: об организации собрания; об удобствах для его участников (освещение или вентиляция зала, звукоизоляция и т.п.); о поведении членов аппарата организации или ее наемных служащих; о наказании членов организации за неподобающее поведение или иные нарушения; о допуске корреспондентов или точности публикуемых сообщений о заседаниях.

К числу привилегированных вопросов относятся также призывы соблюдать повестку дня и предложения, связанные с объявлением перерывов. Не следует забывать о разнице между привилегированными вопросами и вопросами о привилегиях.

§ 20. Повестка дня. *Призыв соблюдать повестку дня* (в обычных собраниях это требование придерживаться заранее намеченного расписания ведения дел) может делаться тогда и только тогда, когда она в чем-то нарушается, а на рассмотрении собрания не остается ни одного другого нерешенного привилегированного (см. § 14) вопроса. Это предложение не нуждается в поддержке и может выдвигаться, даже если при этом приходится прерывать чье-то выступление, поскольку любой член собрания вправе в любое время требовать соблюдения принятой повестки дня. С этим требованием нельзя выступать, если повестка дня и так соблюдается. Нельзя требовать соблюдения повестки дня, когда перед собранием уже стоит какой-то вопрос (если только она не содержит дополнительных специальных пунктов, намеченных к рассмотрению как раз на данное или более

ранее время), поскольку нельзя прерывать рассматриваемое дело в связи с обычными пунктами повестки дня. Выступая с этим требованием, нужно призывать к соблюдению повестки дня в целом, а не каких-то ее отдельных пунктов, поскольку они не обладают привилегированным статусом. Когда наступает время для одного из специальных пунктов повестки дня (о них будет идти речь далее в этом же разделе), призыв к ее соблюдению получает старшинство над всеми прочими предложениями, кроме привилегированных предложений, относящихся к объявлению различного рода перерывов и постановке вопроса о привилегиях, которым он уступает в старшинстве. В отсутствие специальных пунктов повестки дня этим требованием нельзя прерывать обсуждение текущего вопроса; но если с ним выступают, когда таких вопросов не имеется, то оно считается правомочным, даже если кто-то уже получил слово и выдвинул основное предложение, но председатель еще не поставил его на обсуждение. До наступления времени обсуждения обычных пунктов повестки дня этот призыв уступает в старшинстве вносимому заново или повторяемому предложению о ее пересмотре. Призыв к соблюдению повестки дня не подлежит дискуссии и поправкам и не может сопровождаться вспомогательными предложениями.

Председатель обязан следить за соблюдением принятой повестки дня, и если он это делает со всей тщательностью, необходимости в специальных призывах в ее защиту не возникает. Но бывают случаи, когда председательствующий забывает, что уже настало время для постановки специального пункта повестки дня, или же он думает, что собрание настолько поглощено обсуждением текущего вопроса, что не желает в данный момент переходить к обсуждению специального пункта, а потому медлит с его объявлением. Как уже отмечалось, в таких случаях любой участник заседания вправе призвать к соблюдению повестки дня. Этим он вынуждает председателя либо поставить на обсуждение полагающийся по повестке дня вопрос, либо спросить собрание, желает

ли оно соблюдать повестку. Отказ от соблюдения уже принятого расписания работы есть нарушение процедуры, аналогичное, скажем, приостановке действия каких-то правил, и потому для его одобрения необходимо то же самое большинство в две трети голосов. Другими словами, большинство в две трети требуется, чтобы дать возможность собранию отклониться от заранее принятой повестки дня. Если такое большинство собрано и прежнее расписание работы нарушено, нельзя снова выступать с призывами к соблюдению повестки дня, пока собрание не решит текущего вопроса.

Если кто-то желает продлить обсуждение текущего вопроса, когда повестка дня уже объявлена или когда выдвинуто требование ее соблюдения, следует внести формальное предложение, чтобы выделенное для этого время было увеличено на столько-то минут, причем для одобрения этого предложения необходимо большинство в две трети голосов. Когда объявлено об обсуждении какого-то еще нерешенного вопроса повестки дня, он может дискутироваться, дополняться поправками и сопровождаться вспомогательными предложениями как любое основное предложение. Стоящие на повестке дня вопросы в их совокупности нельзя временно снимать с обсуждения или переносить их рассмотрение на будущее. Однако когда какой-то вопрос повестки дня поставлен на обсуждение собрания, большинством голосов его можно передать в комитет или отсрочить его рассмотрение, что позволяет возобновить прения по ранее отложенному вопросу, если только этому не препятствует необходимость заняться еще каким-то пунктом той же повестки дня. Когда с делами о повестке дня покончено, собрание возобновляет рассмотрение прежнего вопроса с того момента, на котором оно было прервано требованием соблюдать повестку дня. Собрание может перенести обсуждение любого вопроса с одного места в принятой повестке дня на какое-то другое, если за это выскажется большинство в две трети голосов.

Повестка дня. Если в силу принятия программы работы собрания (или вследствие отсрочки обсуждения или

посредством выделения особого времени для специальных запросов или обращений) назначается на определенный день и час рассмотрение какого-то вопроса (или нескольких вопросов), то этот вопрос (вопросы) считаются пунктами повестки дня для этой даты или этого времени. Рассмотрение не может быть ускорено никаким иным образом, кроме как на основе голосования, причем оно требует одобрения большинством в две трети голосов. Стоящие на повестке дня вопросы подразделяются на *обычные* и *специальные*, и первые всегда уступают в старшинстве вторым.

Обычный вопрос повестки дня, как правило, возникает, когда обсуждение какого-нибудь дела просто откладывается на определенный день или час, либо назначается после определенного события. Эта процедура не означает приостановки действия какого-либо правила, и потому обсуждение обычного вопроса повестки дня не может прерывать нормальное течение дел. Однако по наступлении назначенного времени обычный вопрос повестки дня получает старшинство над всеми другими, кроме специальных пунктов повестки дня и пересмотров, если только к этому моменту перед собранием не стоит какого-то еще не решенного вопроса. Обсуждение обычного пункта повестки дня нельзя переносить на более раннее время иначе как посредством процедуры пересмотра или после голосования, одобряющего такой перенос большинством в две трети голосов. Если порядок работы заседания предусматривает определенную повестку дня, то все вопросы, перенесенные на это заседание без указания времени их обсуждения, должны рассматриваться в соответствии с этим порядком. Если повестка дня не определена, то такие вопросы следует рассматривать, лишь закончив дела, оставшиеся после предыдущего перерыва, а также все запланированные вопросы, которые не успели решить в ходе предшествующего собрания.

Порядок работы собрания, который задает последовательность (но не конкретное время) обсуждения дел, содержит определенный список назначенных к обсужде-

нию вопросов. Для каждого заседания обычными вопросами повестки дня являются все пункты этого списка плюс те дела, которые были отложены на это заседание. Этот порядок считается неизменным и может быть модифицирован либо с общего согласия, либо с помощью процедуры приостановки правил, что требует большинства в две трети голосов. Если с какими-то вопросами повестки дня не удалось покончить до конца заседания, они считаются незавершенными и рассматриваются в соответствии с процедурными правилами, описанными в конце § 17.

Порядок рассмотрения обычных пунктов повестки дня должен укладываться в то время, на которое каждый из них был перенесен, но не должен зависеть от того, когда о них было объявлено первоначально. Это правило вытекает из общей нормы, что обычные вопросы не могут прерывать рассмотрение еще нерешенных дел; отсюда следует, что любой обычный вопрос, заявленный на какое-то определенное время, должен рассматриваться раньше, чем другой такой же вопрос, заявленный, возможно, первым, но на более поздний час. Но если несколько вопросов были назначены к рассмотрению на одно и то же время, они обсуждаются в том порядке, в котором о них объявлялось. Если же эти объявления тоже были сделаны одновременно, вопросы должны обсуждаться в том порядке, в каком они были перечислены в предложении о повестке дня.

Члены собрания, желающие обратиться к своим коллегам по вопросам, не содержащимся в списке дел, назначенных на текущее заседание, могут заранее зарезервировать для этого специальное время. Такого рода выступления называются *специальными пунктами* повестки дня. Они вносятся в повестку дня на основе голосования с одобряющим большинством в две трети голосов, поскольку при этом временно приостанавливается действие ряда препятствующих этому правил (например правила о стабильности принятой повестки дня), кроме правил, относящихся к предложениям о переносах

и перерывах, к вопросам о привилегиях и о ранее заявленных специальных пунктах повестки дня. Нерешенный вопрос превращается в специальный пункт повестки дня, если он переносится на определенный час в качестве специального пункта (читателю рекомендуется сразу обратиться к § 31, где процедура переноса описана в деталях). Если данный вопрос еще не рассматривался собранием, предложение о превращении его в назначенный на точное время специальный пункт повестки дня получает статус основного предложения, стандартным образом подлежащего дискуссии, поправкам и т.п.

Если кто-то хочет просить собрание о разрешении сделать такой вопрос специальным пунктом повестки дня, он должен получить слово для этой просьбы, когда собрание не занято рассмотрением никакого вопроса, а порядок его работы допускает обсуждение дел этого рода или новых дел. По получении слова оратору следует заявить: "Предлагаю, чтобы следующая резолюция была объявлена специальным пунктом повестки дня на такое-то время", а затем прочитать саму резолюцию и передать ее председателю. Эта же просьба может быть выражена и в другой форме: "Я предлагаю следующую резолюцию и прошу сделать ее специальным пунктом повестки дня следующего заседания". Если предполагается пересмотр устава организации и для этого назначен соответствующий комитет, можно принять такую резолюцию: "Решено, что пересмотр устава будет сделан специальным пунктом повестки дня на утро ближайшего четверга и что этот вопрос будет обсуждаться вплоть до его разрешения". Есть и другой способ введения специальных пунктов повестки дня — принятие точного расписания (программы) работы собрания, в котором каждый вопрос заранее назначается на определенное время.

Программа. Для собраний типа конвентов программа работы обычно принимается заранее и сразу на несколько дней. Поскольку делегаты и приглашенные ораторы могут прибывать издалека, очень важно, чтобы

она в точности соблюдалась. После принятия программы работы ее можно изменять только посредством голосования большинством в две трети голосов. Когда подходит время для определенного вопроса, председатель ставит все предшествующие нерешенные вопросы на голосование, а затем объявляет и этот вопрос. Но если кто-то просит просто отложить его обсуждение, перенести его на определенный час или передать этот вопрос в комитет, председатель должен дать ход предложению и сразу поставить его на голосование без объявления прений. Если вносится предложение продлить обсуждение текущего вопроса, решение об этом должно быть принято сразу и без прений, голосованием большинством в две трети. Обычно продление регламента нежелательно, поскольку это несправедливо по отношению к следующему пункту программы. Однако, когда приглашенный оратор в отведенное время не укладывается, требовать точного соблюдения программы — тоже значит проявлять исключительную невежливость. Председателю следует заранее условиться с такими ораторами, как именно он будет сигнализировать об истечении времени их выступления (например для этого можно слегка постукивать по книге или колокольчику). Обычно лучше сразу договориться, что сигнал будет подан за минуту до окончания регламента, или даже за больший срок, если так удобнее оратору, который таким образом получит достаточно времени для окончания речи. По истечении регламента председательствующему надлежит встать, обращая тем самым на себя внимание оратора, а если тот все еще продолжает говорить, объявить, что время его выступления истекло и перейти к следующему пункту программы.

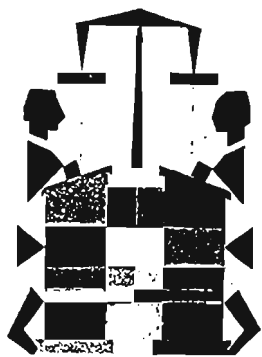
Последовательность специальных пунктов повестки дня, утвержденных общим голосованием, подчиняется той же процедуре, что и программа. Иначе говоря, когда подходит время обсуждения определенного пункта, рассмотрение предшествующего вопроса должно быть прервано. Если участники собрания желают продолжить прерванное обсуждение в будущем, этот вопрос можно

отложить или перенести на какое-то время после рассмотрения прерванного его дела, что должно быть одобрено простым большинством голосов.

Специальные пункты повестки дня, заявленные в разное время и назначенные на конкретные часы. Если заявленные в разное время специальные пункты повестки дня приходят в столкновение друг с другом, приоритет получает тот, который был объявлен первым, даже если объявленные позднее вопросы были запрограммированы на более раннее время. Недопустимо объявлять специальный пункт повестки дня на время, заведомо затрудняющее обсуждение ранее заявленного специального пункта; такие пункты можно упорядочить нужным образом, пересматривая голосование после установления первого из них. Предположим, что сперва было назначено обсуждение одного специального пункта повестки на три часа дня, затем второго — на два, и позднее третьего — на четыре. Если к трем часам еще не покончено с вопросом, назначенным на два, собрание все равно переходит к обсуждению назначенного на три часа вопроса, которое может продолжаться и после четырех часов, хотя на это время и назначен еще один вопрос, поскольку он был объявлен позже. По окончании рассмотрения первого, т.е. назначенного на три часа, вопроса, собрание переходит к обсуждению того вопроса, рассмотрение которого было начато в два, а затем отложено, поскольку и он был объявлен раньше, чем последний вопрос, первоначально назначенный на четыре часа. Единственное исключение из этого правила относится к перерыву на отдых и окончанию заседания: когда наступает час для того или другого, председатель сообщает об этом и объявляет о перерыве или конце рабочего дня, даже если с каким-то специальным пунктом повестки еще и не было покончено. Когда председатель сообщает о том, что время работы закончилось, любой участник заседания вправе предложить продлить обсуждение на определенное время, которое должно выражаться в минутах. Такие предложения не дискутируются и могут утверждаться большинством в две трети голосов.

Специальные пункты повестки дня, назначаемые только на определенный день или определенное заседание. Нередко какие-то вопросы делают специальными пунктами повестки дня, но при этом заранее фиксируют только дату или заседание, но не время. Если дела обсуждаются в соответствии с определенной повесткой дня, специальные пункты уступают им в старшинстве. Если повестка дня не определяется, они проходят в соответствии с процедурой для неоконченных дел, иначе говоря, рассматриваются раньше, чем новые вопросы. Если нет определенного порядка прохождения дел, эти вопросы можно объявлять в любое время после утверждения протокола работы текущего дня.

Специальный пункт для заседания. Иногда какой-то вопрос делается *единственным* специальным пунктом повестки дня всего заседания. В этом случае председатель объявляет о нем как о еще нерешенном деле сразу же после утверждения протоколов. Эта процедура используется, если хотят посвятить данному вопросу все заседание или такую его часть, которая окажется необходимой. Эта разновидность специальных пунктов повестки дня опережает по старшинству все другие их варианты. Вопросы этого рода можно дебатировать и дополнять поправками.



ГЛАВА 4

ПОБОЧНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Список и общие характеристики побочных предложений см. в § 13.

§ 21. Вопросы к порядку ведения и апелляции. *Вопросы к порядку ведения* обладают старшинством по отношению к тем нерешенным вопросам, при обсуждении которых они возникают. Можно поставить вопрос к порядку ведения собрания и в том случае, когда место на трибуне уже занято другим выступающим, даже если при этом приходится прервать речь или зачитывание доклада. Вопросы к порядку ведения не требуют поддержки, но их нельзя сопровождать поправками или использовать в сочетании с ними вспомогательные предложения. Эти вопросы уступают в старшинстве привилегированным предложениям и предложению временно отложить обсуждение. Когда поставлен вопрос к порядку ведения, дискуссия по нему не объявляется и решение принимается председателем единолично. В сомнительных случаях председатель может передать вопрос на решение собрания, и тогда по нему могут возникнуть дебаты, когда бы вопрос к порядку ведения ни ставился. Перед принятием решения председатель может обратиться за советом к опытным участникам заседания, которым рекомендуется высказать свои мнения или дать совет прямо с места и сидя, чтобы избежать видимости дискуссии. Если председатель все еще сомневается, он может передать вопрос на решение всего собрания, обратившись к нему примерно следующим образом: "Господин А поднял вопрос к порядку ведения, полагая, что только что предложенная поправка (зачитывает поправку) не имеет отношения к обсуждаемой резолюции". Председатель в сомнении и передает вопрос на рассмотрение собрания. Вопрос состоит в следующем: "Имеет ли поправка отношение к резолюции?" Поскольку вердикт соб-

рания является окончательным и не подлежит апелляции, то в том случае, когда кто-то из участников не удовлетворен решением председателя и обращается к собранию с возражениями, по вопросу к порядку ведения может быть открыта дискуссия. Поэтому решение считается дискутируемым за исключением тех случаев, когда речь идет о неподобающем поведении, нарушении правил ведения дискуссии и о приоритетности, или если все происходит во время голосования, а также если остается нерешенным подлежащий обсуждению вопрос. Вопрос о голосовании в этом случае ставится так: «Те, кто считают, что поправка сделана по существу, голосуют "за", те, кто придерживаются обратного мнения, — "против". Голоса "за" в большинстве, поправка считается внесенной по существу, и теперь ставится вопрос о ее принятии». Если же в большинстве оказываются противники внесения поправки, это объявляется так: «"Против" большинство, поправка считается неправомочной. Переходим к вопросу о принятии резолюции». Когда решение по порядку ведения собрания выносится председателем, он может, не покидая своего места, объяснить мотивы этого решения, а любые два участника заседания вправе оспорить его решение (один вносит апелляцию, а второй ее поддерживает).

Долг председательствующего — стоять на страже правил и процедур собрания и проводить их в жизнь без задержек и споров. Точно так же и каждый участник собрания, замечая процедурные нарушения, вправе настаивать на точном соблюдении правил. В такой ситуации он встает с места и произносит: "Господин председатель, у меня есть замечание к порядку ведения". Тот, кто в это время имеет слово, немедленно садится на место, а председатель предлагает вставшему изложить его замечание, что тот и делает, а затем опять садится. Председатель рассматривает это замечание, и затем, если ни у кого нет возражений, а выступивший по порядку ведения не допустил никаких серьезных нарушений порядка, председатель разрешает ему продолжать. Но если замечание встречено неодобрительно и вызвало чьи-то возражения, он не может продолжать до тех пор, пока все собрание

не проголосует по этому поводу (полное обсуждение этого вопроса предлагается в § 43). Замечание по порядку ведения должно делаться именно в момент предполагаемого нарушения процедурных правил. После обсуждения какого-то предложения участникам заседания уже поздно поднимать вопрос о его правомочности, а председателю поздно объявлять его неправомочным. Это правило не распространяется лишь на те ситуации, когда предложение противоречит законам, уставу организации, ее нормам внутреннего распорядка или постоянным правилам, а также основным парламентским принципам, так что даже после одобрения собранием это предложение не имеет законной силы и подлежит аннулированию. В таких случаях никогда не поздно поставить вопрос по порядку ведения, направленный против этого предложения. Это называется постановкой вопроса к порядку ведения, поскольку тот, кто его ставит, фактически предлагает председателю, в обязанности которого входит наблюдение за соблюдением процедурных норм, решить, имело ли место нарушение процедуры.

Если нарушение порядка сводится только к использованию неподходящих выражений, то вместо вышеописанной процедуры обычно используется другая: председатель призывает выступающего к порядку, либо кто-то из участников говорит: "Я призываю этого господина к порядку." Председатель решает, допустил ли выступающий отклонение от правил, а затем действует по вышеизложенным правилам.

Апелляция. Можно опротестовывать любое решение председателя (за исключением случаев, когда имеется еще не решенная апелляция), но саму апелляцию можно вносить только вслед за этим решением, но никак не позже. Протест же можно заявлять и в том случае, когда место на трибуне уже кем-то занято. Если внесению протеста помешали какие-то дебаты или другие дела, то потом уже поздно. Ответ на парламентский запрос не является решением и апелляции не подлежит. Пока с данной апелляцией еще не покончено, может быть поставлен вопрос к порядку ведения, по которому председателем выносятся окон-

чательное и не подлежащее апелляции решение. Однако вопрос о правильности решения председателя можно ставить позднее, когда нерешенных дел уже не остается.

По старшинству апелляция уступает привилегированным предложениям и предложению о временной отсрочке обсуждения. Поправки в апелляцию не вносятся. Если опротестовываемое решение таково, что его отмена ни в коей мере не может повлиять на обсуждение основного вопроса или принятие по нему решения, этот вопрос считается независимым от апелляции и его обсуждение возобновляется сразу после того, как апелляция временно снимается с повестки дня, откладывается и т.п. Но если решение, на которое вносится апелляция, как-то влияет на обсуждение главного вопроса или на предпринимаемые в связи с ним действия, этот вопрос считается привязанным к апелляции и потому временно снимается с повестки дня или откладывается вместе с нею. Например, если опротестовывается решение о неправомочности предложенной поправки, но апелляция временно откладывается, было бы нелепым выносить окончательное решение по основному вопросу и лишь затем изменять решение председателя и принимать поправку, когда на рассмотрении собрания уже не остается вопроса, в связи с которым она была ранее внесена. Голосование по апелляции может быть пересмотрено.

Апелляция не обсуждается, когда она относится просто к неподобающему поведению, использованию непарламентских выражений, приоритетности ведения дел, а также если она вносится во время голосования, или когда непосредственно рассматриваемый собранием вопрос не подлежит дискуссии. Если этот вопрос является дискуссионным, ни один из участников заседания, кроме председателя, не имеет права, как и в других случаях, говорить более одного раза; председатель же может при закрытии прений ответить на возражения против его решения. Излагая вопрос, ставший предметом апелляции (подлежащий или не подлежащий дискуссии) он вправе, не покидая своего места, изложить мотивы своего решения.

Если участник заседания хочет опротестовать решение председателя, он встает сразу после него (даже если в это время выступает кто-то другой) и, не дожидаясь разрешения, говорит: "Господин председатель, я против Вашего решения." Если эта апелляция получает поддержку еще одного участника заседания, председателю надлежит точно сформулировать существо вызвавшего разногласия дела (а также, если он сочтет это нужным, и мотивы своего решения), а затем обратиться к собранию со следующим вопросом: "Поддерживает ли собрание (общество, клуб и т.п.) решение председателя?" или "Остается ли решение председателя в силе?". Затем он ставит вопрос на голосование, объявляя: «Сторонники этого решения голосуют "за"»; а после подсчета голосов продолжает: «Противники решения голосуют "против". Голоса "за" в большинстве, решение председателя остается в силе», или же: «Большинство "против", решение председателя отменяется». В любом случае председатель сообщает результаты голосования незамедлительно. Если голоса разделяются поровну, остается в силе решение председателя. Если он является членом собрания, он может принять участие в голосовании, чтобы добиться равенства голосов. Это правило покоится на том принципе, что решение председателя не подлежит отмене до тех пор, пока против него не выскажется большинство собрания, которое должно включать и председателя, если он является его участником. В случае необходимости при формулировании вопроса слово "собрание" заменяется словом "общество", "клуб", "совет" и т.п. Объявление итогов голосования не есть решение председателя. Если даже кто-то из участников сомневается в том, соответствует ли суждение председателя фактическому распределению голосов, он не может вносить протест. Вместо этого он должен потребовать проведения процедуры так называемого разделения собрания, иначе говоря, — провести повторное голосование вставанием, как объяснено в § 25.

§ 22. Приостановка действия правил. Предложение приостановить действие каких-либо правил можно

делать в любое время, если на рассмотрении собрания не осталось ни одного нерешенного вопроса, или даже при наличии такового, но при условии, что правила приостанавливаются в какой-то связи с его обсуждением. По старшинству оно уступает всем привилегированным предложениям (кроме призыва соблюдать повестку дня) и предложению о временном прекращении обсуждения, а также всем побочным предложениям, которые из него вытекают. Предложение приостановить какие-либо правила не дискуссионно, оно не может снабжаться поправками и дополняться вспомогательными предложениями. Голосование по этому предложению не подлежит пересмотру и не может возобновляться на том же собрании и с теми же целями иначе как с единогласного согласия присутствующих. В то же время это предложение можно возобновлять после перерыва, даже если следующее заседание проводится в тот же самый день.

Когда собрание хочет сделать что-то в нарушение его же собственных правил, однако не противоречащее уставу организации, ее нормам внутреннего распорядка или общим принципам парламентской процедуры, оно "приостанавливает правила, служащие помехой" планируемым действиям. Цель этой приостановки следует четко сформулировать, причем на время отмены правил нельзя совершать никаких других противоречащих им акций, кроме тех, ради которых правила и были отменены. Можно приостановить правила, относящиеся к приоритетности рассмотрения дел, деловой процедуре, разрешению присутствовать на заседании и т.п. Все такие правила обычно считаются чисто процедурными. Иногда общества включают в свои правила внутреннего распорядка какие-то положения, относящиеся к ведению деловых операций, без очевидных намерений придать им большую стабильность, нежели та, которой обладают другие правила того же класса — подобные правила можно временно приостанавливать таким же образом, как если бы они назывались процедурными. Постоянное правило может быть временно отменено простым большинством голосов, как это объяснено в § 67. Но термин "постоянные правила" подчас

употребляется для обозначения правил, являющихся правилами процедуры и ничем иным. В этом случае их приостановка, подобно приостановке любых других процедурных правил, требует утверждения большинством в две трети голосов. Меньшим большинством нельзя приостанавливать никакие положения, требующие предварительного уведомления и большинства в две трети для внесения в них поправок.

Никакое правило нельзя приостановить, если против этого голосует не меньше участников собрания, чем входит в то меньшинство, права которого охраняются этим правилом. Правило, защищающее права отсутствующих на собрании членов организации, не подлежит приостановке даже с общего согласия присутствующих или посредством единодушного голосования. Например, даже стопроцентным голосованием нельзя приостанавливать действие правила, требующего заранее сообщать о данном предложении на предшествующем собрании, поскольку это правило защищает право отсутствующих членов, не давших своего согласия на эту приостановку. Такое голосование не дает возможности временно отменить и правило, требующее закрытого голосования при избрании на какие-либо административные должности, так как оно защищает право каждого участника собрания (формально понимаемого как меньшинство, состоящее лишь из одного человека), желающего сохранить тайну своего мнения по данному вопросу. Правило о тайном голосовании нельзя отменить и обходным маневром, например, проголосовав за то, чтобы всех присутствующих по отдельности опрашивал секретарь или кто-то еще, специально на то уполномоченный. Поскольку и в этом случае нарушается секретность и практически производится устное голосование. Чтобы приостановить такую норму внутреннего распорядка, которая не может быть даже временно упразднена на основе действующих правил, необходимо ввести новые нормы, разрешающие это сделать.

По форме это предложение вносится как требование "приостановить правила, относящиеся к..." и т.д., причем уточняется, что целью является "рассмотрение резолю-

ции по..." и т.д. Сразу по утверждении требуемой приостановки формулируется сама резолюция, для чего председатель предоставляет слово автору предложения о приостановке правил. Бывает, что целью предлагаемой приостановки правил оказывается снятие процедурных препятствий к рассмотрению отложенного или перенесенного на другое время вопроса. В этом случае предложение может вноситься в следующей форме: "Я предлагаю приостановить существующие правила и рассмотреть резолюцию..." Если хотят не вернуть вопрос на обсуждение, но одобрить его без проведения прений, вносится следующее предложение: "Я предлагаю приостановить правила и принять следующую резолюцию", которая затем зачитывается, или же "Предлагаю приостановить правила и одобрить резолюцию о..." и т.д. Та же форма может использоваться и в случае, когда хотят пригласить в зал заседания гостей: кто-либо из присутствующих говорит: "Предлагаю приостановить существующие правила и допустить на наше заседание членов родственных обществ".

Чаще вместо внесения формального предложения приостановить существующие правила просят общего согласия присутствующих на совершение не допускаемых процедурой действий. Как только объявляется эта просьба, председатель спрашивает, нет ли против нее возражений, и в случае отсутствия таковых разрешает выступившему с этой просьбой изложить свое дело, как если бы правила были приостановлены формальным голосованием (об этой процедуре получения общего согласия см. § 48).

§ 23. Возражения против рассмотрения вопроса. Можно заявить возражения против рассмотрения любого исходного основного предложения, но только это должно быть сделано до открытия прений по нему и до внесения относящихся к нему вспомогательных предложений. Объектом возражений могут быть различного рода петиции, послания (не исходящие от вышестоящих органов) и резолюции. Не допускаются возражения против побочных главных предложений (§ 11), например, по поправкам к правилам внутреннего распорядка, против докладов комитетов по представленным на их рассмотрение вопро-

сам, и т.п. Возражения напоминают вопросы по порядку ведения в том отношении, что с ними можно выступать без поддержки другого участника заседания и когда кто-то уже имеет слово. Точно так же, как председатель вправе призвать участника заседания к порядку, он может поставить этот вопрос под свою собственную ответственность, если считает это целесообразным. Возражение не подлежит дискуссии, поправкам и модификации посредством вспомогательных предложений. Оно уступает в старшинстве привилегированным предложениям и предложению о временной отсрочке обсуждения. Отрицательное (но не утвердительное!) голосование по нему может быть пересмотрено.

Когда вносится исходное главное предложение, чье обсуждение кто-либо желает предотвратить, возражающий против предложения встает (даже если место на трибуне уже занято) и говорит: "Господин председатель, я возражаю против рассмотрения этого вопроса." Тогда председатель сразу же объявляет: "Внесено возражение против обсуждения настоящего вопроса — будет ли собрание тем не менее его рассматривать?". Если собрание двумя третями голосов решает поддержать возражение, вопрос снимается с обсуждения на все время текущей сессии. В противном случае прения продолжаются как если бы никакого возражения вообще не вносилось. Снятый с повестки дня вопрос может быть вновь поставлен на рассмотрение на любой последующей сессии.

Цель этого предложения состоит не в том, чтобы прекратить прения по тому или иному вопросу (для этого существуют другие процедурные механизмы), но чтобы дать в руки собрания инструмент, позволяющий полностью избежать обсуждения любого вопроса, который присутствующим кажется слишком спорным, беспредметным или бесполезным. Если председатель сочтет предложение выпадающим из сферы интересов организации, он должен объявить его неправомочным, причем это решение может быть оспорено.

Не следует путать возражения против постановки и

обсуждения вопроса с возражениями в других ситуациях, когда процедура требует стопроцентного согласия участников или поддержки большинством голосов. Так, если при обсуждении вопроса в комитете мнения его членов разделились, и меньшинство желает изложить свои взгляды всему собранию, достаточно возражения всего одного участника заседания, чтобы этому воспрепятствовать. Подобное возражение будет нейтрализовано, если собрание большинством голосов все же позволит комитетскому меньшинству выступить со своим заявлением.

§ 24. Разделение вопроса и рассмотрение его по частям. *Предложение расчленить вопрос* может вноситься лишь по отношению к основным предложениям и поправкам. По старшинству оно уступает всем вспомогательным, привилегированным и побочным предложениям, опережая лишь предложения о внесении поправок и об отсрочке на неограниченное время. К этому предложению можно вносить поправки, однако не вспомогательные предложения, и оно не подлежит дискуссии. Его можно вносить в любое время, когда непосредственно на рассмотрении собрания находится подлежащий разделению на части вопрос или предложение об отсрочке на неограниченное время, даже после введения в действие процедуры немедленного перехода к голосованию. Все же вопрос предпочтительней разделять сразу после его первоначального внесения. После разделения каждая часть резолюции или предложения обсуждается и голосуется по отдельности точно так же, как если бы никакого разделения не производилось. Если перед разделением вопроса не было принято решения по предложению об его одобрении, оно считается относящимся ко всем его частям и потому не нуждается в повторении. Обычно вопрос делится на части с общего согласия собрания, и формальное голосование не проводится. Но при отсутствии консенсуса необходимо выступать с формальным предложением о расчленении вопроса, указывая при этом и способ такого расчленения.

Когда относящееся к какому-то вопросу предложение содержит несколько частей, каждая из которых

может выступать в качестве самостоятельного законченного вопроса даже при снятии всех остальных, его можно расчленить для последующего обсуждения и голосования на два или несколько предложений. Для этого собрание принимает резолюцию о разделе этого предложения в соответствии с его исходной структурой. В резолюции следует четко формулировать, как и на какие именно части должен разделяться исходный вопрос, причем разные участники заседания могут предлагать разные способы такого разделения. Эти различные предложения или поправки подлежат голосованию в порядке их внесения, если только не предлагается разделение вопроса на различное число частей — в этом случае первым голосуется предложение о разделении на максимальное их количество. Если резолюция включает несколько различных предложений, но сформулирована таким образом, что их нельзя отделить друг от друга без ее полного переписывания, то этот вопрос не подлежит расчленению. Расчленение не должно требовать от секретаря собрания больших усилий, нежели чисто механическое разделение резолюции на требуемые части, перед каждой из которых он ставит слова: "Решено, ЧТО..." или "Приказано, ЧТОБЫ...", а также убирает из текста ненужные союзы и производит в нем другие необходимые элементарные изменения.

Когда вопрос разделен на несколько частей, собрание должно иметь возможность совершать все необходимые действия по любой из них, даже если все прочие не были одобрены. Поэтому, например, предложение "передать вопрос в комитет с дополнительными инструкциями" расчленению не подлежит: если его разделить и если предложение о передаче вопроса в комитет потерпит поражение, то второе предложение об инструктировании комитета просто теряет смысл и не может стать предметом обсуждения собрания. Предложение "вычеркнуть из резолюции определенные слова и заменить их другими" также по самому своему смыслу неделимо и поэтому не допускает расчленения.

Если одно предложение объединяет несколько неза-

висимых резолюций, относящихся к различным предметам, для его расчленения достаточно требования даже одного участника заседания. Такое предложение может выдвигаться, когда слово имеет кто-то еще. С другой стороны, каким бы сложным ни было единичное предложение, участники заседания не имеют права настаивать на его расчленении: все, что они могут сделать, это внести формальное предложение о разделении на несколько частей, если такое разделение технически осуществимо. В противном случае можно предложить вычеркнуть из текста предложения вызывающие возражение слова. Если предлагается вычеркнуть из резолюции какое-то имя, собрание проводит по этому поводу такое же голосование, какое было бы проведено по вопросу о расчленении всего предложения, если бы таковое оказалось возможным. Если вместо какой-то серии резолюций предложена другая серия, это предложение не подлежит расчленению, однако можно предложить вычеркнуть любую из предложенных резолюций еще до голосования по этому вопросу. Когда комитет предлагает внести в направленную на его рассмотрение резолюцию несколько поправок, эти поправки могут голосоваться единым списком, но только при условии, что такая процедура ни у кого не встречает возражений. Но если хотя бы один участник заседания требует отдельного голосования по каким-то поправкам, его следует провести, а остальные поправки могут голосоваться общим списком.

Рассмотрение по абзацам или отдельным частям. Если внесено технически сложное предложение, все части которого взаимосвязаны, например, ряд резолюций по одному и тому же вопросу или несколько правил внутреннего распорядка, оно не подлежит расчленению, поскольку тогда было бы гораздо труднее защищать различные его части от поправок. Если эти части принимаются по отдельности, и внесение поправок к каким-то разделам вынуждает исправлять предшествующие им разделы (один или несколько), по которым уже проведено голосование, предложение сперва должно быть пересмотрено. Если речь идет о нормах внутреннего распорядка, ситуация дополнительно

усложняется, поскольку каждая из них вступает в силу сразу после принятия, а поправки к ней должны согласовываться со всеми уже принятыми подобными нормами или другими правилами, относящимися к тому же предмету. Когда проводится отдельное голосование по абзацам (или другим частям), голосование по всему документу уже не допускается. Но во всех таких случаях правильная процедура требует рассматривать предложение по абзацам, разделам или резолюциям (это часто называется *seriatim*, т.е. пункт за пунктом, по частям). Председателю следует действовать таким образом всегда, когда вопрос состоит из нескольких абзацев, секций или резолюций, если только он не считает, что собрание желает сразу же принять по ним единое решение (в этом случае вопрос может быть урегулирован неформально). Если же председатель не вносит такой вопрос на рассмотрение собрания по частям, предложение об этом может быть сделано любым участником заседания.

Бывают случаи, когда на рассмотрение собрания представляется достаточно сложный отчет или доклад, содержащий, например, ряд правил внутреннего распорядка или резолюций, который трудно сколько-нибудь естественным образом разделить на отдельные абзацы, разделы, статьи или иные хорошо структурированные части. В этом случае надлежит действовать следующим образом. Представляющий этот документ докладчик, получив слово, говорит, что такой-то комитет направляет собранию следующий отчет или что комитет рекомендует собранию принять нижеследующие резолюции. Он зачитывает этот отчет или резолюции, а затем вносит предложение об их одобрении. Если он этого почему-либо не делает, то либо предложение об одобрении вносится самим председателем, либо председатель исходит из того, что одобрение неявно предполагается, и соответствующим образом формулирует вопрос для собрания.

Затем по решению председателя зачитывается первая часть доклада — либо им самим, либо секретарем собрания. Или первоначальный докладчик зачитывает первую часть доклада, по которой докладчик дает необходи-

мые разъяснения, а затем председатель спрашивает, предлагаются ли к ней какие-то поправки, после чего данный раздел считается открытым для обсуждения и поправок. Когда внесение поправок заканчивается, председатель объявляет: "Поскольку все поправки к этому разделу предложены, зачитывается следующая часть:" Потом подобным же образом зачитываются, комментируются, обсуждаются и дополняются поправками все последующие части (при этом каждый раздел снабжается поправками, но еще не утверждается). По окончании процесса предложения поправок по отдельным разделам доклада, правил внутреннего распорядка или резолюций председатель объявляет документ в целом открытым для исправлений и дополнений. На этой стадии разрешается предлагать дополнительные разделы, которые также могут снабжаться поправками. Когда работа над текстом документа закончена, подобному же обсуждению подвергается и преамбула к нему (если таковая существует), а затем проводится общее голосование всего документа. Если к основному тексту доклада, резолюций и т.п. еще до рассмотрения преамбулы применяется процедура немедленного перехода к голосованию, голосование считается не относящимся к преамбуле, если только явно не заявляется обратное, поскольку преамбула не подлежит рассмотрению до тех пор, пока не окончены прения по основному документу. Собрание не обязано заботиться о перенумерации разделов документа, так как за это отвечает секретарь.

§ 25. Раздельное голосование и аналогичные процедуры. Предложение провести *раздельное голосование*, или *голосование вставанием*, может делаться прямо с места и в любое время после проведения голосования по обсуждаемому вопросу. С этим предложением разрешается выступать, даже если результаты голосования уже оглашены и кто-то получил слово, при том лишь условии, что голосовали поднятием рук или голосом, а никакое новое предложение еще не вносилось. Это предложение объявляется в следующей форме: "Предлагаю голосовать вставанием", или "Я не доверяю предыдущему голосованию",

или "Предлагаю раздельное голосование". Это предложение не требует поддержки еще одного участника заседания, не подлежит дебатам, не дополняется поправками и не снабжается вспомогательными предложениями. Сразу по его внесении председатель вновь ставит вопрос на голосование, причем сперва он предлагает встать голосующим "за", а затем, после того, как те садятся, голосующим "против". Хотя любой участник заседания вправе настаивать на применении этой процедуры, если он сомневается в том, действительно ли предыдущее голосование выражает намерения собрания, председатель не должен допускать злоупотребления этой привилегией в тех случаях, когда все присутствующие проголосовали и воля большинства очевидна.

Предложения о проведении поименного или тайного голосования (обе эти процедуры требуют точного подсчета всех голосов "за" и "против") нуждаются в предварительном одобрении простым большинством голосов. Они считаются побочными по отношению к голосуемому вопросу и не подлежат дебатам. Если предлагаются различные методы голосования, эти предложения обычно рассматриваются не как поправки, а как заполнение пробелов, и поэтому сперва голосуется наиболее длительная процедура. На практике обычно достигают соглашения о процедуре голосования без проведения по этому вопросу формальной баллотировки.

Когда проводится тайное голосование, то как только председатель решает, что в нем уже приняли участие все желающие, он спрашивает, все ли проголосовали, и при отсутствии ответов объявляет об окончании голосования, предлагая счетчикам провести подсчет голосов. Если вносится формальное предложение закрыть избирательные урны, его не ставят на рассмотрение до тех пор, пока все (или почти все) не проголосуют, а затем это предложение может быть одобрено большинством в две трети голосов, наподобие предложений о прекращении прений или выдвижения кандидатов. Если затем в зал входят ранее отсутствовавшие участники заседания и возникает желание вновь открыть урны, это может быть

проделано при одобрении простым большинством. Ни одно из этих предложений не подлежит дискуссии.

§ 26. Предложения, относящиеся к выдвижению кандидатур. Если действующие в данной организации нормы внутреннего распорядка и процедурные правила не предусматривают никаких специальных способов выдвижения кандидатур, и если само собрание также не приняло на этот счет особых постановлений, любой участник заседания вправе внести предложение, предписывающее выбор способов выдвижения кандидатур на те или иные должности. Если подготовка к выборам уже начата, но они сами еще не проведены, такое предложение считается побочным по отношению к ним; если же вопрос о выборах пока не стоит, такое предложение получает статус побочного главного предложения. Оно не подлежит дискуссии, а в тех случаях, когда является побочным, не может сопровождаться никакими вспомогательными предложениями, кроме предложения о внесении поправок. Оно уступает привилегированным предложениям. Внося такое предложение, можно, например, потребовать предоставить председателю право выдвижения кандидатур или же разрешить это делать прямо с места (это называется открытым выдвижением кандидатур), назначить комитет по кандидатурам, или выдвигать кандидатов тайным голосованием либо по почте (см. об этом § 66).

Закрытие и возобновление выдвижения кандидатур. Если кандидатуры выдвигались с места или были предложены специальным комитетом, то перед началом выборов председателю следует спросить, нет ли других кандидатов. Если таковых не обнаруживается, он закрывает выдвижение кандидатур. В очень больших собраниях принято оформлять это особым предложением, которое, впрочем, считается правомочным только в том случае, если на него выделяется достаточное время. По своему статусу это главное предложение, побочное по отношению к выдвижению кандидатур и проведению выборов. Оно может дополняться поправками (относящимися ко времени закрытия выдвижения кандидатур), но не подлежит дискуссии и не сопровождается вспомогательными предло-

жениями. Оно уступает привилегированным предложениям, а для своего принятия требует большинства в две трети голосов, поскольку лишает участников заседания одного из их законных прав — права выдвигать кандидатуры.

Если по каким угодно причинам собравшиеся захотят возобновить выдвижение кандидатур, это можно сделать при внесении соответствующего предложения, которое должно быть одобрено простым большинством голосов. Оно не дискуссионно, к нему могут вноситься поправки (опять-таки по отношению ко времени возобновления выдвижения кандидатур), но не вспомогательные предложения. По старшинству это предложение уступает привилегированным.

§ 27. Требования, вытекающие из нормальной работы собрания. В ходе заседаний совещательного собрания бывают случаи, когда участники хотят получить какую-то информацию или сделать какие-то шаги, для которых необходимо получение информации. Ниже приведен список соответствующих процедур, которые затем будут рассмотрены по отдельности:

- (а) *Парламентское расследование*
- (б) *Запрос о получении информации*
- (в) *Разрешение на снятие предложения*
- (г) *Зачтение документов*
- (д) *Освобождение от исполнения обязанностей*
- (е) *Просьба о предоставлении какой-либо привилегии*

(а) *Парламентское расследование.* Если парламентское расследование относится к вопросу, требующему немедленного принятия мер, то соответствующее предложение можно вносить несмотря на то, что кто-то уже получил слово и даже начал говорить. Не следует, однако, прерывать выступающего чаще, чем это необходимо для соблюдения законных прав инициатора расследования. Если во время внесения предложения о расследовании перед собранием стояли какие-то привилегированные предложения, то оно уступает им в старшинстве. Это предложение

не дискутируется, не сопровождается вспомогательными предложениями и не подлежит поправкам. Инициатор этого предложения не просит и не получает слова, но просто встает и заявляет: "Господин председатель, я требую парламентского расследования". В ответ на это председательствующий предлагает ему высказаться по существу вопроса, что он и делает, если считает это уместным. Или, если предложение о расследовании делается, когда кто-то уже имеет слово, но на него нет необходимости отвечать, пока выступающий не кончит говорить; председатель вправе этого не делать вплоть до окончания текущего выступления. Хотя в обязанности председателя не входит разъяснение общих вопросов парламентской процедуры, он должен, по требованию любого члена собрания, отвечать на любой процедурный вопрос, прямо относящийся к обсуждаемому делу, если спрашивающий нуждается в таких разъяснениях, чтобы внести отвечающее ситуации предложение или поднять вопрос по порядку ведения собрания. Председателю положено разбираться в парламентской процедуре, чего нельзя ожидать от каждого члена собрания. Если какой-то участник заседания хочет выступить по порядку его ведения, но при этом испытывает определенные сомнения, он должен поднять вопрос о расследовании и запросить нужную ему информацию. Или же, скажем, он желает побудить собрание к незамедлительным действиям по вопросу, который в настоящий момент находится в каком-то комитете — и в этом случае он может прибегнуть к процедуре внесения запроса о расследовании.

(б) Запрос о получении информации. Запрос, относящийся к нерешенному делу, проходит по типу парламентского расследования и получает те же привилегии. В этом случае его инициатор встает и произносит: "Господин председатель, я прошу о предоставлении информации", или: "Я намерен сделать запрос". Председательствующий предлагает ему сформулировать, о чем именно он желает получить информацию, и дальнейшая процедура соответствует процедуре парламентского расследования. Если запрашивающий хочет получить сведения не от

председателя, а от выступающего, он говорит: "Господин председатель, я хотел бы задать вопрос уважаемому оратору". Председатель уточняет, не возражает ли оратор против того, что его речь прервут, и, в случае получения согласия, предлагает интерpellянту продолжать. Тогда последний задает свой вопрос, причем и в этом случае он обращается не к самому оратору, а к председателю по такой форме: "Господин председатель, я хотел бы спросить уважаемого оратора о...", формулируя затем свой вопрос. Тем же способом дается и ответ, поскольку процедура не разрешает участникам собрания общаться в ходе заседания непосредственно друг с другом. В то время как каждый говорящий обращается к председателю, последний хранит молчание и не вмешивается в их диалог. Если оратор соглашается, чтобы его прервали, то время, затраченное на вопросы и ответы, вычитается из продолжительности его выступления, полагающейся по регламенту.

(в) Разрешение на снятие или модификацию предложения. С просьбой разрешить снять какой-то вопрос с обсуждения или с предложением одобрить такое разрешение можно обращаться в любое время перед началом голосования по этому вопросу, даже если в ходе прений этот вопрос уже успел обрасти поправками, причем для этого не требуется поддержки других участников заседания. Эти предложения можно вносить, когда собрание еще не приняло решений по внесенным в связи с основным вопросом побочным или вспомогательным предложениям, причем при снятии основного вопроса последние аннулируются автоматически. Они уступают в старшинстве привилегированным предложениям, недискуссионны, не подлежат поправкам и по ним нельзя вносить вспомогательные предложения. Когда уже нет времени для возобновления предложения о пересмотре, это предложение не может сниматься с обсуждения без общего единодушного согласия. Если какое-то предложение снято с обсуждения, то все последующие дебаты ведутся так, как если бы оно никогда не выставлялось. До тех пор, пока новое предложение не объявлено председателем, его

автор волен снять или модифицировать его, не спрашивая ничего согласия, но если он хочет его модифицировать, то участник заседания, который поддержал его в первоначальном варианте, вправе отказать в поддержке.

Любой уже поставленный вопрос считается находящимся в распоряжении собрания, и даже его инициатор не вправе снять его или модифицировать без санкции собрания. Когда автор какого-либо предложения просит разрешения снять его или модифицировать, председатель спрашивает собрание, нет ли возражений, и в случае отсутствия таковых, объявляет, что данное предложение снимается или модифицируется таким-то и таким-то образом. Если есть хотя бы одно возражение, то председатель либо сам ставит вопрос об одобрении заявленной просьбы голосованием, либо кто-то еще вносит об этом особое предложение. Если автор основного предложения согласен принять сделанную с места поправку, он говорит: "Господин председатель, я принимаю эту поправку". Если ни у кого нет возражений, председатель объявляет о принятии поправки. В противном случае он ставит вопрос о поправке на рассмотрение собрания, поскольку она может быть принята только со всеобщего согласия. Просьба о разрешении на модификацию исходного предложения рассматривается таким же образом, как и предложение о предоставлении такого разрешения, с той лишь разницей, что с первой просьбой должен обратиться автор предложения, а второе делается кем-то еще, и не требует дополнительной поддержки, поскольку за него автоматически выступает также тот, кто обращается с просьбой о модификации.

(г) Зачтение документов. Если оратор хочет в качестве части своего выступления зачитать сам выдержку из какого-то документа или книги или предложить это сделать клерку, но против этого возражает хотя бы один участник заседания, зачтение может производиться только с одобрения собрания. Просьба об этом (со стороны выступающего) или предложение о предоставлении такого разрешения (со стороны кого-то еще) уступают по старшинству привилегированным предложениям, не дебатируют-

ся, не подлежат поправкам или вспомогательным предложениям. В то же время принято разрешать участникам заседания зачитывать во время их выступлений отрывки из опубликованных документов, если только они не злоупотребляют этой привилегией.

Если собранию представлены какие-то документы, каждый его участник вправе потребовать, чтобы они были один раз зачитаны до того, как придется по ним голосовать. Если же по этим документам проводились прения или к ним вносились поправки, можно до голосования требовать и вторичного зачитания. Если не возникает подозрений, что эта просьба мотивирована стремлением затянуть прения, а не желанием получить информацию, долг председателя распорядиться о зачитании, если только против этого никто не возражает. Но ни один участник заседания не вправе требовать зачитания чего угодно (кроме случаев, предусмотренных только что описанной процедурой) без разрешения собрания. Если во время зачитания обсуждаемого документа кого-то не было в зале (даже если отсутствовал по причине выполнения возложенных на него обязанностей), он не вправе настаивать на вторичном зачитании. Это объясняется тем, что удобства собрания важнее интересов любого его отдельного участника.

(д) Освобождение от исполнения обязанностей. Допустим, что член организации, избранный на ту или иную должность, назначенный в комитет или удостоенный какого-то другого поручения, не может или не желает выполнять возложенные на него обязанности. Если он присутствует на собрании, то должен сразу же заявить об этом, а если он отсутствует, то ему следует немедленно уведомить об этом секретаря или президента организации в устной или письменной форме. В большинстве организаций нельзя никого принудить принять назначение на должность или исполнять любые обязанности, не предусмотренные правилами внутреннего распорядка, так что каждый член такой организации вправе отклонить предложение о должности. Однако если по получении такого предложения оно не было отклонено

сразу же, то считается, что молчание того, кому предложение делается, свидетельствует о его согласии на занятие должности. Он считается приступившим к выполнению своих обязанностей и должен это делать, пока не появится разумной возможности для принятия его отставки. Например, секретарь не может сам освободить себя от выполнения своих функций, просто заявив об уходе в отставку: возложенные ранее на него обязанности сохраняются до тех пор, пока его отставка не будет принята или, по крайней мере, пока после его заявления не пройдет столько времени, сколько хватило бы для ее принятия.

Обычно организациям не следует отказывать по заявлениям об отставке. Подобно тому, как член организации не вправе сохранять свою должность, если он не в состоянии или не желает выполнять связанные с нею обязанности, сама организация не имеет права вынуждать своих членов принимать должность против их желания. Если кто-либо заявляет о нежелании принять предложенную ему должность, это не должно проводиться формальным предложением, если только правила внутреннего распорядка организации не делают пребывание на этой должности обязательным для ее членов. Если этот человек присутствует на заседании во время выборов и сразу заявляет о самоотводе, вакансия заполняется заново по принятой для этого процедуре. Если же он на выборах отсутствовал, то после того как председатель объявит о его отказе от должности, можно сразу же проводить на нее новые выборы, если только правила внутреннего распорядка организации не предполагают чего-то иного, например предварительного оповещения о вновь открывшейся вакансии. Если кто-то заявляет о своей отставке, председатель может либо сразу сам поставить вопрос о ее принятии, либо кто-то вносит об этом формальное предложение. В любом случае этот вопрос может дискутироваться и сопровождаться вспомогательными предложениями. Он уступает по старшинству побочным и привилегированным предложениям.

(е) Просьба о предоставлении привилегии. Участник заседания, желающий заявить о какой-то просьбе, встает и обращается к председателю, начиная излагать свое дело, как только последний обратит на него внимание. Он должен встать сразу же после того, как сядет предыдущий оратор, и может сделать свое заявление даже в том случае, если очередь на следующее выступление принадлежит кому-то еще. В то же время ему ни в коем случае не следует прерывать оратора, если только он не уверен, что такое вмешательство оправдывается срочностью его дела. Как правило, все подобные вопросы решаются со всеобщего согласия и неформально, но в случае возражений проводится формальное голосование. Прений в таких случаях не проводится, но у просителя можно требовать объяснений или же он может дать их по собственной инициативе. Когда возникают подобные просьбы, их нужно рассматривать так, чтобы возможно меньше прерывать этим нормальный ход заседания, не допуская в то же время несправедливости по отношению к просителю.



ГЛАВА 5

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Перечень и общие характеристики вспомогательных предложений даны в § 12.

§ 28. Предложение отложить обсуждение. Это предложение превосходит в старшинстве все другие вспомогательные предложения (см. § 12), а также еще не получившие разрешения ко времени его внесения побочные предложения (см. § 13), но оно уступает в старшинстве привилегированным предложениям (§ 14), а также побочным по отношению к нему самому предложениям. Это предложение не дебатруется и не может дополняться вспомогательными предложениями. Его можно вносить в связи с любым основным предложением (§ 11), любым вопросом о привилегиях или с повесткой дня после их представления на рассмотрение собрания; в связи с апелляцией, не привязанной к основному вопросу, вследствие чего его рассмотрение не зависит от аннулирования решения председателя; в связи с находящимся непосредственно на рассмотрении собрания предложением о пересмотре основного вопроса (в этом случае откладывается и подлежащий пересмотру вопрос). Ни одно предложение, к которому привязаны другие предложения, не может быть отложено само по себе: снятие его с обсуждения означает такое же снятие и сопутствующих ему предложений. Когда предложение возвращается на обсуждение (§ 35), восстанавливаются и процедурные условия его первоначального рассмотрения, насколько это практически возможно. С тем лишь исключением, что если это возвращение происходит не на той же самой сессии, прекращается действие процедуры немедленного перехода к голосованию. Если прения закрываются посредством процедуры немедленного перехода к голосованию или иным образом, то

вплоть до заключительного голосования можно откладывать обсуждение любых еще не решенных вопросов. Отсюда вытекает, что если на рассмотрении собрания находятся резолюция, поправка к ней и предложение передать ее в комитет, причем по отношению ко всем им утверждается процедура немедленного перехода к голосованию, а предложение о передаче в комитет после этого отклоняется голосованием, то требуется отложить и резолюцию, и привязанную к ней поправку.

Разрешается откладывать только действительно находящиеся на рассмотрении собрания вопросы. Поэтому нельзя предлагать отложить целый класс вопросов, например вопросы по повестке дня, либо еще не подготовленные к обсуждению вопросы, или доклады комитетов, поскольку они не считаются находящимися на рассмотрении собрания, ибо в каждый отдельный момент можно рассматривать лишь одно главное предложение. Эти ограничения можно обойти, либо временно приостановив действие соответствующих процедурных правил, для чего требуется большинство в две трети голосов, либо изменив, с общего согласия присутствующих, очередность обсуждения стоящих перед собранием вопросов.

Если предложение отложить обсуждение какого-то вопроса отклоняется или если отложенный вопрос вновь возвращается на обсуждение, это означает, что собрание желает обсудить его немедленно. Поэтому сделанное в тот же день новое предложение отложить этот же вопрос противоречит процедуре, если только внимание собрания не отвлекается какими-то непредвиденными и неотложными делами или если не достигается заметного прогресса в обсуждении этого вопроса. От собрания нельзя требовать повторного голосования в тот же день по предложению отложить тот же вопрос, если только ситуация не изменится настолько, что он приобретет статус нового вопроса. Если вносится и отклоняется предложение о переносе заседания или об объявлении перерыва на отдых, это не является основанием для возобновления предложения отложить

обсуждение. Такое возобновление, однако, может быть оправдано после голосования по важной поправке или по предложению о передаче дела в комитет. Голосование по предложению отложить обсуждение не подлежит пересмотру, так как это предложение, если оно отклоняется, может быть внесено заново, если в прениях или делах достигнут заметный прогресс или если произошли какие-то непредвиденные события, требующие немедленного внимания собрания. Отложенный вопрос может быть возвращен на обсуждение, как только собрание покончит с рассмотрением отвлекших от него дел и не останется нерешенных вопросов, и как только процедура позволит перейти к вопросам того же рода либо к новым или неоконченным делам.

Форма этого предложения такова: "Предлагаю отложить этот вопрос", или "Отложим этот вопрос". Никакие уточнения по такому предложению делать не полагается. Если, например, предложение уточняется следующим образом: "Предлагаю отложить обсуждение до двух часов дня", председатель обязан уточнить, что тем самым оно превращается в предложение иного рода (см. § 31), по которому уже могут проводиться прения.

Цель этого предложения состоит в том, чтобы дать возможность собранию перейти к более срочным делам, отложив находящийся на его рассмотрении вопрос, но при этом сохранив возможность возвращения к нему, когда того пожелает собрание, и с той же легкостью, как если бы это был совершенно новый вопрос, причем с опережением конкурирующих с ним новых других вопросов. В интересах собрания, чтобы этой цели можно было достичь без промедлений и простым большинством голосов. Поэтому данное предложение должно либо применяться к любому обсуждаемому вопросу, независимо от его ранга, либо обладать по отношению к нему старшинством. Оно не подлежит прениям и для его утверждения требуется лишь простое большинство голосов, несмотря на то обстоятельство, что не возвращенный на рассмотрение вопрос не может обсуждаться. Это — опасные привилегии,

которыми не обладает никакое другое предложение, влияющее на окончательную судьбу главного предложения. Можно легко впасть в искушение злоупотребления ими и использовать процедуру откладывания вопроса простым большинством голосов для немедленного блокирования его обсуждения вместо использования процедуры немедленного перехода к голосованию. Дело в том, что основные принципы парламентской процедуры требуют, чтобы каждое предложение, без всяких прений блокирующее рассмотрение основного вопроса на текущей сессии, одобрялось большинством в две трети голосов. Предложение отложить вопрос требует для одобрения лишь простого большинства, не подлежит обсуждению и превосходит по рангу все другие вспомогательные предложения. Поэтому его использование для блокирования стоящего перед собранием вопроса, а не для перехода к обсуждению срочного дела, противоречит этим принципам. Если собрание все же регулярно использует предложение отложить обсуждение рассматриваемого вопроса для этой цели, оно должно проходить большинством в две трети.

У меньшинства собрания нет надежного средства против некорректного применения этой процедуры, но опасность ее бесконтрольного использования все же можно уменьшить. Бывает, что автору резолюции просто не дают выступить: поэтому предложение отложить ее обсуждение вносится сразу же после объявления вопроса председателем или даже раньше. В таких случаях инициатор резолюции должен потребовать слова, на что он имеет полное право, и произнести речь. Обычно внесение этого предложения делается в такой спешке, что забывают надлежащим образом обратиться к председателю и получить слово. В этой ситуации кто-нибудь из представителей меньшинства должен сразу же обратиться к председателю и потребовать слова. Если ему в этом отказывают, он должен поставить вопрос по порядку ведения, указав, что он обратился к председателю первым, в то время как другой участник заседания не вправе вносить предложение, так как он не получил слова (см. § 3).

Поскольку отложенные предложения просто временно сняты с обсуждения, большинству следует помнить, что меньшинство может на какое-то время воздержаться от всяких действий, а затем, обеспечив себе дополнительных сторонников и оказавшись в большинстве, вновь поставить на обсуждение отложенную резолюцию и добиться ее принятия. Вопрос может быть также вновь поставлен на рассмотрение на следующей встрече организации, проводящей регулярные собрания. Поэтому, если есть основания считать обсуждение какого-то вопроса настолько нежелательным, чтобы стремиться избежать даже первоначального выступления его инициатора, надежнее и справедливее прибегнуть к процедуре возражения против рассмотрения этого вопроса. Если же прения по данному вопросу уже начались и процедура возражения неприменима, следует прибегнуть к процедуре немедленного перехода к голосованию, что сразу прекращает прения. Эти процедурные действия вполне корректны, а поскольку они требуют большинства в две трети голосов, ни у кого не может возникнуть возражений против их использования.

Если предложение отложить вопрос принимается, то этот вопрос и все связанные с ним передаются секретарю. Например, если откладывается предложение о передаче в комитет вопроса, по которому внесена поправка, последняя также откладывается. Аналогично, при возвращении этого предложения на обсуждение возвращается и поправка. Поправка, внесенная по уже принятому делу, считается основным предложением; поэтому, если ее откладывают, она не тянет за собой исходного вопроса. Вопрос о привилегии можно отложить, не затрагивая этим того вопроса, который он прерывает. В законодательных собраниях и во всех прочих, не проводящих регулярные заседания по крайней мере раз в квартал, отложенные вопросы остаются таковыми до самого конца сессии, если только их вновь специально не ставят до ее закрытия. Сессии совещательных собраний, проводящих регулярные встречи как минимум раз в квартал, обычно очень непродолжительны, поэтому

отложенные вопросы, как правило, остаются таковыми вплоть до закрытия следующего регулярного заседания, если только их не возвращают на рассмотрение раньше. Аналогично, в таких собраниях вопрос можно отложить до следующей сессии, а действие предложения о пересмотре не прекращается вплоть до ее закрытия. Все эти правила имеют примерно одни и те же основания. Если вопрос отложен, неправомочно никакое предложение по тому же делу, могущее на это как-то повлиять. Поэтому нужно сперва вернуть этот вопрос на обсуждение, а затем уже вносить в качестве замены новое предложение или же предпринять другие уместные в данной ситуации действия.

§ 29. Переход к голосованию. Процедура немедленного перехода к голосованию приоритетна по отношению ко всем вспомогательным (§ 12) предложениям, кроме предложения отложить рассмотрение вопроса, но уступает в старшинстве, кроме этого предложения, всем побочным (§ 13) и привилегированным (§ 14) предложениям. Предложение о применении этой процедуры не подлежит прениям, не должно сопровождаться поправками и вспомогательными предложениями. Однако можно добиться результата, аналогичного внесению поправки, если применять процедуру немедленного перехода к голосованию к различным группам обсуждаемых вопросов, причем вопросы в каждой группе должны следовать один за другим и касаться непосредственно обсуждаемого вопроса. Голосование в этом случае сперва проводится по предложению применить процедуру немедленного перехода к голосованию к самой многочисленной группе вопросов.

Процедура немедленного перехода к голосованию применяется по отношению к любому предложению (или предложениям), по которому можно проводить прения и вносить поправки, ибо ее смысл как раз и состоит в прекращении дискуссии и немедленном переходе к голосованию. Если к этой процедуре не делаются дополнительные уточнения, она применяется лишь к непосредственно обсуждаемым предложениям. После внесения

уточнений и оговорок ее можно применять к сериям нерешенных вопросов или к группам следующих один за другим вопросов, связанных с непосредственно обсуждаемым вопросом. Для одобрения процедуры немедленного перехода к голосованию требуется большинство в две трети голосов. После ее введения в действие и вплоть до окончания последнего голосования вопросы, по которым голосование еще не проводилось, могут откладываться, но к ним нельзя делать вспомогательные предложения. Не подлежит обсуждению апелляция, заявленная между внесением предложения о немедленном переходе к голосованию или его принятием и окончанием последнего голосования, предполагаемого этой процедурой. Процедура немедленного перехода к голосованию может подвергаться пересмотру до начала голосования, но не позже. Поскольку ни один человек, согласный с применением данной процедуры, не стал бы голосовать за пересмотр голосования, одобряющего эту процедуру, то в случае победы предложения о пересмотре не удастся набрать большинства в две трети голосов, требуемого для одобрения немедленного перехода к голосованию. Поэтому одобрение предложения о пересмотре голосования по данной процедуре означает ее аннулирование и возвращение к обсуждению дел на той стадии, в которой они находились непосредственно перед внесением предложения о немедленном переходе к голосованию.

Если пересматривается результат одного из голосований, проводимых в порядке применения процедуры немедленного перехода к голосованию, пока эта процедура еще действует, предложение о пересмотре не подлежит поправкам или дебатам. Если же пересмотр предлагается уже после окончания последнего из полагающихся по упомянутой процедуре голосований, то как само это предложение, так и вопрос, к которому оно относится, могут обсуждаться. При отклонении предложения о немедленном переходе к голосованию по какому-то вопросу его можно возобновить, но только после того, как будет достигнут существенный прогресс в обсуждении этого вопроса.

Форма этого предложения такова: "Предлагаю (призываю, требую и т.п.) применить процедуру немедленного перехода к голосованию к..." — далее следует перечислить те предложения, к которым выступающий считает нужным применить эту процедуру. Поскольку такое предложение не подлежит поправкам и дискуссии, голосование по нему проводится немедленно. Форма постановления его на голосование такова: "Было предложено применить процедуру немедленного перехода к голосованию к... (следует повторное перечисление предложений). Прошу встать тех, кто поддерживает применение процедуры немедленного перехода к голосованию к... (предложения перечисляются вновь)." После того как садятся сторонники использования данной процедуры председатель продолжает: "Прошу встать тех, кто возражает против предложения об использовании процедуры немедленного перехода к голосованию. Предложение набрало большинство в две трети голосов, и потому процедура немедленного перехода к голосованию будет применена к... (еще раз перечисляются соответствующие предложения). Первым на голосование ставится... (формулируется непосредственно обсуждаемый собранием вопрос)". Затем последовательно проводится голосование по всем предложениям, к которым применяется данная процедура, от первого до последнего. Эту последовательность голосований можно прервать, если собрание примет предложение о передаче какого-то вопроса в комитет либо о его отсрочке на фиксированное или неопределенное время, ибо на этом действие процедуры немедленного перехода к голосованию считается законченным. Если возникает хотя бы малейшее подозрение относительно одного из голосований (по введению процедуры немедленного перехода к голосованию или по предложениям, являющимся ее объектами), председатель должен сразу же распорядиться о повторном проведении голосования и тщательно подсчитать все голоса. Если за введение процедуры немедленного перехода к голосованию выскажется менее двух тре-

тей голосующих, председатель объявляет: "Предложение о применении процедуры немедленного перехода к голосованию не набрало двух третей голосов. Предложение отклоняется. Возвращаемся к рассмотрению вопроса..." Далее председатель вновь формулирует вопрос, находившийся непосредственно на рассмотрении собрания перед внесением предложения об использовании процедуры немедленного перехода к голосованию, после чего этот вопрос считается вновь открытым для дискуссии.

Процедуру немедленного перехода к голосованию можно поставить на голосование и в другой форме — например, таким выступлением председателя: "Было предложено применить процедуру немедленного перехода к голосованию к предложению о передаче вопроса в комитет и к поправке к этому вопросу. Прошу встать тех, кто поддерживает применение процедуры немедленного перехода к голосованию... Прошу встать тех, кто возражает против этого. Сторонники немедленного перехода к голосованию собрали большинство в две трети голосов. Прения по предложению о передаче вопроса в комитет и поправке к нему закрываются. Ставится на голосование применение процедуры немедленного перехода к голосованию по поправке," и т.д. Хотя использование этой формы допускается, лучше оставаться в рамках стандартной парламентской процедуры, как она была описана выше.

Целью обращения к процедуре немедленного перехода к голосованию является закрытие прений и немедленный переход к голосованию по непосредственно находящемуся на рассмотрении собрания вопросу и всем другим нерешенным делам, перечисленным в предложении об использовании данной процедуры. Эта процедура создает корректный, с точки зрения парламентских правил, способ быстро принять или быстро провалить обсуждаемый вопрос без дальнейших прений и поправок.

Следствием принятия процедуры немедленного перехода к голосованию будет немедленное закрытие

прений и предотвращение внесения поправок или любых вспомогательных предложений (кроме предложения отложить вопрос), после чего сразу следует голосование по непосредственно находившемуся на рассмотрении собрания вопросу и всем другим вопросам, перечисленным в предложении о применении данной процедуры. Если процедура немедленного перехода к голосованию применяется к нескольким вопросам, ее действие не прекращается вплоть до голосования по последнему из них. Если предложение о применении указанной процедуры отклоняется, собрание занимается делами, как если бы это предложение вообще не вносилось. Действие процедуры немедленного перехода к голосованию ограничивается во времени той сессией, на которой эта процедура была одобрена собранием. Если какие-то вопросы, перечисленные в предложении о применении процедуры немедленного перехода к голосованию, вновь поднимаются на следующих сессиях, эти вопросы не подлежат действию процедуры немедленного перехода к голосованию и открыты для прений и внесения поправок.

Действие процедуры немедленного перехода к голосованию *прекращается* в течение текущей сессии при следующих обстоятельствах:

(1) Когда предложение о применении процедуры немедленного перехода к голосованию не содержит дополнительных уточнений; в таком случае действие этой процедуры прекращается после проведения голосования по непосредственно находившемуся на рассмотрении собрания вопросу.

(2) Если под действие процедуры немедленного перехода к голосованию подпадает несколько нерешенных вопросов, то процедура длится до окончательного голосования по всем этим вопросам от первого до последнего.

Если во время действия процедуры немедленного перехода к голосованию какие-то включенные в сферу ее действия, но еще не проголосованные вопросы откладываются, они продолжают подлежать действию этой процедуры. Поэтому, когда эти вопросы возвращаются на

рассмотрение собрания, они все равно не обсуждаются, по ним нельзя вносить поправки или вспомогательные предложения.

§ 30. Ограничение или увеличение продолжительности прений. Предложения или решения об ограничении или увеличении времени прений аналогичны процедуре немедленного перехода к голосованию в том отношении, что они тоже обладают старшинством перед всеми подлежащими обсуждению предложениями. Предлагать ограничение или увеличение времени прений можно по любым таким предложениям или группам таких предложений, но, если явно не оговорено что-то иное, это относится лишь к непосредственно рассматриваемому вопросу. Если собрание голосует за ограничение прений, это решение, пока оно остается в силе, считается относящимся ко всем внесенным в это время побочным и вспомогательным предложениям, а также предложениям о пересмотре. Однако решение о расширении продолжительности прений не применяется ни к каким иным вопросам, кроме того, который непосредственно рассматривается собранием, а также тех прочих вопросов, которые специально перечисляются в этом решении.

Эти предложения не подлежат прениям. Для их принятия требуется большинство в две трети голосов. К этим предложениям можно вносить поправки, но не вспомогательные предложения. Они уступают в старшинстве привилегированным (§ 14) и побочным (§ 13) предложениям, а также процедуре немедленного перехода к голосованию и предложению отложить рассмотрение вопроса. Предложения об ограничении или продлении прений можно вносить лишь в тех случаях, когда непосредственно рассматриваемый вопрос подлежит прениям. Когда по одному из таких предложений еще не принято решения, можно вносить в качестве поправки другое предложение, если только оно не противоречит первому. После принятия одного из таких предложений можно внести еще одно предложение этого класса, если только оно не противоречит уже принятому. Принятое и даже уже частично исполненное предложение

о сокращении или продлении продолжительности прений может быть пересмотрено. Если предложение о пересмотре отклоняется собранием, его можно возобновить после того, как прения продвинутся достаточно далеко, так что это предложение можно будет рассматривать в качестве нового.

После голосования за прекращение прений к определенному часу или за другое ограничение их длительности нельзя вносить предложения об отсрочке дел и о передаче их в комитеты до пересмотра этого голосования. Однако в течение этого промежутка можно откладывать нерешенный вопрос; и если он возвращается на рассмотрение собрания только после наступления оговоренного этим голосованием часа закрытия прений и перехода к голосованию, председатель обязан сразу поставить его на голосование, не допуская открытия по нему прений или внесения поправок.

После принятия решения ограничить или увеличить число или продолжительность выступлений, можно выступать с любым вспомогательным по отношению к рассматриваемому вопросу предложением (§ 12). Все решения, влияющие на продолжительность прений, остаются в силе только на той сессии, на которой они были приняты. Если какой-то вопрос, обсуждение которого на этой сессии было затронуто подобными решениями, каким-то образом переносится на следующую сессию, он рассматривается там в соответствии не с этими решениями, а по стандартным правилам парламентской процедуры.

Предложения об изменении длительности прений могут вноситься в различных формах, например:

(1) Если инициатор предложения хочет зафиксировать час окончания прений и перехода к голосованию, он произносит примерно такую фразу: "Предлагаю закрыть прения и перейти к голосованию в 9 часов вечера."

(2) Предложение ограничить отведенное на прения по какому-то вопросу время можно выразить так: "Предлагаю ограничить общую продолжительность прений по внесенной поправке двадцатью минутами."

(3) Вот образцы предложений об увеличении или

уменьшении числа и длительности выступлений: "Предлагаю, чтобы в прениях по внесенной резолюции и поправкам к ней каждый присутствующий получил право лишь на одно выступление длительностью не более пяти минут"; "Предлагаю увеличить продолжительность выступления господина А. до десяти минут" (или: "Предлагаю увеличить регламент господину А. до десяти минут"); "Предлагаю дать на выступления лидерам фракций господам А. и Б. по двадцать минут каждому с правом разделить выделенное им время между двумя выступлениями по их собственному усмотрению; предлагаю также, чтобы остальные участники заседания получили право лишь на одно выступление каждый длительностью не более двух минут и чтобы вопрос был поставлен на голосование в 9 часов вечера".

§ 31. Предложение отсрочить дело до определенного времени превосходит по старшинству предложения о передаче дела в комитет, о внесении поправок и об отсрочке на неопределенное время, но уступает в старшинстве всем привилегированным (§ 14) и побочным предложениям (§ 13), а также предложениям отложить вопрос, ввести процедуру немедленного перехода к голосованию, как и рассмотренным в предыдущем разделе предложениям, изменяющим продолжительность прений.

После внесения этого предложения собрание может обсудить его, но прения не должны быть слишком длительными. Можно обсуждать достоинства и недостатки главного вопроса (который предполагается отложить) лишь в той степени, в какой это необходимо для принятия решения по предложению об его отсрочке. К этому предложению можно вносить поправки, но они должны касаться только времени переноса, а также вопроса о превращении откладываемого дела в специальный пункт повестки дня. Дискуссию по этому предложению можно прекращать на основе процедуры немедленного перехода к голосованию или регулировать ее предложениями об изменении длительности прений, описанными в предыдущем разделе. Само по себе рассмотрение этого предложения нельзя откладывать, но, пока по нему еще не при-

нято решения, можно отложить основной вопрос, что автоматически отодвигает это предложение. Данное предложение нельзя передавать в комитеты или снимать с рассмотрения на неопределенное время, но голосование по нему может быть пересмотрено. Если посредством этого предложения обсуждаемый вопрос превращается в специальный пункт повестки дня, то для его принятия требуется большинство в две трети голосов.

Отсроченный таким образом вопрос должен быть рассмотрен на текущей или следующей сессии. Если собрание захочет возобновить обсуждение этого вопроса в нестандартное время (но все равно не позже конца следующей регулярной сессии), нужно сперва определить время, на которое переносится заседание, после чего вопрос может быть отсрочен до этого заседания. Некоторые организации проводят частые встречи, например, для чтения литературных произведений, на которых, однако, могут обсуждаться и организационные вопросы; кроме того такие организации — ежемесячно или ежеквартально — проводят заседания только лишь для обсуждения текущих дел. Для таких организаций приведенные здесь правила относятся прежде всего к регулярным деловым заседаниям. На каждом таком заседании могут рассматриваться вопросы, перенесенные либо с предыдущего делового заседания, либо с одной из встреч, имевших место в промежутке между текущим и предыдущим деловыми заседаниями.

Если реализация предложения об отсрочке дела на определенный срок или об отсрочке какой-то поправки к нему фактически влечет отсрочку до бесконечности, такое предложение (или поправка) считаются неправомочными. Например, нельзя предлагать отложить на завтра решение о принятии приглашения на банкет, назначенный на сегодняшний вечер. Если в данный момент процедура допускает внесение предложения об отсрочке на неограниченное время, председатель вправе рассматривать его именно в этом качестве, но не как предложение о временной отсрочке.

Нельзя откладывать сразу все дела определенного

рода, например, все доклады комитетов. Но каждый доклад, как только он объявлен или затребован, можно откладывать, либо же можно приостановить действие этого правила большинством в две трети голосов и поставить желаемый вопрос на рассмотрение собрания. Если правила внутреннего распорядка требуют присутствия членов организации в определенное время или на определенном заседании (например, когда проводятся выборы ее должностных лиц), то дело, ради которого требуется их присутствие, не может быть заранее отложено на другое время или перенесено на другое заседание, но собрание вправе принять решение об отсрочке в то время, на которое это дело было назначено первоначально.

Вопросы о привилегиях или о повестке дня можно откладывать и по ним можно вносить дополнительные предложения. Когда рассмотрение какого-то вопроса переносят на определенный час, он становится пунктом повестки дня именно на этот час и не может обсуждаться раньше. Но это можно сделать с помощью пересмотра голосования о его переносе или же с помощью целевой приостановки процедурных правил, что требует большинства в две трети голосов (см. также § 20).

Форма предложения об отсрочке зависит от целей его внесения.

(1) Чтобы отложить вопрос до следующего заседания, на котором он получит приоритет по отношению к новым делам, вносят предложение "отложить такой-то вопрос до следующего заседания". Если это предложение принимается, вопрос становится пунктом повестки дня следующего заседания.

(2) Если хотят зафиксировать час, когда можно будет приступить к обсуждению переносимого вопроса (естественно, после того, как собрание покончит с вопросом, обсуждавшимся до наступления этого часа), то предложение вносится в сходной форме, например: "Предлагаю отложить обсуждение такого-то вопроса до трех часов дня."

(3) Если хотят провести обсуждение переносимого вопроса после какого-то ожидаемого события, например,

после выступления одного из участников собрания, то следуют такой форме: "Предлагаю отложить обсуждение данного вопроса до окончания такого-то выступления."

(4) Если цель переноса состоит в выделении вопроса из других дел, то к формулировкам пунктов (1) и (2) нужно добавить: "и сделать его специальным пунктом повестки дня." Или можно высказаться так: "Предлагаю, чтобы такой-то вопрос был перенесен на следующее заседание (или, скажем, на завтра на три часа дня) в качестве специального пункта повестки дня". Предложение о переносе в качестве специального пункта повестки дня требует одобрения большинством в две трети голосов, поскольку здесь приостанавливаются процедурные правила, которые могут препятствовать его рассмотрению в указанное время (как объяснено в § 20).

(5) Если хотят отложить рассмотрение предложения до особого заседания, которое было бы посвящено исключительно ему одному, то сперва договариваются о назначении такого заседания, а потом говорят: "Предлагаю отложить данный вопрос и сделать его специальным пунктом повестки дня на вечернем заседании в следующий вторник". Подобным же образом вопрос можно откладывать и просто на следующее регулярное заседание.

Использование описанной процедуры переноса приводит к тому, что переносимый вопрос делается пунктом повестки дня для того времени, на которое он был перенесен. Если в это время вопрос не будет решен, он превращается в незавершенное дело. Если вопрос просто переносится на определенный час, он не становится специальным пунктом повестки дня, так как для этого требуется особая оговорка в предложении о переносе. Если вносится предложение о временной отсрочке вопроса, то с помощью поправки, принимаемой простым большинством голосов, его можно превратить в предложение о превращении этого вопроса в специальный пункт повестки дня, однако такое модифицированное предложение требует для принятия большинства в две трети голосов (читателю рекомендуется прочесть в связи с этим разделом также § 20.)

§ 32. Передача в комитет или комиссию. (Если не оговорено обратное, все правила этого раздела относятся и к передаче дел в комитет всего собрания, к их неформальному рассмотрению и к повторной передаче в комитет или комиссию для нового рассмотрения.)

Предложение о передаче дела в комитет приоритетно по отношению к предложениям о внесении поправок и об отсрочке на неограниченное время, но уступает в старшинстве всем другим побочным (§13), привилегированным (§14) и вспомогательным (§ 12) предложениям. Рассмотрение этого предложения нельзя отложить (кроме тех случаев, когда это происходит в связи с отсрочкой основного вопроса), и к нему нельзя делать вспомогательные предложения. Однако к нему можно применять процедуру немедленного перехода к голосованию и делать в связи с ним предложения о внесении поправок и об изменении продолжительности прений, никак не воздействуя при этом на основной вопрос. Предложение о передаче дела в комитет можно обсуждать, но только в плане уместности такой передачи в комитет или в комиссию. Если собрание решит передать в комитет вопрос, в связи с которым было внесено, но еще не проголосовано предложение об его отсрочке на неопределенное время, то это последнее предложение считается отклоненным и не идет на рассмотрение комитета. Однако эта процедура возможна лишь до голосования по данному вопросу. Голосование по предложению о передаче дела в комитет допускает пересмотр, но до того, как комитет начнет обсуждение переданного вопроса. Однако в этом случае комитет может быть распущен, как это показано ниже.

Предложение о передаче в комитет можно вносить в разных формах, от самой простой ("Предлагаю передать данный вопрос на рассмотрение комитета") до более развернутых ("Предлагаю передать данный вопрос на рассмотрение комитета из пяти назначенных председателем членов, которым будет дана инструкция представить на следующем заседании результаты обсуждения переданного в комитет вопроса"). Если предложение

вносится в развернутой форме, детали этого предложения можно изменять посредством внесения к нему поправок, хотя последние обычно рассматриваются не как стандартные поправки, но как заполнение пробелов (см. § 33).

Если предложение вносится в простейшей форме, его тоже можно затем снабдить дополнительными деталями. Для этого существуют три способа, из которых можно выбрать в зависимости от обстоятельств:

(1) Простейшее предложение можно дополнить поправками или уточнениями (как это показано ниже).

(2) Председатель по собственной инициативе может призвать присутствующих вносить уточнения в предложение о передаче вопроса в комитет. Для начала он спрашивает, в какой именно комитет должен быть передан вопрос, а затем действует в соответствии с порядком, изложенным ниже.

(3) Противники предложения о передаче в комитет могут сразу добиться применения к нему в его простейшей форме процедуры немедленного перехода к голосованию. Если у предложения мало шансов на утверждение, такая процедура сберегает время, которое было бы потрачено на бесполезное обсуждение вносимых к такому предложению поправок и уточнений. Но если предложение все же утверждается, его детали уточняются до перехода к другим делам, кроме обсуждения привилегированных вопросов (порядок таких уточнений будет описан далее). Председатель в этом случае задает ряд вопросов, примерно так же, как если бы простейшая форма предложения уточнялась еще до голосования.

Первое, о чем спрашивает председатель с целью уточнения предложения о передаче дела в комитет, это: "В какой комитет будет передан вопрос?". Если предлагается несколько комитетов, эти предложения не рассматриваются как поправки к ранее сделанным предложениям. Они голосуются (вплоть до получения одним из них большинства) в следующем порядке: первым голосуют предложение о передаче вопроса в комитет всего собрания; затем — предложение о передаче в как бы комитет всего собрания; предложение о неформальном

рассмотрении; предложения о передаче в постоянные комитеты (их голосуют в порядке их внесения); предложения о передаче в специальные комитеты, голосуя первым предложение о передаче в самый многочисленный комитет (и далее в убывающем порядке). Если вопрос уже обсуждался каким-то постоянным или специальным комитетом, предложение о его новой передаче в комитет на деле является предложением о повторном рассмотрении. В этом случае голосование тоже проводится в описанном порядке, но с тем исключением, что предложение о возвращении дела в тот же самый комитет, который его уже рассматривал, предшествует всем голосованиям о передаче его в постоянные или специальные комитеты.

Термин "специальный комитет" (иначе говоря, временный комитет, который формируется для выполнения каких-то заранее определенных задач, а затем упраздняется), как правило, не используется в предложениях о передаче дела; обычно говорят, например, о комитете из пяти членов, назначаемых для рассмотрения данного вопроса. Если вопрос хотят передать в какой-то другой, не специальный комитет, председатель должен поставить соответствующее предложение на голосование, назвав этот комитет по имени. Однако любой участник заседания вправе прервать председателя и предложить снабдить направляемый в комитет вопрос дополнительными инструкциями. Такие инструкции может предложить и сам председатель; их можно добавлять и после голосования о передаче вопроса в комитет. В целом собрание может направлять комитету инструкции в любое время до представления доклада и даже на следующих сессиях; эти предложения утверждаются простым большинством голосов.

При назначении специального комитета следует оговорить не только численность его членов, но и способ их отбора и утверждения. Если предлагаются различные способы, голосование происходит в следующем порядке: тайное голосование; выдвижение кандидатур с места; выдвижение кандидатур председателем; назначение чле-

нов комитета самим председателем (для больших собраний именно этот способ обычно предпочтителен). Когда все эти вопросы решены, уточненное предложение о передаче вопроса в комитет ставится на голосование. Как уже отмечалось, дополнительные инструкции комитету можно предлагать и утверждать и до, и после голосования предложения о передаче вопроса в комитет. Если оно принимается, собрание не может заняться какими-то другими делами (кроме рассмотрения привилегированных вопросов) пока не утвердит или не назначит состав комитета в соответствии с выбранным способом его формирования (если комитет назначается председателем, тому может понадобиться дополнительное время для подбора его членов, о чем он должен заявить собранию).

Если кандидатуры членов комитета предлагаются с места, каждый участник собрания вправе назвать одного кандидата, а второго и более — лишь в случае отсутствия возражений. В большом собрании для выдвижения кандидата нужно встать и, обращаясь к председателю (но не дожидаясь его разрешения), сказать: "Я предлагаю кандидатуру господина А.". Если число присутствующих невелико, они обычно называют кандидатов, не поднимаясь со своих мест. Председатель громко повторяет каждое имя. Если число названных кандидатов не превышает заранее определенного числа членов комитета, председатель ставит весь список кандидатур на голосование. Если же число кандидатур превышает число мест, за каждую кандидатуру голосуют отдельно. Порядок голосования соответствует порядку выдвижения кандидатов; голосование прекращается, как только число утвержденных кандидатов сравняется с числом вакантных мест. При голосовании подаются голоса как "за", так и "против"; каждый член комитета проходит простым большинством. Если состав комитета предлагается председателем, он встает и спрашивает собрание, согласно ли оно с предложенным им списком. На этой стадии любой участник заседания вправе внести предложение вычеркнуть какие-то имена. Если это предложение одобряется, председатель обязан заменить отведенные кан-

дидатуры другими. Если председатель единолично назначает членов комитета, то голосование по их кандидатурам, естественно, не проводится; однако долг председателя объявить собранию имена всех назначенных им членов комитета — до этого комитет не может приступить к работе. Собрание может разрешить председателю назначить комитет и в промежутке между заседаниями, но за это оно должно заранее проголосовать простым большинством. Право назначения комитета влечет за собой и право назначения его председателя, а также право заполнения освобождающихся вакансий. Если член комитета хочет подать в отставку, заявление об этом он должен направить тому (или тем), кто его назначил.

Формы этого предложения таковы: "Направить вопрос в комитет", "Вернуть резолюцию на рассмотрение комитета", "Направить вопрос на рассмотрение комитета из трех назначенных председателем членов, которые общат собранию свое заключение на следующем заседании", "Передать вопрос полномочному комитету", "Собранию немедленно конституироваться в качестве комитета всего собрания, чтобы заняться рассмотрением такого-то вопроса" (см. § 55), "Рассмотреть резолюцию, как если бы ее рассматривал комитет всего собрания" (см. § 56), "Рассмотреть резолюцию неформально" (см. § 57).

Предложение о передаче дела в постоянный или специально назначаемый комитет обычно делается с целью более тщательного изучения дела и вообще для приведения дела в лучший вид, чем это могло бы сделать собрание в его полном составе. Если ассамблея многочисленна и занимается большим количеством дел, имеет смысл передавать на рассмотрение комитетов все главные вопросы и потом лишь принимать по ним окончательные решения. Если комитет назначается специально для изучения определенного предложения и представления по нему доклада всему собранию, в состав такого комитета следует включать как сторонников, так и противников этого предложения, чтобы различные фракции ассамблеи могли доверять докладу комитета (или его док-

ладам, если члены комитета не могут прийти к согласию и различные фракции представляют отдельные доклады). При тщательном подборе комитетов можно добиться, чтобы прения по деликатным и вызывающим затруднения вопросам проходили преимущественно на уровне комитетов. Инициатора предложения о передаче дела в комитет не обязательно вводить в его состав, но если он особо осведомлен в этом деле или проявляет к нему специальный интерес, традиции и правила вежливости требуют его включения в состав комитета. Если при назначении комитета не определяется его председатель, комитет его избирает сам, а до того названный первым член комитета действует в качестве временного председателя. Следовательно, очень важно, чтобы этот человек обладал необходимым влиянием в комитете и необходимыми деловыми качествами.

Иногда вопрос направляется на рассмотрение комитета, получающего все полномочия для принятия решений. Выполнив свои функции, комитет обязан отчитаться перед собранием, после чего его распускают. Если собрание принимает какое-то решение и затем назначает комитет для его выполнения (например, для подготовки массового митинга), последний должен быть немногочисленным и состоять только из сторонников принятого решения; если в него назначается сторонник другой точки зрения, он должен заявить об этом и попросить освободить его от участия в работе комитета. Таким комитетам может быть предоставлено право кооптировать дополнительных членов.

Иногда вопрос направляется в комитет всего собрания, или рассматривается, как если бы дело происходило в комитете всего собрания; или обсуждается неформально. Это делается для совершенно свободного обсуждения, без ограничения числа выступлений. Неформальное обсуждение является самым простым, и оно лучше всего соответствует нуждам не слишком многочисленных обычных организаций (см. об этом §§ 55-57).

Если предложение о передаче дела в комитет, в ка-

кой бы форме оно ни выдвигалось, относится к вопросу, не находящемуся на рассмотрении собрания, оно приобретает статус основного предложения. Например, предложения передать такой вопрос в комитет всего собрания или предложение назначить комитет для изучения такого вопроса рассматриваются как основные.

Освобождение комитета от возложенных на него обязанностей. После того как комитет представит собранию свой заключительный доклад и собрание его одобрит, комитет автоматически прекращает существование — для этого не требуется особого голосования. Если по каким-то причинам собрание желает снять вопрос с обсуждения в комитете, но уже поздно пересматривать голосование по передаче его туда, необходимо "освободить комитет от дальнейшего рассмотрения" переданного ему дела, поскольку, пока оно находится в руках комитета, собрание не вправе рассматривать его и связанные с ним вопросы. Если комитет еще не успел заняться делом, переданным ему, то в день передачи или на следующий день можно пересмотреть голосование о передаче дела в комитет — для этого достаточно простого большинства голосов. Если же пересмотр невозможен, нужно прибегнуть к предложению об освобождении комитета от рассмотрения этого дела. Будучи принятым, это предложение практически аннулирует все предпринятые ранее действия, а потому должно одобряться большинством в две трети присутствующих или простым большинством всего списочного состава организации. Если об этом предложении делалось предварительное оповещение, оно принимается простым большинством присутствующих.

Если комитет освобождается от рассмотрения направленного ему дела, председатель комитета должен вернуть секретарю собрания все переданные по этому делу документы. Возвращение дела на рассмотрение всего собрания должно быть оформлено специальным предложением, которое можно объединить с предложением об освобождении комитета от его обсуждения. Вот образец такого объединенного предложения: "Предлагаю

освободить от обсуждения резолюции об эмиграции тот комитет, куда она направлена, а саму резолюцию немедленно (или в такое-то время) передать на рассмотрение всего собрания".

§ 33. Внесение поправок. Предложение о внесении поправки превосходит по старшинству предложение об отсрочке обсуждения вопроса на неограниченное время, но уступает всем остальным вспомогательным предложениям (§ 12), равно как и всем привилегированным (§ 14) и побочным (§ 13) предложениям, кроме предложения о разделении вопроса. Предложение о внесении поправки можно применять к любым вопросам, кроме не допускающих поправок, список которых приведен в § 33. Это предложение само может стать объектом поправок, но зато "поправку к поправке" (поправку второй степени) уже нельзя дополнять поправками. К предложению о внесении поправки (включая и поправку второй степени) можно применять процедуру немедленного перехода к голосованию и предложения, изменяющие длительность прений (эти процедуры, если речь идет о поправке второй степени, не затрагивают основного вопроса, если только явно не оговорено обратное). Поправка может обсуждаться во всех случаях, когда может обсуждаться то предложение, к которому она вносится. Если поправка вносится к вопросу, находящемуся на рассмотрении собрания, для ее одобрения достаточно простого большинства, хотя решение самого этого вопроса может требовать большинства в две трети голосов. Однако большинство в две трети необходимо для одобрения поправок первой степени к уставу организации и ее правилам внутреннего распорядка, а также к ранее одобренным процедурным нормам и правилам ведения дел. Но поправки ко всем этим поправкам принимаются уже простым большинством.

При рассмотрении предложения или резолюции разрешается каждый раз вносить лишь по одной поправке первой степени и по одной поправке к ней самой (т.е., по одной поправке второй степени). Поправки третьей степени слишком бы запутали дело и потому не разре-

шаются процедурой. Вместо внесения такой поправки, участник заседания может сказать, что в случае отклонения предложенной поправки к поправке, он предложит такую-то и такую-то новую поправку второй степени. Хотя в каждый данный момент на рассмотрении собрания может находиться не более одной поправки первой степени и одной поправки второй степени, в ходе обсуждения каждого вопроса можно поочередно предлагать любое число поправок обеих степеней. Поправка должна быть содержательно связана с тем предложением, к которому она вносится, что будет показано ниже на примерах. Поправка второй степени должна быть так же связана с соответствующей поправкой первой степени.

Форма. Поправка вносится посредством одной из нижеследующих операций с отрывками текста: (а) *вставка или присоединение* (иначе говоря, помещение в конце документа, к которому предлагается поправка, нового слова или группы слов); (б) *вычеркивание*; (в) *вычеркивание и вставка на место вычеркнутого*, или *замена* (так называется операция, когда вычеркивается целый раздел или резолюция, а затем на место вычеркнутого текста вставляется новый). Третья процедура — это комбинация первых двух, и ее нельзя разделять на части, хотя, как далее показано, на практике сперва обсуждается и принимается первая часть поправки (подлежащий устранению текст), а затем вторая (заменяющий его текст). Не разрешается вносить поправки, приводящие к замене одной из этих процедур другой.

Предложение о внесении поправки вносится по следующим образцам: «Предлагаю исправить резолюцию, вставив слово "очень" перед словом "хороший"». (Или, в более компактной форме: «Предлагаю вставить "очень" перед "хороший"».) Если предлагается что-то вставить, всегда нужно указать на слово, перед которым последует вставляемый текст. То же самое относится к предложению о вычеркивании, если вычеркиваемое слово или группа слов встречается в нем более одного раза. Когда председатель объявляет о предложении внести поправку, он должен повторить его со всеми деталями, чтобы всем

присутствующим было ясно, как именно предлагается изменить обсуждаемый документ. Кроме того, председатель, ставя поправку на голосование, должен четко описать последствия ее принятия, если они не самоочевидны, даже если для этого приходится зачитывать сперва всю обсуждаемую резолюцию в ее прежнем виде, затем все слова, которые предполагается вставить или убрать, и затем ту же резолюцию после внесения поправок. Затем председатель предлагает сторонникам предложенной поправки сказать "за", а ее противникам сказать "против" (или первым сказать "да", а вторым "нет"). Если сторонники поправки оказываются в большинстве, председатель зачитывает исправленную резолюцию. Можно также проводить голосование вставанием или поднятием рук. Сразу после голосования, независимо от того, принимается или отклоняется поправка, председатель должен объявить его результаты, а затем сформулировать новый вопрос, к рассмотрению которого переходит собрание.

Вставка или присоединение слов. Когда предлагается вставить какие-то слова (или добавить их к концу обсуждаемого документа), то еще до голосования сторонники поправки должны отшлифовать предлагаемые текстовые изменения. Для этого они могут вносить вторичные поправки. После того, как какие-то слова уже вставлены (или присоединены), их можно изменить или вычеркнуть только посредством внесения предложения о вычеркивании из документа либо всего абзаца, частью которого они являются, либо его относительно большого куска, чтобы в итоге получалась достаточно новая версия документа. В дополнение к этому вычеркиванию можно вставлять какие-то слова. В основе этих требований лежит следующий принцип: если уж собрание проголосовало за то, чтобы сделать определенные слова частью резолюции, процедура не позволяет вносить новое предложение по тому же самому вопросу, по которому только что было принято решение. Единственный способ обойти данное ограничение и вновь заняться этим вопросом состоит во внесении предложения о перес-

мотре (§ 36) голосования, посредством которого была санкционирована вставка. Отклонение предложения о вставке не препятствует внесению предложений о вставке тех же слов вместе с какими-то другими словами (или вместо других слов), если только эти предложения формируют новые вопросы для рассмотрения собранием.

Вычеркивание. Предложение вычеркнуть какие-то слова может относиться только к группе слов, следующих друг за другом. В то же время к этому предложению можно вносить поправки, итогом которых окажется вычеркивание из документа отделенных друг от друга слов или групп слов — это происходит, например, если поправка изымает из слитной группы подлежащих вычеркиванию слов какое-то одно, не являющееся в этой группе ни первым, ни последним. При желании вычеркнуть изолированные слова, по каждому из них нужно внести отдельное предложение или, что даже лучше, внести предложение о вычеркивании целого куска документа, включающего все эти слова, и о вставке на его место нового текста. Предложение о вычеркивании группы слов может быть дополнено только поправкой, в которой указывается, какие слова было предложено вычеркнуть, что в случае принятия и предложения о вычеркивании и самой поправки, позволит *сохранить* в резолюции слова, вычеркнутые в соответствии с первым предложением. После одобрения предложения о вычеркивании определенных слов они уже не могут быть заново вставлены на те же места, но их можно вставить на новые места или в заметно модифицированный текст (в этом случае предложение об их вставке получает статус нового предложения). Отклонение предложения о вычеркивании определенных слов не препятствует внесению нового предложения о вычеркивании тех же самых слов и вставке других слов, или предложения о вычеркивании лишь части этих слов (со вставкой других слов или без нее), или предложения о вычеркивании этих и каких-то дополнительных слов (опять-таки, с последующей вставкой или без вставки). Во всех этих

случаях новое предложение существенным образом должно отличаться от предыдущего. Относительно вычеркивания какого-то ранее одобренного текста см. раздел об аннулировании в § 37.

Предложение *вычеркнуть и вставить* слова является неделимой комбинацией предложений двух только что рассмотренных типов. При внесении поправок его принято расчленять на две части — сперва внося поправку о вычеркивании, а затем — поправку о вставке. Однако на голосование оно ставится только как единое целое. В случае одобрения этого предложения уже нельзя ни вычеркивать вставленные слова, ни вставлять заново вычеркнутые, если только речь не идет, как показано выше, о содержательно новом предложении. Отклонение предложения о вычеркивании и вставке не препятствует внесению отдельных предложений о вычеркивании или вставке тех же самых слов, либо другого предложения типа "вычеркнуть и вставить", содержательно отличающегося от первого. Если желательно вычеркнуть или изменить отдельные слова, можно предложить вычеркнуть какой-то кусок обсуждаемого документа, в который входят все эти слова, и вставить нужным образом переписанный текст. Слова, вставляемые на место вычеркнутых, должны быть родственными им, хотя они могут отличаться по смыслу. Если же операция "вычеркнуть и вставить" предполагает изъятие слов в одном месте документа и вставку слов на какое-то другое место, вставляемые слова должны быть синонимичны убираемым. Процедура "вычеркнуть и вставить" не позволяет изымать слова из одного места документа и вставлять существенно отличающиеся по смыслу слова на другое место: либо место, либо слова должны оставаться существенно теми же самыми. Если надо произвести несколько изменений, лучше переписать весь абзац и предложить его в качестве замены, как это показано ниже.

Поправки целого абзаца (раздела). Предложение о вставке (присоединении), вычеркивании или замене целого абзаца (раздела) является поправкой первой степени.

Поэтому его нельзя вносить, если на рассмотрении собрания уже находится какая-то другая поправка. Сторонники предложения должны найти для него наилучшую словесную форму. Этого можно достичь внесением поправок к этому предложению перед голосованием. Вставленный абзац можно менять только путем добавления к нему еще каких-то слов; убрать его из текста можно только в сочетании с другими абзацами, чтобы в итоге получился новый документ. Вычеркнутый абзац нельзя потом вставлять заново на то же самое место, не изменив его перед этим достаточно существенным образом. Отклонение предложения о вставке или вычеркивании абзаца (раздела) не препятствует внесению других подобных предложений, если они обладают достаточной новизной. Поэтому при отклонении предложения о вставке абзаца можно вносить предложение о вставке части этого абзаца или его всего в существенно переписанном виде. Аналогично, если не проходит предложение о вычеркивании какого-то абзаца (раздела), можно вносить предложение о вычеркивании его части или о каком-то ином его изменении. Сторонникам сохранения этого абзаца в документе рекомендуется как можно лучше его отшлифовать, чтобы повысить шансы отклонения предложения об его вычеркивании.

Предложение о замене одного абзаца (или раздела) другим после объявления этого предложения председателем расчленяется на две части для внесения поправок. Сперва председатель ставит на обсуждение поправки к вычеркиваемому абзацу (они являются поправками второй степени), а затем, после их уточнения и шлифовки, спрашивает, есть ли предложения о поправках к вставляемому тексту. После того как подлежащий замене и предлагаемый на его место текст окончательно формулируются, председатель ставит вопрос о замене прежнего текста новым на голосование.

Если вся резолюция состоит из одного абзаца (раздела) и проходит предложение о его замене, все равно надо голосовать предложение о принятии резолюции в ее новом виде. Абзац, заменивший прежний абзац, впослед-

ствии может быть исправлен только путем присоединения каких-то слов (это правило аналогично правилу об исправлении вставленного абзаца). Замененный абзац нельзя вставить снова, если он не переписан достаточно существенным образом. Отклонение предложения о замене означает, что собрание решило не заменять определенный фиксированный раздел другим фиксированным разделом. Но собрание может согласиться заменить какой-то другой абзац или изменить место в тексте того абзаца, о котором шла речь в отклоненном предложении, или как-то изменить либо вычеркнуть абзац, который предлагалось заменить. Процедура разрешает все эти операции, однако, запрещает вносить поправки, практически вновь поднимающие тот же самый вопрос, который уже был решен собранием, когда оно отклонило предложение о замене.

Правильное употребление языка парламентской процедуры не позволяет говорить о "замене" одного слова, группы слов или части абзаца (раздела) другими словами или кусками текста, поскольку этот термин применяется как минимум к целому абзацу. Если вопрос рассматривается по отдельным разделам, можно предлагать замену обсуждаемого в данный момент раздела. Нельзя предлагать замену всей резолюции или доклада до тех пор, пока не были рассмотрены все составляющие части этого документа и пока председатель не объявит, что можно предлагать поправки по документу в целом. Если резолюция с непроголосованными поправками первой и второй степени направляется в комитет, тот вправе предложить собранию какую-то замену этой резолюции, даже если обе поправки все еще пребывают в их прежнем "подвешенном" состоянии. В таком случае председатель сперва ставит вопрос об этих поправках, и лишь после того как собрание примет по ним решение, переходит к обсуждению рекомендованной комитетом замены.

Неуместные поправки. Поправка, не связанная по существу с тем вопросом, к которому она предлагается, считается неправомочной. Точно так же неуместна поп-

правка, превращающая итоги положительного голосования по исправленному вопросу в эквивалент отрицательного голосования по исходному вопросу; иначе говоря, поправка не может фактически аннулировать тот вопрос, в связи с которым она вносится. Вот список других запрещаемых процедурой поправок: поправка, аналогичная вопросу, уже решенному собранием на той же сессии; поправка, меняющая форму другой поправки или всего предложения; поправка, вычеркивающая из резолюции слово "решено" либо вставляющая или вычеркивающая другие слова таким образом, что в итоге перед собранием вообще не остается никакого рационального предложения; наконец, неправомочны нелепые или фривольные поправки. Поправка к поправке должна быть связана как с содержанием исправляемой поправки, так и с содержанием основного предложения. Запрещается под прикрытием поправки вносить на рассмотрение собрания какой-то независимый новый вопрос. В то же время поправка может противоречить духу основного предложения, оставаясь содержательно с ним связанной, — в этом случае она не считается неуместной.

Примеры. Резолюция с выражением недоверия или порицания может быть исправлена таким образом, что слово "недоверие" ("порицание") вычеркивается, а на его место вставляется слово "благодарность". Такая поправка не противоречит процедуре, так как в данном случае оба упоминаемые в ней слова — и вычеркиваемое, и вставляемое на его место — выражают мнения относительно поведения одного и того же человека, а отказ в вынесении вотума недоверия или объявлении порицания не есть то же самое, что объявление благодарности. Резолюция о покупке книг не подлежит поправкам, убирающим упоминания о книгах и вставляющим слова, относящиеся, скажем, к зданию. Предположим, что к еще не принятой резолюции, поручающей казначею приобрести письменный стол для секретаря собрания, вносится поправка, предлагающая добавить к ней слова "и оплатить расходы делегатов, отправляющихся на за-

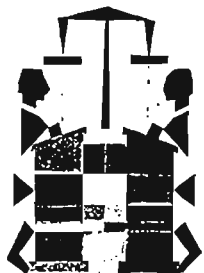
седание Конвента нашего штата". Поскольку оплата издержек делегатов Конвента никак не связана с приобретением стола, такая поправка должна быть сочтена неуместной. Однако вполне правомерна поправка, предлагающая вставить после слов "приобрести письменный стол" слова "и конторскую книгу для ведения протоколов", поскольку секретарь для исполнения своих обязанностей может нуждаться и в том, и в другом. Если собрание рассматривает резолюцию, осуждающую какие-то события или деяния, их список можно дополнить чем-то еще, что тем или иным образом связано с первоначальным содержанием резолюции. Предположим, что еще не принято решение выразить благодарность двум людям за их отважное поведение. Если их действия не были взаимосвязаны, к этой резолюции можно предлагать поправки аналогичного содержания, указывающие имена каких-то других людей, тоже совершивших героические поступки; в противном случае такую резолюцию можно пополнять лишь именами тех, кто помог двум первоначально названным людям или имел какое-то отношение к их действиям.

Предположим, собрание обсуждает следующую резолюцию: "Решено дать указание секретарю известить нашего представителя в Конгрессе о том, что мы одобряем его действия в вопросе о пошлинах." Процедура не допускает внесения поправки, предлагающей заменить "дать указания" на "не давать указаний", поскольку ее одобрение означало бы аннулирование исходной резолюции. Однако вполне правомерна поправка, предлагающая заменить "одобряем" на "не одобряем", поскольку принятие резолюции, осуждающей какой-то курс действий, не есть то же самое, что отклонение резолюции с его одобрением — ведь последнее может означать всего лишь нежелание собрания выразить свое мнение по этому вопросу. Если при обсуждении резолюции кто-то говорит: "Предлагаю вычеркнуть слова "сосновые скамьи", заменив их словами "дубовые стулья", он тем самым делает поправку первой степени, что исключает возможность внесения других поправок той же степени до

тех пор, пока собрание до конца не разберется с этой поправкой. В приведенном предложении все слова, кроме слов "сосновые скамьи" и "дубовые стулья" процедурно необходимы и не могут служить предметом поправок. Но предположим, что внесено предложение вычеркнуть прилагательное "сосновые", которое затем дополнено поправкой второй степени, предлагающей вставить на его место прилагательное "дубовые". Эта поправка уже незаконна, так как она меняет форму первоначальной поправки первой степени, где предлагалось нечто вычеркнуть, но ни слова не говорилось о том, чтобы что-то вставить. Аналогично, нельзя предлагать вычеркнуть из резолюции слово "одобрить" и вставить на его место слово "отклонить", поскольку каждое из них определяет форму резолюции, положительной или, соответственно, отрицательной. На практике, однако, того же результата (отклонения резолюции) можно добиться с помощью предложения об отсрочке ее рассмотрения на неограниченное время.

Председатель ни в коем случае не должен объявлять какую-то поправку неправомерной, если он не уверен в этом абсолютно. Во всех сомнительных случаях он должен либо поставить поправку на обсуждение, либо передать вопрос об уместности ее на рассмотрение собрания (см. об этом § 21).

Каждое исходное основное предложение может дополняться поправками. Это верно и по отношению к прочим предложениям, кроме перечисленных в приводимом ниже списке.



ПРЕДЛОЖЕНИЯ, НЕ ПОДЛЕЖАЩИЕ ПОПРАВКАМ

<i>Предложение об отсрочке обсуждения (кроме тех случаев, когда это предложение снабжено специальными уточнениями или когда последующие заседания не предполагаются или явно не планируются) —</i>	§ 17
<i>Призыв соблюдать повестку дня —</i>	§ 20
<i>Вопрос по порядку ведения собрания или апелляция —</i>	§ 21
<i>Возражение против рассмотрения вопроса —</i>	§ 23
<i>Требование провести повторное голосование (процедура "разделения собрания") —</i>	§ 25
<i>Предложение разрешить снять вопрос с рассмотрения —</i>	§ 27
<i>Предложение разрешить выступить по поводу неподобающих действий кого-либо из участников собрания —</i>	§ 21
<i>Просьба любого рода —</i>	§ 27
<i>Предложение о рассмотрении вопроса вне его места в повестке дня —</i>	§ 22
<i>Приостановка действия правил ведения собрания —</i>	§ 22
<i>Предложение отложить вопрос —</i>	§ 28
<i>Предложение вернуть вопрос на рассмотрение собрания —</i>	§ 35
<i>Предложение о пересмотре —</i>	§ 36
<i>Процедура немедленного перехода к голосованию —</i>	§ 29
<i>Предложение об отсрочке рассмотрения вопроса на неограниченное время —</i>	§ 34
<i>Внесение поправки к поправке (поправка второй степени) —</i>	§ 33
<i>Заполнение пробела —</i>	§ 33
<i>Выдвижение кандидатур —</i>	§ 66

Предложение принять резолюцию или одобрить правила внутреннего распорядка можно дополнить присоединением к нему фраз типа "отпечатать принятый

документ и раздать по экземпляру всем членам собрания", или "решение вступает в силу немедленно по закрытии годовичного собрания", или какими-то фразами в этом же роде. Каждое привилегированное, побочное или вспомогательное предложение должно снабжаться указанием о возможности или невозможности внесения по нему поправок. В случае необходимости следует объяснить и способы внесения поправок. Поправка по проголосованному вопросу не считается вспомогательным предложением: поскольку дело уже считается решенным, отклонение поправки на него никак не влияет. Поэтому она получает статус основного предложения, и к ней можно вносить поправки как первой, так и второй степени. Если вносится предложение о вычеркивании всего текста уже принятой резолюции, оно обычно получает название *аннулирования* (по поводу этой процедуры см. § 37). Предложения о поправках к правилам внутреннего распорядка и другим уставным документам организаций особо рассматриваются в § 68.

К протоколам заседаний обычно вносят неформальные поправки (корректировки): когда таковые предлагаются, председатель дает на этот счет соответствующие указания секретарю (но если это вызывает возражения, то необходимо и по этим поправкам проводить формальное голосование). Если в протоколе замечена ошибка, ее можно исправить независимо от давности допущения этой ошибки. Но если протоколы уже приняты собранием и поздно пересматривать это решение, их исправление возможно только путем голосования, большинством в две трети (хотя если о предложенной поправке объявляется заранее, достаточно простого большинства). Это ограничение служит цели защиты записей о заседаниях, которые иначе подвергались бы опасности постоянных переделок заинтересованными в этом силами, способными получить временное большинство. Нумерация абзацев, разделов и т.п. считается чисто служебной, и потому в случае необходимости исправляется самим секретарем без всяких предложений о поправках. По поводу внесения поправок к пространным документам (таким, как группы

резолюций или правила внутреннего распорядка), которые подлежат рассмотрению и исправлению по частям, см. § 24.

Заполнение пробелов. Предложения относительно заполнения пробелов рассматриваются в несколько иной процедуре, нежели прочие поправки. Различие в том, что эти предложения может вносить любое число участников заседания, но каждый имеет право предлагать не более чем по одному имени или числу для каждого пробела (исключения из этого правила возможны лишь с общего согласия присутствующих). Предложение о заполнении пробелов не требует поддержки и рассматривается не как поправка, а как самостоятельное предложение, и каждое такое предложение голосуется отдельно.

Если пробел должен быть заполнен каким-то именем собственным (фамилией, географическим названием и т.п.), председатель повторяет все предлагаемые имена для общего сведения, а затем ставит каждое на голосование в том порядке, в каком они были предложены. Процедура голосования повторяется до тех пор, пока какое-то предложение не получит простого большинства. Если пробел подлежит заполнению несколькими именами, а предложено не больше имен, чем требуется, их можно вставить в текст вообще без голосования. Но если предложены избыточные имена, все предложения голосуются в порядке, соответствующем их поступлению, пока не наберется нужное число имен, утвержденных простым большинством. Если же требуемое число имен не оговаривается, то голосуют все предложенные варианты, но в текст вставляют лишь получившие простое большинство.

Если пробел должен быть заполнен числом или датой, первым на голосование ставится самое крупное число — самая большая сумма денег, или самый длительный промежуток времени, или самая отдаленная дата (такой порядок не соблюдается в тех случаях, когда председателю ясно, что нужно принять иную процедуру, чтобы в итоге первым голосовалось предложение, имеющее минимальные шансы на принятие). Предположим, комитет

получил распоряжение приобрести здание за цену, которая не была определена заранее, и следует определить ее голосованием и вставить в пробел. В таком случае голосование начинается с самой крупной из предложенных сумм; если это предложение не собирает большинства и потому отклоняется, то его сторонники и, возможно, еще какая-то часть участников заседания должны, по всей вероятности, поддержать следующую цену, наиболее близкую к отвергнутой, которая таким образом имеет шансы получить больше голосов. В конце концов, какая-то из предлагаемых цифр получает требуемое большинство, и на этом основании голосование прекращается. Если бы, напротив, голосование началось с наименьшей из предложенных сумм, она должна была бы оказаться привлекательной для всех без исключения и сразу набрала бы большинство. Голосование в этом случае тут же бы и закончилось, даже если большинство присутствующих было бы готово разрешить комитету уплатить и более высокую цену. С другой стороны, предположим, что комитету поручается не купить, а продать дом — тоже за не определенную заранее цену. Очевидно, что в этом случае большие суммы окажутся привлекательнее меньших, и поэтому голосование надо начинать с самой низкой из предложенных цен и затем идти вверх вплоть до получения большинства голосов. В обоих случаях описанные процедуры голосования позволяют наилучшим образом выявить волю большинства участников заседания.

Иногда удобно создать пробел специально, что показывает следующий пример. Предположим, обсуждается резолюция, требующая, чтобы власти запретили строительство деревянных домов к северу от улицы А, и к этой резолюции вносится поправка: вычеркнуть из текста название улицы А, а вместо него вставить улицу Б. К этой поправке вносится поправка второй степени, предлагающая вычеркнуть улицу Б и вставить улицу В. Если во время прений выясняется, что есть сторонники и других вариантов, председателю лучше всего преодолеть это затруднение, предложив (если не будет возражений)

рассматривать название улицы как имя для заполнения пробела. В этом случае А, Б, В и другие названия рассматриваются как кандидаты для вставки на оставленное пустое место. Первым на голосование ставится предложение о наиболее обширной закрытой для строительства зоне. Если оно не собирает большинства, процедура голосования повторяется в нисходящем порядке. Если кто-то из присутствующих возражает против предложения председателя, последний вправе сам сразу поставить его на голосование. Такое же предложение может внести кто-то еще, причем в данном случае оно получает статус побочного. Это предложение не подлежит прениям и не может дополняться поправками. Можно, однако, предложить заполнить пробел посредством тайного голосования или каким-то иным образом.

Обычно пустые места в резолюции должны быть заполнены до ее голосования. Однако подчас, когда против резолюции настроено значительное большинство, к ней применяется процедура немедленного перехода к голосованию еще до заполнения имеющихся пробелов, что означает прекращение прений и немедленный переход к голосованию. Обычно в таких ситуациях резолюция сразу отклоняется. Но если она все же принимается, то необходимо заполнить все имеющиеся в ней пробелы до перехода к обсуждению других непривилегированных дел.

Метод заполнения пробелов иногда обладает большими преимуществами перед стандартной процедурой внесения поправок. Согласно этой процедуре, поправки голосуются в порядке, обратном их поступлению, иначе говоря, последняя из предложенных поправок ставится на голосование первой. Напротив, предложения по заполнению пробелов голосуются в той очередности, в какой они выдвигаются (кроме тех исключений, о которых шла речь выше).

Выдвижение кандидатур проходит по той же процедуре, что и заполнение пробелов: в каждый данный момент собрание может рассматривать сколько угодно кандидатур, причем каждое выдвижение считается самостоятельным предложением. Кандидатуры голосуются

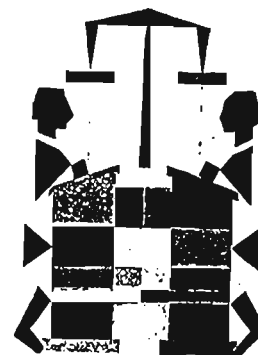
в той очередности, в какой они выдвигались Подробнее о выдвижении кандидатур см. § 66.

§ 34. Отсрочка рассмотрения вопроса на неограниченное время. Предложение об отсрочке на неограниченное время обладает старшинством только перед тем основным вопросом, в связи с которым оно вносится. Соответственно, это предложение уступает в старшинстве всем привилегированным, вспомогательным и побочным предложениям. К нему нельзя делать поправки и вспомогательные предложения, кроме предложений о введении процедуры немедленного перехода к голосованию и об изменении продолжительности прений. Предложение об отсрочке можно обсуждать, и оно открывает для прений связанный с ним основной вопрос. Само это предложение может применяться только к основным вопросам, включая вопросы о привилегиях и о повестке дня, после того, как они поставлены на рассмотрение собрания. Если предложение об отсрочке отклоняется, итоги этого голосования пересмотру не подлежат, но положительное голосование по нему может быть пересмотрено. В случае отклонения этого предложения его нельзя возобновлять, так как по сути это является предложением отклонить основной вопрос. Если последний направляется в комитет еще до голосования по предложению об его неограниченной отсрочке, это предложение игнорируется и в комитет не передается.

Цель этого предложения состоит не в отсрочке, а в отклонении основного предложения, но без непосредственной постановки на голосование, если это рискованно. Поэтому инициаторами предложения об отсрочке всегда становятся противники основного предложения, сомневающиеся в том, что им удастся привлечь на свою сторону большинство собрания при прямом голосовании против основного предложения.

Внесение предложения об отсрочке приводит к тому результату, что право на выступление вновь получают те, кто уже исчерпал свой регламент участия в прениях по основному вопросу. Дело в том, что технически собрание теперь уже обсуждает не основной вопрос, но

внесенное в связи с ним предложение о его неограниченной отсрочке, хотя предмет дискуссии на деле не меняется — это по-прежнему достоинства и недостатки основного вопроса. Если предложение об отсрочке принимается, и это голосование не пересматривается, то основной вопрос снимается с рассмотрения на текущей сессии. Поскольку это предложение до своего принятия не прекращает прений по основному вопросу, его единственный действенный итог сводится к тому, чтобы дать противникам этого вопроса возможность избавиться от него, не идя на риск голосования по нему, а тем самым и его одобрения. Если предложение об отсрочке проходит, соответствующий основной вопрос снимается вплоть до конца сессии; если нет, — у его противников все равно остается возможность попытаться счастья при окончательном голосовании. Кроме того, итоги голосования по предложению об отсрочке на неограниченное время позволяют им оценить свои силы и силы противников и на этом основании решить, стоит ли продолжать дальнейшую борьбу против принятия спорного основного вопроса.



ГЛАВА 6

НЕКОТОРЫЕ ГЛАВНЫЕ И НЕ ПОДДАЮЩИЕСЯ КЛАССИФИКАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Список этих предложений см. в § 15

§ 35. Предложение вернуть вопрос на обсуждение не имеет превосходства ни перед каким нерешенным вопросом. Однако оно приоритетно по отношению к главным предложениям, вносившимся на той сессии, во время которой этот вопрос считался отложенным. Оно также приоритетно, когда наступает время для обсуждения вопросов, аналогичных отложенному, а также для обсуждения новых и неоконченных дел. Наконец, такие предложения обладают приоритетом на следующей (после той, на которой они были отложены) сессии в организациях, устраивающих свои собрания не реже раза в квартал. Это предложение уступает привилегированным (§ 14) и побочным (§ 13) предложениям, но не вспомогательным предложениям (§ 12). Оно не обсуждается и не дополняется вспомогательными предложениями. Предложение вернуть вопрос на обсуждение можно вносить лишь после того, как собрание, приняв решение отложить данный вопрос, перейдет к каким-то другим делам. Аналогично: в случае отклонения этого предложения, его можно возобновить только после обсуждения каких-то других дел. Оно не подлежит пересмотру, ибо в случае отклонения его можно возобновлять много раз. Возвращенный на обсуждение вопрос может быть вновь отложен, но только после того, как его обсуждение в определенной мере продвинется.

Обычные совещательные собрания откладывают вопросы лишь временно — предполагается, что обсуждение отложенного дела возобновится в более удобный момент или после завершения обсуждения вопроса, из-за которого оно было отменено. Сразу после этого любой участник

заседания вправе предложить вернуть отложенный вопрос на обсуждение. Если, когда он встает, чтобы внести свое предложение, председатель обратит внимание на кого-то еще, считая, что тот поднялся с места первым, следует сразу же заявить о своем намерении внести предложение о возобновлении обсуждения отложенного вопроса. Если ранее поднявшийся участник заседания вносит основное предложение, председатель должен предоставить слово инициатору предложения о возобновлении рассмотрения отложенного вопроса. Если новое главное предложение председатель объявляет до того, как успеет получить слово инициатор предложения о возвращении отложенного вопроса, тому следует подождать, пока объявленный председателем вопрос будет разрешен, и затем внести свое предложение.

Вопрос возвращается на обсуждение вместе со всем своим сопровождением, в точности в том самом виде, в каком он был отложен. Например, если отложенная резолюция сопровождалась поправками и предложением о передаче дела в комитет, по которым еще не было принято решения, то после возвращения этой резолюции на обсуждение прежде всего надо заняться предложением о передаче ее в комитет. Если перед тем, как вопрос отложили, было предложено перенести его на определенное время, но собрание не успело принять решение по этому предложению, и вопрос возвращается на обсуждение после наступления оговоренного в том предложении момента, это предложение попросту игнорируется. Если обсуждение отложенного вопроса возобновляется в тот же самый день, в нем не могут участвовать исчерпавшие свой регламент до того, как вопрос был отложен. Если же обсуждение возобновляется в последующие дни, это ограничение силы не имеет. Процедура немедленного перехода к голосованию сохраняет силу, если вопрос, в связи с которым она была задействована, возвращается на обсуждение в тот же самый день или по крайней мере на той же сессии.

§ 36. Пересмотр. Предложение о пересмотре голосования обладает тем свойством, что его выдвижение имеет

более высокий ранг, чем его рассмотрение. Оно временно блокирует любые действия, могущие проистекать из результатов того голосования, которое с его помощью пересматривается. Это предложение можно вносить только в день проведения оспариваемого голосования либо на следующий день (при этом законный праздник или период отдыха не рассматриваются в качестве пропущенных дней). Инициатором предложения о пересмотре голосования может быть лишь участник собрания, первоначально голосовавший вместе с победившей стороной, но поддержано это предложение может быть любым участником заседания. Предложение о пересмотре можно вносить до решения любого другого вопроса и даже когда кто-то уже получил слово, а также после голосования о переносе заседания, если только председатель еще не объявил его закрытым. Предложение о пересмотре можно вносить и после внесения предложения о применении процедуры немедленного перехода к голосованию, причем в таком случае по обоим этим предложениям не проводятся прения.

В то время как выдвижение предложения о пересмотре голосования столь привилегированно, ранг процедуры его рассмотрения равен рангу того вопроса, голосование по которому пересматривается, но эта процедура обладает приоритетом по отношению к любому новому предложению того же ранга, что будет проиллюстрировано ниже. Пересмотр голосования, посредством которого собрание на время или окончательно разделяется с каким-то главным вопросом, может быть инициирован только если в этот момент нет нерешенных вопросов по общей повестке дня. Предложение о пересмотре не подлежит отсрочке на неопределенное время, поправкам и передаче в комитет. Если это предложение откладывается или отсрочивается на определенное время, это распространяется на подлежащий пересмотру вопрос и все сопутствующие ему вопросы. Если же это предложение обсуждается, к нему можно применять процедуру немедленного перехода к голосованию и предложения, меняющие длительность дебатов. Оно не подлежит

дискуссии лишь тогда, если не подлежит дискуссии подлежащее пересмотру предложение. Если дискуссия по предложению о пересмотре возможна, то разрешается обсуждать и достоинства самого пересматриваемого вопроса. Если уже не остается времени для возобновления обсуждения пересматриваемого вопроса, не может обсуждаться и предложение о его пересмотре. Если это предложение отклоняется, возобновлять его можно только с общего согласия. Ни один вопрос нельзя пересматривать вторично, если только после первого пересмотра к нему не были сделаны существенные поправки. Для пересмотра достаточно лишь простого большинства, независимо от того, каким большинством может быть принят сам пересматриваемый вопрос.

*Нельзя предлагать пересмотреть голосование по предложению, которое может быть возобновлено в какое-то разумное время. Этот же запрет действует и в следующих случаях: когда практически того же результата можно достигнуть посредством иных парламентских процедур; когда одобренное предложение уже частично выполнено (это не относится к предложению об ограничении прений) или его принятие привело к совершению каких-то действий, которые собрание не в силах отменить; когда итогом голосования явилось одобрение контракта, о чем уже уведомлены прочие заинтересованные стороны; наконец, нельзя пересматривать голосование по предложению о пересмотре другого голосования. В соответствии с этими правилами, нельзя пересматривать голосование по следующим предложениям: о переносе заседания (§ 17); об объявлении перерыва на отдых (§ 18); об откладывании обсуждения (§ 28) и о возвращении вопроса на обсуждение (§ 35); о приостановке действия правил (§ 22) или общего порядка рассмотрения дел (§ 65); о пересмотре результатов голосования (§ 36). Нельзя также пересматривать *положительные* результаты голосования по следующим предложениям: о соблюдении повестки дня; о принятии (а в случае принятия, об исправлении, отмене или аннулировании) устава организации, ее правил внутренен-*

него распорядка, правил процедуры или любых других правил, которые могут быть изменены лишь после предварительного оповещения членов организации; об избрании в члены организации или на какую-то должность в ней, если избранный присутствует на заседании и не отказывается от того поста, на который его избрали (или же если он отсутствует, но был надлежащим образом оповещен о результате голосования и принял предложенное ему место); о возобновлении процесса выдвижения кандидатов. Нельзя пересматривать голосование, отклоняющее предложение об отсрочке обсуждения какого-либо вопроса на неограниченное время, поскольку практически тот же самый вопрос возникает вновь, когда проводится голосование по основному предложению. После того, как комитет занялся переданным ему вопросом, время для пересмотра голосования по самой передаче считается упущенным (хотя комитет может быть освобожден от обсуждения этого вопроса). Но после того как проведены прения в соответствии с решением, ограничивающим или увеличивающим их длительность, это решение может быть пересмотрено, поскольку в ходе прений могут всплыть какие-то обстоятельства или факты, делающие желательным возвращение к стандартной процедуре прений. Протоколы заседания можно исправлять в любое время, причем для этого не требуется пересматривать голосование об их одобрении.

Если основной вопрос еще не голосовался и было внесено предложение пересмотреть итоги голосования по любому побочному, вспомогательному, либо привилегированному предложению, председатель должен поставить этот вопрос сразу же, как только это будет позволено процедурой, если только само предложение о пересмотре было сделано в первый раз. Отсюда вытекает, что если предложено пересмотреть отрицательное голосование по вопросу об отсрочке рассмотрения вопроса на определенное время, пока собрание еще не приняло решений по предложениям о передаче дела в комитет, об откладывании рассмотрения вопроса и о применении процедуры немедленного перехода к голосованию, председатель сперва ставит на голосо-

вание предложение отложить рассмотрение этого вопроса. Если это предложение отклоняется, на голосование ставится предложение о введении процедуры немедленного перехода к голосованию, а затем о пересмотре голосования по предложению об отсрочке. Если последнее предложение одобряется, председатель вновь ставит на голосование предложение об отсрочке, а если оно отклоняется, то голосованию подлежит предложение о передаче вопроса в комитет. Если какой-либо вопрос был отложен и через какое-то время возвращен на обсуждение, применяется аналогичная процедура — иначе говоря, сперва рассматривается предложение о введении процедуры немедленного перехода к голосованию, затем о пересмотре голосования по вопросу об отсрочке, и т.п. Если предлагается пересмотреть голосование о поправке первой степени, когда другая поправка той же степени еще не голосовалась, необходимо сперва покончить именно с ней, а затем уже председатель объявляет предложение о пересмотре. Если предлагается пересмотреть голосование по поправке к непосредственно находящемуся на рассмотрении собрания вопросу, председатель должен немедленно поставить это предложение на обсуждение.

Если предложение о пересмотре вносится, когда собрание занято другим вопросом, надлежит покончить именно с последним, но после этого *объявленное председателем* предложение о пересмотре получает право приоритетности по отношению ко всем прочим основным предложениям и обычным делам. Но председатель не формулирует предложение о пересмотре до тех пор, пока оно не ставится на обсуждение.

Если предложение о пересмотре вносится в тот момент, когда аналогичное предложение (предположим, что оно было сделано раньше) уже могло быть поставлено на обсуждение, председатель сразу же объявляет о предложении о пересмотре собранию, если инициатор этого предложения не добавил к нему слов "и внести его в протокол" (смысл этих слов будет объяснен ниже).

Если после принятия основного вопроса хотят пересмотреть голосование по поправке к нему, необхо-

димо пересмотреть и голосование по основному вопросу, причем оба повторных голосования должны иницироваться одним общим предложением. Тот же принцип применяется и в отношении поправки к поправке независимо от того, была ли ранее одобрена только соответствующая поправка первой степени или и основная резолюция. Когда одно предложение предусматривает пересмотр двух или трех голосований, прения должны быть ограничены тем вопросом, который голосовался первым. Таким образом, если предлагается пересмотреть голосование по основному предложению и по внесенным в связи с ним двум поправкам первой и второй степени, предмет прений может служить только поправка второй степени. В случае одобрения предложения о пересмотре председатель повторяет для собрания содержание этой поправки и предоставляет слово инициатору предложения о пересмотре. После этого процесс обсуждения возвращается на ту стадию, где он пребывал перед первоначальным голосованием по этой поправке.

Предложение о пересмотре вносится в следующих формах: "Предлагаю пересмотреть голосование по резолюции о банкете"; "Предлагаю пересмотреть голосование по поправке, предлагающей вычеркнуть слово «среда» и вставить на его место «четверг»" (эта форма используется в тех случаях, когда по основной резолюции голосование еще не проводилось); "Предлагаю пересмотреть итоги голосований по резолюции о банкете и по поправке о вычеркивании слова «среда» и вставке на его место слова «четверг»" (эта форма применяется после голосования по основной резолюции, если хотят добиться пересмотра результатов голосования по поправке).

Когда вносится предложение о пересмотре, председатель формулирует его для собрания (при условии, что рассмотрение этого предложения не противоречит процедуре), а затем действует обычным образом, как при рассмотрении любого другого вопроса. Если в данное время обсуждение этого предложения не представляется возможным, председатель говорит: "Господин А. предлагает пересмотреть голосование по такому-то воп-

росу. Секретарь зафиксировал это предложение", а затем переходит к текущим делам.

Чтобы внести предложение о пересмотре, участник заседания после получения слова говорит: "Вношу предложение о пересмотре голосования по...". Это предложение не требует ни поддержки другого участника заседания, ни голосования. Если оно не противоречит процедуре (такие случаи перечислялись выше), председатель говорит: "Поступило предложение пересмотреть итоги голосования (или голосований) по...". Ставится вопрос: намерено ли собрание пересмотреть итоги голосования (голосований) по...? Готово ли собрание приступить к обсуждению этого вопроса?". Когда же нельзя немедленно начать обсуждение предложения о пересмотре, председатель возвращается к нему, как только для этого представляется возможность. Перед этим он должен вновь сформулировать предложение о пересмотре, как если бы оно только что поступило.

По окончании прений (если они имеют место) председатель ставит вопрос на голосование таким образом: "Сторонники пересмотра голосования по резолюции о банкете говорят «за»; возражающие против пересмотра говорят «против». Голоса «за» в большинстве; голосование по этой резолюции подлежит пересмотру. Ставится на голосование резолюция, гласящая, что...". Вопрос может быть поставлен на голосование и иначе: "Желает ли собрание пересмотреть резолюцию о банкете и поправки к ней, предлагающей вычеркнуть слово «среда» и вставить на его место слово «четверг»? Сторонники пересмотра говорят «за», противники пересмотра говорят «против». Сторонники пересмотра в большинстве, поэтому голосование по резолюции и поправке подлежат пересмотру. Ставится на голосование поправка, состоящая в том, что...". Если предложение о пересмотре одобряется, собрание возвращается к той фазе обсуждения, в которой оно находилось перед голосованиями по предложению о пересмотре. Поэтому вопросы, по которым предстоит заново голосовать, считаются открытыми для немедленного повторного обсуждения и повторных поправок.

При внесении предложения о пересмотре все действия, которые могли бы осуществляться на основе оспариваемой резолюции, приостанавливаются вплоть до принятия решения по этому предложению. Но если оно не ставится на рассмотрение собрания, эффект его внесения оканчивается с окончанием текущей сессии (см. § 63), или, если организация регулярно проводит ежеквартальные заседания, с окончанием следующей такой сессии. Вплоть до окончания действия этого эффекта любой участник регулярного, специального или перенесенного заседания вправе *поставить* предложение о пересмотре на рассмотрение собрания и тем самым вынудить собрание принять по нему определенное решение. Впрочем, нетипично, чтобы кто-то иной, кроме инициатора предложения о пересмотре, ставил его на обсуждение собрания в самый день его внесения, если сессия не оканчивается в этот день и нет нужды в срочных действиях.

Если собрание приняло предложение о пересмотре, это означает, что вновь должен быть поставлен ранее проголосованный вопрос в той стадии обсуждения, в которой он находился непосредственно перед первым голосованием. Поэтому в новых прениях могут участвовать лишь те, кто не исчерпал своего регламента до первого голосования, а остальные могут принимать участие в прениях только по предложению о пересмотре, в которых разрешается касаться и основного вопроса. Если новое голосование проводится не в день принятия предложения о пересмотре, то в прениях, которые продолжают на следующий день, далее могут выступать все без исключения участники заседания. При пересмотре результатов голосования, проведенного в соответствии с процедурой немедленного перехода к голосованию, основной вопрос считается полностью открытым для дискуссии и поправок, если только перед внесением предложения о пересмотре не оставалось ни одного неосуществленного голосования, полагающегося по этой процедуре.

На заседаниях как постоянных, так и специальных

комитетов можно пересматривать результаты любого голосования, сколько бы времени ни прошло после его проведения, если только предложение о пересмотре вносится членом комитета, не голосовавшим вместе с проигравшей стороной, а все члены, голосовавшие вместе с победившей стороной, либо присутствуют на заседании, либо были заранее уведомлены о предстоящем внесении на этом заседании предложения о пересмотре. Голосование в комитете всего собрания пересмотру не подлежит.

Пересмотр голосования и внесение в протокол. Как уже объяснялось, предложение о пересмотре голосования исправляет (по меньшей мере на один день) ошибки, порожденные слишком поспешными действиями. Это предложение можно вносить с занесением в протокол; в результате его нельзя будет рассматривать до конца данного рабочего дня. Это делается для того, чтобы не позволить временно сложившемуся большинству предпринять действия, не одобряемые большей частью членов организации. Подобная мера применяется в больших организациях с частыми собраниями и малыми кворумами, которые зачастую не превышают десяти процентов от общего числа членов организации. Процедура пересмотра голосования позволяет в таких организациях как-то защититься от неосмотрительных действий создавшегося на каком-либо заседании временного большинства, не требуя при этом предварительного оповещения о внесении основных предложений и поправок, как это делается в английском парламенте. Однако, чтобы достичь этой цели, необходимо разрешить применение процедуры пересмотра к завершающему голосованию по основному предложению, безотносительно к тому, что простое предложение о пересмотре уже было внесено ранее. Иначе эта процедура была бы бесполезной, так как ей, как правилу, предшествует обычное предложение о пересмотре, при отклонении которого не разрешается предлагать использовать и описываемую в этом разделе процедуру, поскольку последняя изобретена исключительно для

применения в случае непредставительности заседания. Это обстоятельство должно быть совершенно очевидным. Поэтому какие-то представители временного меньшинства должны голосовать вместе с временным большинством, принимая или откладывая на неограниченное время важное основное предложение, если они считают, что это голосование противоречит желаниям подавляющего большинства членов организации. После этого кто-то из них должен предложить пересмотреть голосование по этому вопросу (или резолюции) с занесением своего предложения в протокол. Такая мера временно блокирует все вытекающие из только что проведенного голосования действия, что позволяет уведомить о сделанном предложении отсутствующих членов организации. Если никто из сторонников временного меньшинства не голосует вместе с большинством и поэтому никто из них не имеет возможности внести предложение о пересмотре голосования, кто-то из них должен тут же предупредить о своем намерении внести на следующем заседании предложение об аннулировании этого спорного голосования. Если такое уведомление делается заранее, для аннулирования достаточно большинства голосов.

Если меньшинство некорректно использует эту процедуру, вынуждая применить ее к голосованию, влекущему за собой какие-то срочные действия, которые надо осуществить еще до следующего регулярного заседания, против этого есть такое средство: сразу проголосовать за то, чтобы собрание после перерыва встретилось в один из последующих дней (надо сразу назначить подходящий день), когда можно было бы поставить на обсуждение и осуществить предлагаемый этой процедурой пересмотр. Даже простое внесение этого предложения с большой вероятностью вызовет отзыв предложения о пересмотре голосования, поскольку это предложение лишается смысла, если большинство членов общества поддерживает подлежащий пересмотру вопрос. Конечно, если в итоге предложение о пересмотре отзывается, подлежит отзыву и "контрпредложение" о назначении другого дня голосования.

По форме предложение о пересмотре с занесением в протокол отличается от обычного предложения о пересмотре в следующих отношениях:

(1) Его можно вносить только в день проведения голосования, подлежащего пересмотру. Если заседание проводится на следующий день и в этот день вносится обычное предложение о пересмотре, оно достигает той же цели, какой достигло бы предложение о пересмотре с занесением в протокол, если бы оно было сделано в день голосования.

(2) Предложение о пересмотре с занесением в протокол превосходит по старшинству обычную форму предложения о пересмотре и может вноситься даже после того, как по этому предложению проведено голосование, но до объявления его результатов. Если это предложение вносят после простого предложения о пересмотре, последнее игнорируется.

(3) Его можно применять только к голосованиям, посредством которых собрание принимает окончательные решения по основным вопросам. Эти голосования таковы: положительное или отрицательное голосование относительно принятия основного предложения и положительное голосование по предложению об отсрочке основного предложения на неограниченное время. Предложение о пересмотре с занесением в протокол можно также применять для пересмотра отрицательного голосования по предложению о рассмотрении вопроса, против которого выдвинуты возражения (см. § 23), но это при условии, что текущая сессия не заканчивается в данный рабочий день. Как описано в § 23, при наличии возражений председатель спрашивает собрание, желает ли оно рассматривать спорное дело, несмотря на возражения; преобладание отрицательных ответов означает, что собрание отказывается от рассмотрения этого дела.

(4) Если организация не проводит регулярных деловых собраний как минимум ежеквартально, предложение о пересмотре с занесением в протокол не может вноситься на последнем деловом заседании сессии.

(5) Наконец, это предложение нельзя ставить на рассмотрение участников заседания непосредственно в день его внесения, если только это не заключительный день сессии ассамблеи, не проводящей регулярных деловых сессий как минимум ежеквартально.

После постановки предложения о пересмотре с занесением в протокол на рассмотрение собрания все последующие этапы обсуждения этого предложения и принятия по нему решения уже не отличаются от соответствующих этапов прохождения простого предложения о пересмотре.

§ 37. Аннулирование или отмена. Любое проведенное собранием голосование, за исключением перечисленных ниже, может быть аннулировано (отменено) простым большинством голосов, если на предыдущем заседании или при созыве данного заседания было сделано оповещение о предстоящем внесении предложения об аннулировании. Если такого предварительного уведомления не делалось, аннулирование проходит при одобрении его двумя третями поданных голосов или простым большинством полного состава организации. Оповещение можно делать, когда на рассмотрении собрания находится какой-то другой вопрос, но нельзя прерывать выступающего оратора. Предложение об аннулировании идентично предложению о поправке к уже принятым документам, которая влечет за собой полное вычеркивание подлежащих отмене разделов (или даже аннулирование этих документов в целом). Поэтому такое предложение подлежит тем же ограничениям по части предварительного уведомления и обеспечения того или иного большинства, необходимого для принятия решения о подобных поправках.

Предложение об аннулировании является основным предложением без каких-либо привилегий, а потому оно может быть внесено только если у собрания нет других дел. Его нельзя делать, если аналогичного результата можно добиться активизацией ранее внесенного предложения о пересмотре того голосования, которое предполагается аннулировать. В качестве ини-

циатора предложения об аннулировании может выступить любой участник собрания. Это предложение можно обсуждать; оно уступает в старшинстве всем привилегированным и побочным предложениям и может быть объектом приложения любого вспомогательного предложения. Его можно применять к голосованиям по всем без исключения основным предложениям, однако голосование не может быть отменено, если его итогом уже стали какие-то действия, которые собрание не может отменить или изменить; или если это было голосование об утверждении контракта, и другая сторона уже была уведомлена о результате голосования; или если этим голосованием утверждалась отставка, избрание на должность либо увольнение (или лишение членства в организации), причем соответствующий индивидуум присутствовал при голосовании или был официально уведомлен о его итогах. Если речь идет об исключении какого-то члена организации, то единственная возможность аннулировать результаты голосования состоит в том, чтобы восстановить исключенного в его членстве или в должности, что требует той же предварительной процедуры и такого же голосования, что и первоначальное избрание.

Если участники заседания хотят не только аннулировать предпринятые действия, но и выразить сильное недовольство ими, они могут прибегнуть к следующей процедуре, применяемой, хотя и редко, законодательными собраниями: ставится на голосование предложение об аннулировании спорной резолюции и одновременном *исключении* ее из протоколов. Это делается следующим образом. Соответствующий текст либо вычеркивается, либо обводится и по нему по диагонали пишется формула "исключено по решению собрания", после чего секретарь собрания ставит свою подпись и дату. Однако исключенный кусок текста должен оставаться разборчивым, чтобы в будущем всегда было можно определить, не исключен ли из протокола какой-нибудь текст, по которому не было соответствующего решения собрания. Процедура аннулирования и исключения из протокола

записи, сделанной с соблюдением всех формальностей, может быть утверждена только большинством всего состава организации. Даже если на собрании имеется кворум и предложение утверждается единогласно, но число голосовавших за него не составляет большинства членов организации, предложение не проходит.

§ 38. Возобновление предложения. Если исходное основное предложение или поправка были одобрены или отклонены, либо если рассмотрение основного предложения было отсрочено на неограниченное время и прошло возражение против его рассмотрения, это или практически то же самое предложение не может ставиться перед собранием на той же сессии. Исключением являются лишь предложения о пересмотре или аннулировании голосования, но такое предложение можно вносить опять только на одной из будущих сессий. Если организация проводит регулярные сессии, как минимум, ежеквартально, то рассмотрение главного предложения не может быть возобновлено вплоть до конца следующей регулярной сессии, если его рассмотрение было отсрочено до этой сессии, или если оно было отложено, одобрено, отклонено или отсрочено на неограниченное время, а на предыдущей сессии было внесено, но не активировано предложение о пересмотре. В таких случаях к данному вопросу можно вернуться уже на следующей сессии лишь, если он был перенесен на какое-то время в пределах продолжительности этой сессии, а также посредством применения процедуры возвращения на обсуждение, или с помощью пересмотра голосования по этому вопросу.

Если собрание проводит регулярные сессии реже, чем ежеквартально, любое не переданное в комитет или не отсроченное до следующей сессии предложение может быть возобновлено на этой следующей сессии. Предложения о переносе заседания, об объявлении перерыва и об откладывании обсуждения можно каждый раз вносить снова и снова, если собрание достаточно далеко продвинется в обсуждении данного вопроса. Однако само внесение этих предложений или голосование по ним не

считается поводом для их возобновления. Предложение об отсрочке рассмотрения какого-то вопроса на неограниченное время или о внесении поправки нельзя возобновлять на той же самой сессии. Однако другие вспомогательные предложения могут быть возобновлены, если собрание достаточно далеко продвинулось в своей работе и возобновление ставит перед ним практически новый вопрос. Предложение о возвращении вопроса на обсуждение и призыв соблюдать повестку дня могут быть возобновлены, когда собрание покончит с делами, которыми оно занималось после их отклонения. Предложение об отсрочке рассмотрения на неограниченное время не подлежит возобновлению даже в том случае, если основной вопрос после его предыдущего внесения успел обрасти поправками. Нельзя ставить вопрос по порядку ведения, если аналогичный вопрос уже был поставлен и отклонен на той же сессии. Если собрание поддержало голосованием какое-то решение председателя, он имеет право не рассматривать на той же сессии протест против аналогичного решения. Исправления в протоколы можно вносить безотносительно к тому, сколько прошло времени после внесения записи, а также в том случае, если предложение об этих исправлениях уже ранее делалось, но было отклонено.

Если переданный в комитет вопрос возвращается на рассмотрение на том же заседании ассамблеи, или если отложенный вопрос на том же заседании вновь ставится на обсуждение, это не считается его возобновлением.

Нижеследующие предложения *не подлежат возобновлению* на той же сессии, если только они не были отозваны их инициаторами: предложение принять или отсрочить на неограниченное время рассмотрение исходного основного предложения; поправка; предложение о пересмотре, если только пересматриваемый вопрос не был существенно исправлен при предыдущем пересмотре; возражение против рассмотрения вопроса; предложение сделать перерыв до того же часа следую-

шего рабочего дня; предложение повторно приостановить действие правил на том же заседании и с прежней целью (впрочем, последнее может быть возобновлено на другом заседании в тот же день).

Председатель не должен допускать, чтобы процедура возобновления отклоненных предложений использовалась для создания препятствий в работе собрания. Если злонамеренность использования этой процедуры является очевидной, он в интересах собрания должен отказать рассматривать предложение об использовании этой процедуры (о таких *отвлекающих действиях* см. § 40).

§ 39. Ратификация. Предложение о ратификации принадлежит к числу основных предложений и используется при желании подтвердить или удостоверить какое-то действие, требующее одобрения собрания. Собрание правомочно ратифицировать только такие действия своих комитетов, делегатов или должностных лиц, на которые оно вправе дать санкцию заранее. Например, никакая ратификация не придаст законности открытому голосованию, если правила организации требуют тайной подачи голосов. Аналогично, нельзя ратифицировать действия, произведенные в нарушение законов государства или штата, либо противоречащие уставу или внутренним правилам организации. Собрание вправе ратифицировать лишь какие-то срочные меры, предпринятые во время заседания, на котором отсутствовал кворум, даже если правила организации требуют наличия кворума. Предложение о ратификации можно дополнить поправкой, заменяющей его на предложение о вынесении порицания (и наоборот), если спорное действие было совершено должностным лицом или другим представителем собрания. Предложение о поправке подлежит прениям и открывает для них подлежащий ратификации вопрос.

§ 40. Отвлекающие, нелепые или фривольные предложения. Ради удобства совещательных ассамблей необходимо допускать возможность периодического возобновления некоторых высокопривилегированных предложений по ходу продвижения в обсуждении и решении дел. Необходимо также, чтобы каждый участник

заседания мог предложить проведение повторного голосования (согласно процедуре "разделения собрания"). С другой стороны, если не предусмотреть каких-то защитных мер, меньшинство всего из двух членов организации могло бы постоянно вносить апелляции, предлагать отложить обсуждение или прервать заседание, ставить вопросы по порядку ведения, требовать повторения каждого голосования, даже если оно было практически единогласным, а также предлагать явно фривольные или нелепые поправки. Используя таким образом в своих целях парламентскую процедуру, незначительное меньшинство могло бы практически блокировать работу собрания, особенно собрания с непродолжительными сессиями. В свое время Конгресс США для предотвращения этой опасности принял специальное правило, что "спикер должен отказывать в поддержке любому отвлекающему предложению". Но даже если устав и правила организации не содержат формальных запретов против недопустимого использования парламентских свобод, каждая совещательная ассамблея имеет естественное право защищать себя от некорректных действий своих отдельных членов. Поэтому, если председатель видит, что какие-то участники заседания используют правила парламентской процедуры для создания препятствий нормальному обсуждению дел, он должен или не реагировать на такие предложения, или объявить их процедурно неправомочными. Например, председателю не следует признавать повторных апелляций, если они делаются в обструкционистских целях. Председателю положено быть справедливым и неизменно вежливым, но он должен проявлять твердость в защите собрания от всякого рода покушений на его права, даже если это делается в строгом соответствии с парламентскими правилами, кроме одного — а именно, недопустимости отвлекающих, нелепых или фривольных предложений.

Вот пример таких предложений. Допустим, некто ожидается в городе на следующей неделе, и вносится предложение пригласить его выступить на очередном еже-

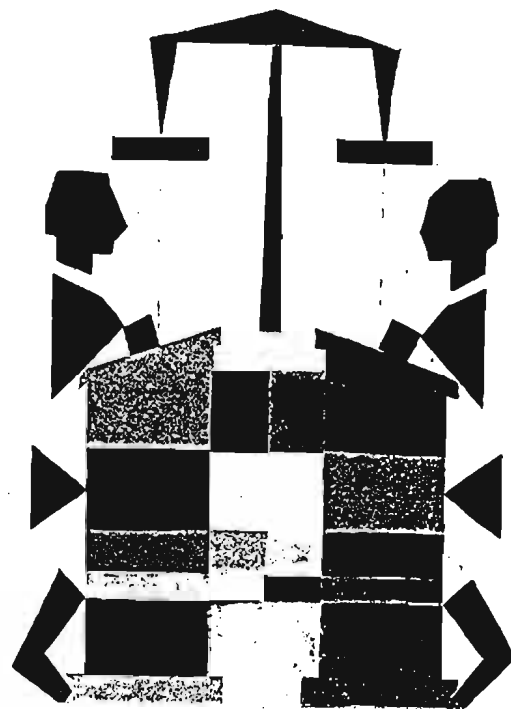
недельном заседании организации, которое будет иметь место как раз во время пребывания этого лица в городе. Если в ответ на это кем-то вносится контрпредложение направить данный вопрос на рассмотрение комитета с дополнительной инструкцией доложить свое заключение на следующем заседании, председателю следует отклонить это предложение как абсурдное.

§ 41. Вызов всех членов организации. Эта процедура не применяется в обычных организациях, поскольку у них нет возможностей обеспечить обязательную явку всех своих членов. Однако эта процедура используется в Конгрессе и утверждается простым большинством палаты при наличии в зале не менее одной пятой ее членов. Так же можно поступать в городских советах и других подобных собраниях, имеющих власть созывать своих членов на заседания.

При обращении к этой процедуре можно руководствоваться следующим правилом: при отсутствии кворума избранные депутаты или делегаты, составляющие около или более пятой части общего корпуса, вправе простым большинством голосов потребовать вызова прочих членов ассамблеи. Если это предложение одобряется, то никакие предложения о переносе или отсрочке заседания уже не могут рассматриваться вплоть до явки остальных делегатов в числе, достаточном для кворума, или до получения доказательства невозможности явки в этот день нужного числа делегатов.

При отсутствии кворума предложение об общем вызове получает старшинство над всеми прочими предложениями, кроме предложения о переносе заседания. Если же имеется кворум, предложение об общем вызове имеет тот же ранг, что и вопросы о привилегиях. Это предложение принимается простым большинством присутствующих, а в случае отклонения не подлежит возобновлению на том же заседании, пока на нем имеется кворум. После принятия предложения о вызове и вплоть до завершения всех связанных с этим действий и процедур, нельзя вносить никакие не связанные с ним предложения, кроме предложения о переносе заседания (например, нельзя

объявить перерыв, используя механизм единодушного согласия). Перенос заседания кладет конец всем этим действиям, но до закрытия собрания при наличии кворума может освободить вызванных и явившихся членов от присутствия на следующем заседании.



ГЛАВА 7

ПРЕНИЯ

- § 42. Прения
- § 43. Этикет прений
- § 44. Закрытие и недопущение прений
- § 45. Принципы прений и недебатыруемые предложения

§ 42. Прения. Первые шесть глав были посвящены объяснению необходимых процедурных шагов, предшествующих прениям. Отмечалось, например, что если перед собранием не стоит никаких нерешенных вопросов, участник заседания, желающий выступить с предложением, должен встать и обратиться для этого к председателю; что он может внести предложение, которое должно быть кем-либо поддержано, и затем председатель должен объявить это предложение; что председатель спрашивает затем собрание, готово ли оно начать обсуждение внесенного предложения. После этого вопрос считается открытым для прений (об этом уже говорилось в § 7, который рекомендуется перечитать в связи с этой главой).

Никто не вправе выступать в течение одного рабочего дня по одному и тому же вопросу больше двух раз (по апелляциям — не более одного раза), причем каждое выступление без особого разрешения собрания не может превышать десяти минут. Продление регламента должно быть разрешено в каждом отдельном случае; оно одобряется, если за это проголосует большинство в две трети голосов, причем дискуссия по предложению о предоставлении оратору дополнительного времени не проводится.

Любое собрание вправе вводить свой собственный регламент, уменьшая или увеличивая максимальную продолжительность выступлений (см. § 30), но лимит в два выступления в день продолжительностью не более десяти минут каждое, как правило, вполне соответствует потребностям обычных собраний. Никто не может полу-

чить во второй раз слово по тому же вопросу, если желающий участвовать в прениях по этому делу еще не получил слова для первого выступления. Если нужна большая свобода прений, надлежит либо перейти к неформальному рассмотрению вопроса, либо передать его в комитет всего собрания (обе процедуры требуют одобрения только простым большинством), либо расширить регламент (§ 30), для чего необходимо большинство в две трети голосов. Как показано в § 30, большинство в две трети вправе ввести такой регламент, какой оно сочтет нужным.

Когда все желающие принять участие в прениях уже выступили, инициатор исходного предложения вправе закрыть их своим заключительным словом, если только он не превысил общего двадцатиминутного лимита, однако он не может воспользоваться этой привилегией после закрытия прений. Поправки или дополнительные предложения, вносимые в ходе обсуждения, изменяют содержание исходного вопроса, а поэтому, с точки зрения прений по ним, рассматриваются как самостоятельные новые вопросы. Пока не принято решение по внесенной поправке, прения должны вестись только по ней, если только это решение в силу характера поправки практически не означает решения основного вопроса. Если участник заседания просто задает вопрос или делает замечание, это не рассматривается как выступление. Инициатор предложения вправе голосовать против него, но он не может против него выступать. (О закрытии прений см. § 44.)

Председатель собрания не может ограничивать право его участников выступать с предложениями и участвовать в прениях, слишком быстро ставя обсуждаемый вопрос на голосование. Если с запозданием обнаруживается, что какой-то участник заседания после объявления прений надлежащим образом просил председателя о предоставлении слова, он должен его получить даже после оглашения председателем результатов голосования, причем в этом случае прения считаются находящимися в той же фазе, в какой они были непосредственно перед его началом. Но если председатель предоставляет всем достаточно

возможностей для участия в прениях, то не пожелавшие этим воспользоваться после начала голосования уже не могут претендовать на выступления.

§ 43. **Этикет прений.** Участникам прений следует избегать любых личных выпадов и ограничиваться обсуждением лишь тех вопросов, которые в данный момент дебатированы собранием. Выступающий не может делать никаких замечаний относительно решений собрания, если только он не намерен закончить свою речь предложением об аннулировании или повторном обсуждении какого-то предложения. Если оратор упоминает в своем выступлении других участников собрания, он должен в максимальной степени избегать называть их по имени, употребляя вместо этого выражения типа "предыдущий оратор" или еще какие-нибудь описательные фразы. Всех должностных лиц собрания можно называть только по их официальным должностям. Если кто-то из участников делает нечто нежелательное или предосудительное с точки зрения остальных, они могут как угодно сильно осуждать само действие или его последствия, но не вправе открыто ставить под сомнение его мотивы: предметом обсуждения в таких случаях должно быть только деяние, но не человек, его совершивший.

Если кто-либо хочет задать вопрос выступающему, он должен встать и, не дожидаясь разрешения председателя, произнести: "Господин председатель, я хотел бы обратиться к оратору с вопросом". После этого либо председатель спрашивает оратора, не возражает ли тот против этой просьбы, либо оратор сам объявляет о своей согласии или несогласии, адресуясь, однако, не к спрашивающему, а к председателю, поскольку на заседаниях совещательных собраний присутствующим не разрешается общаться между собой непосредственно. Если оратор соглашается ответить, то его регламент продлевается на то время, которое было затрачено на предложение вопроса и получение ответа.

Если во время чьего-то выступления берет слово сам председатель, чтобы сделать замечание по порядку ведения собрания, сообщить о чем-то или как-либо

иначе использовать свое право обращаться к ассамблее, выступающему надлежит сесть на место и оставаться там, пока председатель не закончит выступления. Если председатель призывает выступающего к порядку, последний должен сразу же сесть и не вставать до тех пор, пока не будет разрешен возникший процедурный вопрос. Если замечания оратора будут сочтены неподобающими и хотя бы один человек станет возражать против продолжения его речи, он не сможет возобновить выступление, пока собрание за это не проголосует, причем перед таким голосованием не допускаются прения.

Если оратор использует неподобающие выражения, они должны быть записаны либо секретарем, либо кем-то еще из недовольных ими участников заседания, а затем зачитаны говорящему. Если он не признает их за свои слова, собранию надлежит решить голосованием, действительно ли он их произносил или нет. Если он не может подтвердить произнесенные слова и не приносит своевременно извинений за них, то долг собрания принять соответствующие меры. Если непарламентские высказывания были направлены лично против кого-то из присутствующих и вызывают конфликт между оратором и объектом его замечаний, то собрание сперва выслушивает обе стороны, а потом приступает к обсуждению этого конфликта. На время обсуждения конфликтующим надлежит покинуть зал заседаний: это вытекает из общего правила, согласно которому никому из членов ассамблеи не разрешается присутствовать на заседании по его делу. Однако тот, кто просто выступает против чьих-то слов, не имея личных причин возражать против них, может оставаться в зале и во время их обсуждения. Если неуважение проявлено к председателю или к действиям одного из должностных лиц ассамблеи, они также не обязаны покидать на время обсуждения зал заседаний. Если после выступления, в котором были допущены неподобающие выражения, собрание успело заняться какими-то другими делами, время для возражений по поводу слов выступавшего считается упущенным.

Во время прений, голосования или выступления

председателя присутствующие не должны перешептываться, ходить по залу или каким-то иным образом мешать собранию.

§ 44. Закрытие и недопущение прений. Сочтя дебаты законченными, председатель должен спросить собрание, нет ли возражений против перехода к голосованию. Если никто не прерывает паузу и не просит слова, председатель вправе считать, что ни один из присутствующих не хочет выступать по данному вопросу. Тогда он встает и ставит вопрос на голосование. Прения этим еще не закрываются, поскольку вплоть до подачи голосов как "за", так и "против", любой участник заседания вправе попросить слова и вновь открыть прения или внести какое-то предложение, если только он сделает это достаточно быстро. В случае возобновления прений вопрос должен быть позднее вновь поставлен на голосование. Если кто-то из присутствующих злоупотребляет правом возобновления дискуссии и сперва не реагирует на вопрос председателя о переходе к голосованию, но затем, уже после объявления голосов "за", встает и вновь начинает прения, председатель должен счесть это преднамеренным затягиванием дела (§ 40) или иной помехой работе собрания и действовать так, чтобы защитить его интересы. При вторичном голосовании прения разрешаются возобновлять только с общего согласия собрания.

Если две трети присутствующих хотят закрыть прения до того, как успели выступить все желающие принять в них участие, это можно сделать, прибегнув к процедуре немедленного перехода к голосованию или проголосовав за прекращение дебатов к определенному часу. Можно поступить и иначе, ограничив продолжительность выступлений и разрешив участникам заседания выступать по каждому вопросу не более одного раза (это в подробностях объясняется в § 29 и § 30). Эти предложения требуют одобрения большинством в две трети голосов, поскольку их проведение в жизнь приостанавливает фундаментальное право всех без исключения участников совещательной ассамблеи добиваться полного и всесто-

ронного обсуждения любого вопроса перед принятием по нему решения. Простым большинством вопрос можно отложить и тем самым временно приостановить его обсуждение, которое, однако, может быть возобновлено таким же простым большинством голосов, когда на рассмотрении собрания не будет находиться никаких других вопросов (см. § 35), или когда процедура позволит обсуждать аналогичные неоконченные или новые вопросы. Для предотвращения обсуждения какого-то предложения (даже его инициатором) единственный путь состоит в использовании процедуры возражения против обсуждения вопроса (§ 23), которую надо применить еще до начала дебатов и внесения вспомогательных предложений. Если эта процедура одобряется большинством в две трети голосов, предложение снимается с обсуждения вплоть до конца сессии.

§ 45. Принципы прений и недебатыруемые предложения. Все главные предложения подлежат обсуждению. Что касается прочих предложений, то прения по ним допускаются или запрещаются в соответствии со следующими правилами:

(а) По общему правилу, высокая степень привилегированности предложения несовместима с дебатами по нему. Поэтому все такие предложения недискуссионны, за исключением относящихся к привилегиям всего собрания или его отдельных членов. Вопросы о привилегиях (см. § 19) возникают не часто, но если это происходит, они оказываются столь существенными, что им позволено прерывать нормальное течение дел. Обычно по таким предложениям трудно принимать разумные решения без предварительного обсуждения, а потому по ним разрешаются прения. То же самое можно сказать о протестах против решений председателя, по которым также проводятся прения, за исключением тех случаев, когда речь идет о неподобающем поведении, нарушении правил выступлений и приоритетности дел, а также если протест заявлен, когда перед собранием стоит еще не решенный недебатыруемый вопрос. Во всех этих случаях потребность в прениях не настолько велика,

чтобы оправдать ею нарушение общих правил, а потому заявленные в таких ситуациях протесты не дискутируются.

(б) Предложения, влекущие приостановку действия тех или иных правил, не дискутируются. Это распространяется на предложения о прекращении, сокращении или продлении прений, поскольку они предполагают приостановку нормальной процедуры ведения дискуссии.

(в) Не подлежат дискуссии протесты, заявленные после ввода в действие процедуры немедленного перехода к голосованию, поскольку явно неуместно разрешать дискуссию уже после того, как собрание большинством в две трети голосов решило закрыть прения по обсуждаемому вопросу. Поэтому все решения, ограничивающие прения по рассматриваемому вопросу, применяются ко всем другим вопросам, возникающим, когда это решение еще находится в силе.

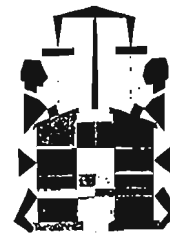
(г) Предложения пересмотреть или снабдить поправками недебатированный вопрос сами не подлежат обсуждению. Верно и обратное: разрешаются прения по аналогичным предложениям, относящимся к дебатированным вопросам.

(д) Вспомогательное предложение (§ 12) подлежит дискуссии в той степени, в какой оно ограничивает право собрания заниматься исходным вопросом по своему усмотрению. Это правило лучше всего объяснить на примерах. "Предложение о неограниченной отсрочке" вопроса лишает собрание права вернуться к его обсуждению на протяжении всей текущей сессии (но использование процедуры пересмотра делает такое возвращение возможным), и потому это предложение требует проведения свободных дебатов, могущих даже включать обсуждение достоинств и недостатков самого исходного вопроса. Предложение передать вопрос в комитет влечет задержку его обсуждения до получения доклада комитета, после чего вопрос считается открытым для свободной дискуссии. Поэтому дебаты по этому предложению должны ограничиваться только такими темами, как уместность передачи дела в комитет, инструкции комитету и

т.п. Предложение об отсрочке рассмотрения вопроса на определенное время влечет лишь перерыв в обсуждении дела до заранее оговоренного часа (этот перерыв можно сократить только введением в действие процедуры пересмотра или процедуры приостановки действия правил), и потому оно допускает лишь ограниченные прения об уместности и целесообразности самой отсрочки. Предложение о временном снятии вопроса с обсуждения (§ 28) хотя и прекращает его рассмотрение, но позволяет собранию вернуться к нему в любое время, приемлемое для обсуждения и его самого, и аналогичных ему вопросов. Отсюда следует, что данное предложение не должно обсуждаться и не обсуждается.

Если какое-то предложение не подлежит дискуссии, это не означает, что председатель не вправе разрешить присутствующим задавать вопросы или предлагать пояснения, пока его обсуждение еще не закончено. Нужно всегда четко помнить о различиях между ведением прений и просто вопросами либо короткими замечаниями и предложениями. Если вопросы или предложения могут помочь собранию в решении дела, председателю следует их разрешать еще до проведения голосования по недебатированному вопросу. Он должен, однако, все это время оставаться на ногах, чтобы показать, что слово принадлежит ему. Председателю не следует допускать более длительных задержек в постановке вопроса на голосование, чем те, которые он считает полезными для ведения дел.

Ниже следует соответствующий изложенным выше процедурным правилам список предложений, по которым возможна дискуссия и по которым она не возможна:



ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОСНОВНОГО ВОПРОСА ДЛЯ ПРЕНИЙ

<i>Отложить на неограниченное время —</i>	§ 34
<i>Пересмотреть обсуждаемый вопрос —</i>	§ 36
<i>Аннулировать —</i>	§ 37
<i>Ратифицировать —</i>	§ 39

ПРЕДЛОЖЕНИЯ, НЕ ПОДЛЕЖАЩИЕ ПРЕНИЯМ

<i>Определение часа, на который переносится заседание (по привилегированному вопросу)</i>	§ 16
<i>Перенос заседания (без уточнения времени следующего заседания) —</i>	§ 17
<i>Объявление перерыва на отдых (с привилегированным статусом) —</i>	§ 18
<i>Призыв соблюдать повестку дня и вопросы, относящиеся к приоритетности дел —</i>	§ 20
<i>Апелляция (заявляемая при обсуждении вопроса, не подлежащего прениям, или относящаяся к неподобающему поведению, нарушению правил выступлений, к приоритетности дел) —</i>	§ 21
<i>Приостановка действия правил —</i>	§ 22
<i>Возражения против рассмотрения вопроса —</i>	§ 23
<i>Побочные предложения (кроме апелляций) —</i>	§ 13
<i>Предложение отложить вопрос —</i>	§ 28
<i>Непосредственный переход к голосованию (§ 29) и предложения о закрытии прений, увеличении либо сокращении их продолжительности —</i>	§ 30
<i>Поправка к предложению, не подлежащему прениям —</i>	§ 33
<i>Пересмотр предложения, не подлежащего прениям —</i>	§ 36

ГЛАВА 8

ГОЛОСОВАНИЕ

- § 46. Процедура голосования
- § 47. Голосования, результаты которых считаются действительными даже при наличии единогласия
- § 48. Предложения, для утверждения которых недостаточно простого большинства

§ 46. Процедура голосования. Если вопрос не подлежит прениям или собрание решает их прекратить, председатель сразу же после объявления вопроса ставит его на голосование, как это описано в § 9. При этом разрешается обращаться к председателю лишь для внесения предложений более высокого ранга.

Если вопрос подлежит прениям, но после его объявления председателем никто не просит слова, председатель должен спросить, готовы ли присутствующие к обсуждению данного вопроса. Если и тогда никто не попросит слова, председатель, немного обождав, должен поставить вопрос на голосование. Если же по поставленному вопросу начинаются прения или вносятся какие-то с ним связанные предложения, председатель должен дожидаться, когда прения иссякнут, и спросить, желает ли кто-нибудь их продолжить. Дав участникам заседания достаточно времени, чтобы встать и попросить слова, председатель, в случае отсутствия желающих выступить, должен поставить вопрос на голосование, а затем объявить результат голосования.

Обычно голосование проводится устно. В частности, таким образом всегда голосуют члены Конгресса. В небольших собраниях люди часто голосуют поднятием руки. Другие способы подачи голосов: голосование вставанием; тайное голосование посредством бюллетеней или шаров; поименное голосование; голосование по общему согласию; заочное голосование по почте.

Ответственность за объявление и проведение голосования лежит на председателе. Поэтому он имеет право потребовать немедленного проведения повторного голосования вставанием, если у него возникают сомнения относительно итогов устного голосования. В случае необходимости председатель волен даже распорядиться о проведении точного подсчета голосов. Однако он не вправе назначить поименное или тайное голосование, если это не предусматривается правилами организации или если за это не проголосует собрание. В случае неясности итогов устного голосования, председатель может сперва предложить встать сторонникам голосуемого предложения, а когда те сядут, — его противникам. Если и в этом случае остаются сомнения относительно распределения голосов, председатель должен предложить сторонникам предложения опять встать и на этот раз не садиться до тех пор, пока он сам или секретарь их пересчитают. Затем тем же способом определяется число противников голосуемого предложения, после чего председатель оповещает собрание об итогах голосования. Если собрание очень многочисленно, председатель может счесть необходимым выделить нескольких его членов для подсчета голосов, которые доложат ему о результатах. В небольших собраниях вместо вставания можно голосовать поднятием рук.

Когда голосуют, заявляя "за" или "против", или поднятием рук, любой участник заседания вправе потребовать применения процедуры *разделения собрания*, иначе говоря, повторного открытого раздельного голосования, когда поочередно встают сторонники и противники голосуемой резолюции, так что все присутствующие могут видеть, кто как голосует (см. § 25). Кроме того, в этом случае любой делегат может потребовать точного подсчета голосов. Это предложение должно быть поддержано хотя бы еще одним делегатом, после чего председатель обязан поставить его на голосование. В некоторых организациях допускается принятие этого предложения при определенном числе голосов "за"; в случае отсутствия специальных правил на этот счет предло-

жение о проведении подсчета, а также тайного или поименного голосования одобряется простым большинством.

Объявление итогов голосования. После определения тем или иным способом итогов голосования председатель объявляет: "В большинстве сторонники резолюции. Резолюция принята". Если он не до конца уверен в правильности своей оценки, он может сказать: "Судя по всему, сторонники резолюции в большинстве". Если после этих слов никто не выражает сомнения в его оценке и не требует раздельного голосования, председатель после короткой паузы продолжает: "Сторонники резолюции в большинстве" и т.д. Если голосование проводилось поднятием рук или вставанием, председатель объявляет его результаты примерно так: "Голоса за то, чтобы отложить вопрос, в большинстве. Обсуждение откладывается". Если производился подсчет голосов, председатель говорит: "95 голосов за предложенную поправку, 99 — против. Поправка отклоняется. Переходим к обсуждению резолюции. Готовы ли присутствующие к ее обсуждению?" и т.д.

Председатель, объявляя результаты голосования, прежде всего должен сообщить, принято или отклонено голосовавшееся предложение, затем описать последствия проведенного голосования и, наконец, объявить, к обсуждению какого дела переходит собрание, если таковое имеется. Если на повестке дня ничего больше нет, председателю следует спросить, чем участники собрания желают теперь заняться. Одна из главных причин путаницы, случающейся на заседаниях, состоит в том, что председатель недостаточно полно или недостаточно точно информирует присутствующих, что именно находится на повестке дня. Самого серьезного осуждения заслуживает председатель, просто объявляющий "Предложение принято" и сядший на место. Многие участники заседания могут просто не знать, к каким процедурным последствиям приводит то или иное голосование, и долг председателя — в точности информировать всех как об этом, так и о следующем вопросе повестки дня.

Если имеется кворум (см. § 64), простого большинства голосов (пустые бюллетени в расчет не принимаются) достаточно для одобрения любого предложения, за исключением перечисленных в § 48 (они принимаются большинством в две трети голосов). Любое большинство вправе принять предложение или избрать кого-то на должность только на основании утвержденных заранее правил. Если голоса распределяются поровну, предложение считается отклоненным; если голосование не является тайным, председатель, коль скоро он сам считается членом собрания, вправе голосовать, чтобы получилось именно такое распределение. Однако председатель не имеет права голосовать дважды — сперва, чтобы обеспечить равное распределение голосов, а потом, чтобы подать решающий голос. Если на решение председателя подается апелляция и встает вопрос, должно ли оно считаться решением всего собрания, равное количество голосов за и против апелляции интерпретируется как решение в пользу председателя, даже если он принимал участие в этом голосовании. Это правило основывается на том принципе, что собрание вправе отменить решение председателя лишь большинством голосов, причем считается и его голос, если он принадлежит к числу членов ассамблеи.

Существует общее правило: никто не вправе участвовать в голосовании по вопросу, в котором он лично или материально заинтересован. Это не означает, однако, что запрещается голосовать за себя на выборах на должность, в члены комитета и т.п. Аналогично, даже при наличии финансовой или иной заинтересованности, можно принимать участие в голосовании по предложению, внесенному совместно с другими членами организации (например, по резолюции об увеличении выплат всем членам собрания). Если бы приведенное выше правило соблюдалось абсолютно жестко и никто не имел бы права принимать участие в любом голосовании, тем или иным способом затрагивающим его интересы, собрание лишилось бы возможности провести голосование, скажем, об устройстве

банкета, а законодательная ассамблея — о размерах жалованья депутатов. Точно так же в этом случае большинство было бы не в состоянии предотвратить направленные против него действия меньшинства. Например, если какая-то отдельная фракция выдвинула против остальных делегатов те или иные обвинения и поставила этот вопрос на голосование, она могла бы заявить, что участники собрания, составляющие большинство, заинтересованы в собственном оправдании, а потому не вправе подавать голоса. Обычно члены собрания из деликатности сами воздерживаются от голосования по вопросам, затрагивающим их личные интересы, за исключением тех случаев, где их голоса могут непосредственно повлиять на исход голосования. Если против какого-то делегата выдвинуты обвинения и собрание предписывает ему явиться для разбирательства, его членство теоретически считается приостановленным, а поэтому, вплоть до прекращения его дела, он лишается всех прав и привилегий члена организации, включая и права голосовать.

Каждый участник заседания сохраняет право изменить свой голос вплоть до официального объявления об исходе голосования. После этого голос можно менять только с разрешения ассамблеи, в частности, со всеобщего согласия ее членов, т.е. если никто не отвечает утвердительно на вопрос председателя о наличии возражений. Если кто-то все же возражает, можно внести формальное предложение о предоставлении такого разрешения, и это предложение не подлежит обсуждению.

Хотя долг каждого участника собрания, имеющего свое мнение по обсуждаемому вопросу, состоит в том, чтобы выразить его во время голосования, никого нельзя принуждать к участию в голосовании. Делегат может предпочесть воздержаться от голосования, даже в том случае, когда результат голосования будет таким же, как если бы он голосовал вместе с большинством.

Тайное голосование. Эта форма голосования применяется прежде всего для обеспечения секретности,

поэтому к ней прибегают, если существует опасность, что какие-то члены собрания могут не захотеть открыто выразить свое мнение по данному вопросу. Сюда относятся предварительные и основные голосования на выборах, голосование о приеме новых членов и на различного рода разбирательствах и судах. Для всех таких ситуаций правила внутреннего распорядка организации должны требовать закрытого голосования: если такого правила нет, оно может быть введено о общего согласия присутствующих или внесением предложения на этот счет, которое не подлежит обсуждению и для одобрения которого достаточно простого большинства голосов.

Тайное голосование очень редко используется в законодательных собраниях, но обычные общества, особенно закрытые, прибегают к нему часто, главным образом в ходе выборов и судов, но иногда и в других случаях, скажем, при определении места проведения следующего съезда. Если тайное голосование по какому-то кругу вопросов предписывается правилами организации, считается неправомочным любое предложение, против которого члены собрания не могут возражать, не раскрывая тем самым своих взглядов относительно любого из этих вопросов. Например, в таких случаях нельзя вносить предложение, чтобы кто-то проголосовал за другого человека. Аналогично, если тайное голосование не получилось единогласным, нельзя вносить предложение с требованием такого единогласия, не уточняя одновременно, что само это предложение подлежит закрытому голосованию.

Иногда закрытое голосование проводится с помощью черных и белых шаров, но обычно — посредством бюллетеней с именами кандидатов или словами "да" либо "нет". Бюллетени раздают специально уполномоченные на то лица (счетчики), а затем они же собирают их или участники голосования сами опускают бюллетени в урны, причем, как правило, в сложенном состоянии. В организациях с большим числом членов при использовании такой процедуры голосования против имен уже

проголосовавших участников собрания ставится крестик, чтобы никто не мог голосовать второй раз.

Когда по видимости все уже проголосовали, председателю надлежит спросить, все ли желающие уже подали голоса, а затем объявить о закрытии голосования. После этого счетчики вскрывают урны и приступают к подсчету голосов. Незаполненные бюллетени не учитываются, а сложенные вместе пары (или большее количество) бюллетеней аннулируются как незаконные. В то же время незначительные технические ошибки, например в правописании, игнорируются, если они не скрывают и не искажают общий смысл бюллетеня. Например, если при голосовании в суде кто-то напишет в бюллетене "венвен" вместо "виновен", его вердикт все равно не вызывает сомнений. Аналогично, при небольших неточностях в написании имен бюллетени должны интерпретироваться в соответствии со списком кандидатов, если не возникает сомнений, кого именно имел в виду подавший голос. Но если возникает реальная опасность разночтения или иной путаницы, либо если в бюллетени вносятся имена людей, по тем или иным причинам не могущих быть избранными, то такие бюллетени должны или аннулировать как незаконные, или о них следует сообщить председателю, который сразу же спрашивает собрание, в чью пользу их надо интерпретировать. Если учет этих спорных бюллетеней не влияет на общий исход голосования, счетчики вправе объявлять его результаты, не запрашивая специальных инструкций о том, как поступать с этими бюллетенями. Незаконные голоса, равно как и голоса, поданные за людей, не имеющих права на избрание, подлежат особому учету и обнародованию вслед за законными голосами.

В сообщениях об итогах голосования имена кандидатов расставляются сверху вниз в соответствии с количеством полученных ими законных голосов. Предположим, счетчики обнаружили сто бюллетеней, из них четыре пустых, два (с одним и тем же именем) сложены вместе, а пятьдесят содержат имя человека,

не подлежащего избранию, допустим, из-за того, что он уже исчерпал максимальный срок пребывания в данной должности. Тогда отчет о результатах голосования будет выглядеть так:

Число поданных голосов	96
Для избрания необходимо	49
Кандидат А. получил	37
Кандидат Б. получил	8

НЕЗАКОННЫЕ ГОЛОСА

Господин В. (не подлежащий избранию) получил	50
Два сложенные вместе бюллетеня в пользу господина Г. аннулируются как незаконные	1

Избранный первым счетчик зачитывает отчет стоя и передает его председателю, а затем садится на место, не объявляя, кто именно избран. Председатель вновь зачитывает отчет, а затем называет имена избранных. В данном случае он должен был бы сказать, что избрание не состоялось, а затем объяснить, по какой причине (вследствие недобора обоими кандидатами необходимого минимума голосов). В таком случае необходимо проводить повторные голосования, пока, в конце концов, кто-нибудь не будет избран. Если голосование проводится закрытым способом, председатель всегда должен в нем участвовать, но если он не сделает этого до закрытия урн, он не может это сделать позднее без разрешения собрания. Счетчики должны передать все собранные бюллетени секретарю, который обязан сохранять их до тех пор, пока он не будет уверен, что собрание не потребует их пересчета (последний осуществляется при одобрении соответствующего предложения простым большинством голосов).

Поименное голосование. Когда проводится поименное голосование (см. также § 25), председатель инструктирует голосующих следующим образом: "Сторонники голосуемой резолюции, когда будут называться их имена, произносят «да» (или «за»), ее противники произносят «нет» (или «против»)". После этого председатель приказывает клерку или секретарю произвести переключку, причем с ее началом все прения прекращаются. Клерк по очереди называет имена всех участников заседания, и каждый из них, как только произносится его имя, отвечает "да", "нет" или "присутствую" (последнее означает, что он воздерживается от голосования). Клерк фиксирует все ответы в трех различных колонках и по окончании переключки зачитывает имена сторонников резолюции, ее противников и тех, кто отказался принять участие в голосовании, что позволяет исправить ошибки в фиксации голосов, если таковые были допущены. После этого клерк передает председателю лист бумаги с записанным на нем распределением голосов, и тот уже оповещает собрание об итогах голосования.

Имена всех голосовавших "за" и "против", равно как и всех воздержавшихся от голосования должны быть внесены в протокол. При голосовании в комитете всего собрания поименное голосование не применяется.

Общее согласие. Собранию легче работать, если при обсуждении рутинных или маловажных дел удастся избегать точного следования процедурам внесения формальных предложений и голосования. Председатель вправе считать, что имеется общее согласие, если никто не выступает с возражениями. Это отнюдь не означает, что все без исключения одинаковым образом смотрят на обсуждаемое дело — возможно, оппоненты предпочитают не вмешиваться, зная заранее, что возражать или даже начинать прения попросту бесполезно. Например, если при утверждении протоколов заседания председатель спрашивает, нет ли поправок, и кто-то предлагает исправить записи, эти поправки вносятся. Если же таких предложений нет, председатель говорит: "Исправлений никто (или больше никто) не предлагает —

протоколы утверждаются". Хотя это помогает быстро разделаться с рутинными и маловажными вопросами, нужно уважать и следующее процедурное правило: если в любой момент, даже после объявления председателем результата, кто-то выступает с не слишком запоздалыми возражениями, председатель обязан назначить формальное голосование, проигнорировав все предпринятое собранием по данному делу (см. также раздел об общем согласии в § 47).

Заочное голосование. Члены совещательных в строгом смысле этого слова собраний могут голосовать, лишь если они присутствуют на заседании. Однако уставы многих обществ, члены которых разбросаны по большим пространствам, нередко разрешают заочное голосование, например, по выборам, о принятии уставов и правил внутреннего распорядка. Обычно используют два способа заочного голосования: по почте и по доверенности. В первом случае всем зарегистрированным членам организации рассылаются тексты голосуемых документов и избирательные бюллетени, которые, как правило, подписываются голосующими для доказательства их достоверности. Стоит отметить, что голосование по почте не может быть полностью тайным, ибо счетчики, во всяком случае, будут знать, кто каким образом проголосовал. Во втором случае лица, имеющие право голоса, передают его какому-то своему представителю. Этот метод преимущественно применяется на заседаниях акционерных обществ и других подобных организаций. Более того, использование этого метода противоречит фундаментальному принципу, на котором основана деятельность совещательных ассамблей — положению о равенстве их членов. Так, от прений мало пользы, если один из выступающих имеет больше голосов, чем все остальные вместе взятые. Поэтому голосование по доверенности не входит в число процедур, описанных в настоящем руководстве.

§ 47. Голосования, результаты которых считаются недействительными даже при наличии единогласия. Не правомочно любое предложение, противоречащее зако-

нам страны или штата, а также уставу и внутренним правилам организации. Такие предложения, даже принятые единогласно, не имеют законной силы. Недействительно любое правило, противоречащее правилу более высокого уровня — например, недействительно правило внутреннего распорядка, допускающее приостановку с общего согласия какой-то из статей устава организации. Аналогично, общая норма парламентской процедуры, допускающая внесение поправок в правила внутреннего распорядка большинством в две трети голосов и после надлежащего уведомления, может применяться, лишь если эти правила не содержат инструкций иного рода. Правила, защищающие интересы отсутствующих членов организации, никоим образом не подлежат приостановке, даже на основе единодушного голосования, поскольку последние не давали на это своего согласия. Ни по общему согласию, ни на основе голосования со сколь угодно значительным большинством не может быть отменено или приостановлено правило, требующее, чтобы о некоторых предложениях сообщалось заранее. Если правила требуют проведения тайного голосования, это делается для защиты анонимности мнений голосующих, так что неправомочно любое предложение, ставящее эту анонимность под угрозу. Поэтому даже с общего согласия присутствующих не подлежат отмене или приостановке правила о закрытости голосования — ведь в этом случае возражения могли бы пролить свет на то, как именно перед этим голосовали их авторы. Если процедура предусматривает проведение закрытых выборов, то внесение предложения о проведении закрытых выборов является недействительным. Аналогично: если правила требуют тайного голосования, предложение сделать неединогласное голосование единогласным само подлежит закрытой баллотировке, ибо иначе голосование не было бы секретным.

§ 48. Предложения, для одобрения которых требуется более чем простое большинство. *Простое большинство.* Любое законное предложение, не включенное в приведенный в конце этого раздела список, для

принятия нуждается в простом большинстве голосов, иначе говоря, должно быть одобрено более чем половиной общего числа всех голосов (не считая незаполненных бюллетеней), поданных во время надлежащим образом организованного собрания при наличии кворума, если только особые правила данной организации не требуют для его одобрения большей доли голосов.

Общее согласие или единодушное голосование. С общего (единодушного, молчаливого и т.п.) согласия присутствующих собрание может вершить дела, не слишком обращая внимание на правила процедуры. Эти правила изобретены прежде всего для защиты прав меньшинства, но если таковое отсутствует, нет смысла их строго придерживаться, за исключением тех случаев, когда возникает необходимость в защите прав отсутствующих членов ассамблеи или права на проведение тайного голосования. В первом случае о получении надлежащего согласия собрания говорить вообще не приходится, а во втором меньшинство не может отказать в согласии, не раскрывая тем самым своих голосов, а этого от него требовать ни в коем случае нельзя. Когда имеют место выборы, проводящиеся не тайным голосованием, а как-то иначе, и один из нескольких кандидатов получает большинство, иногда вносится предложение о том, что кандидатура должна быть утверждена единогласно. Такого рода предложение не следует делать никому, кроме занявшего второе место кандидата либо его представителя, но даже и в этом случае правомочность такого предложения вызывает сомнения. Для его отклонения достаточно всего лишь одного голоса против; точно так же только одного возражения достаточно для отказа от применения процедуры всеобщего согласия.

Правильное применение принципа, что процедурные нормы прежде всего охраняют права меньшинства, которое может быть ослаблено при отсутствии таких норм, способно значительно ускорить прохождение дел. Без явно выраженной оппозиции можно избежать формального голосования — председатель просто

спрашивает, нет ли возражений по предложенным действиям, а затем, в случае отсутствия возражений, сразу объявляет об утверждении объявленного предложения. В таких случаях говорят, что эти действия осуществляются при общем (или единогласном, или молчаливом) согласии собрания. Предположим, например, что собрание уже приняло двухминутный регламент выступлений, но чья-то речь оказалась настолько интересной, что присутствующие единодушно желают ее продолжения и по истечении установленного времени. В этом случае председатель, не ожидая формального предложения о продлении регламента, может счесть очевидным желание собрания увеличить время только этого выступления и разрешить оратору продолжать. Председатель может также объявить собранию, что, при отсутствии возражений со стороны присутствующих, этот оратор получит еще две минуты или какое-то другое дополнительное время (см. также раздел об общем согласии в § 46).

Большинство в две трети голосов. Большинство в две трети означает две трети от общего числа поданных голосов, без учета незаполненных бюллетеней. Такое голосование отличается от голосования двух третей присутствующих членов или двух третей общего списочного состава организации. Предположим, на собрании организации, имеющей 70 членов, присутствовали 20 человек, из которых 14 приняли участие в голосовании по определенному вопросу. В этом случае большинство в две трети составит 10 человек, две трети от общего числа участников собрания — 14 человек, а две трети состава организации — 47 человек.

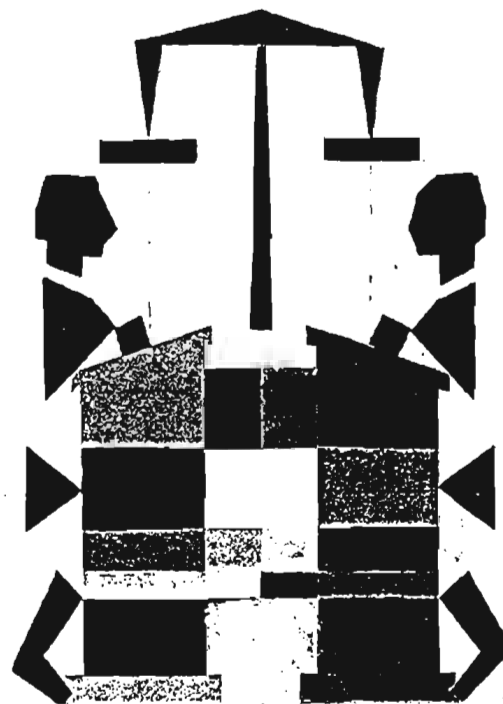
Принцип, что большинство в две трети необходимо для одобрения любого предложения, которое приостанавливает или изменяет ранее принятое процедурное правило, предотвращает внесение какого-то вопроса; закрывает прения либо меняет их продолжительность; ограничивает свободу выдвижения кандидатур или голосования; прекращает выдвижение кандидатур либо подачу голосов; лишает кого-то должности либо членства

в организации — был установлен в качестве компромисса между правами отдельного члена организации и организации в целом. Все только что перечисленные случаи представлены в приводимом ниже списке:

ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ТРЕБУЮЩИЕ БОЛЬШИНСТВА В ДВЕ ТРЕТИ ГОЛОСОВ

- Поправка или аннулирование любой статьи действующего устава, правил внутреннего распорядка либо любого принятого ранее процедурного правила; кроме того, о предполагаемом внесении каких предложений положено уведомлять собрание заранее —* § 68
- Поправка или аннулирование постоянного правила, программы или расписания дел, а также ранее принятой резолюции (в этих случаях предварительного оповещения не требуется) —* § 37
- Рассмотрение вопроса с нарушением принятого порядка —* § 22
- Приостановка действия правил —* § 22
- Объявление специального пункта повестки дня —* § 20
- Вынесение на рассмотрение собрания какого-либо вопроса с нарушением уже принятой повестки дня —* § 20
- Изменение повестки дня —* § 20
- Поддержка возражения против рассмотрения какого-либо вопроса —* § 23
- Введение процедуры немедленного перехода к голосованию —* § 29
- Изменение продолжительности прений —* § 30
- Увеличение продолжительности перерыва или отсрочка возобновления заседания —* § 20
- Прекращение выдвижения кандидатов — или окончание подачи голосов —* § 25

- Ограничение числа кандидатов*
Исключение из членства в организации (требует предварительного уведомления и обсуждения) — § 74
- Смещение с должности (требует предварительного уведомления)*
Освобождение комитета от рассмотрения вопроса (не требуется предварительного уведомления) — § 32
- Пересмотр в комитете, если один из членов большинства отсутствует и не был уведомлен о предстоящем пересмотре —* § 36



ГЛАВА 9

КОМИТЕТЫ И СОВЕТЫ

- § 49. Классификация комитетов
- § 50. Советы директоров и т.п.; исполнительные комитеты
- § 51. Членство "по должности" в советах и комитетах
- § 52. Специальные и постоянные комитеты
- § 53. Получение отчетов и докладов
- § 54. Принятие отчетов и докладов
- § 55. Комитет всего собрания
- § 56. Обсуждение "как бы в комитете всего собрания"
- § 57. Неформальное рассмотрение

§ 49. Классификация комитетов. Комитет — это рабочий орган, состоящий из одного или нескольких членов, избранный либо назначенный собранием или обществом для изучения и рассмотрения определенных вопросов и (иногда — или) принятия в связи с ними каких-то мер. Комитеты можно подразделить на две категории:

(1) Советы директоров или управляющих; советы попечителей, исполнительные комитеты и т.п.

(2) Обычные комитеты, специальные либо постоянные, а также комитет всего собрания и заменяющие его организационные структуры.

Описанию различного рода комитетов посвящены следующие пять разделов.

§ 50. Советы директоров или управляющих, советы попечителей, исполнительные комитеты и т.п. Комитеты этого типа по существу являются ни чем иным как небольшими совещательными собраниями, подчиненными назначившему их органу или организации. Этот орган (или его полномочные представители) определяет права и обязанности комитетов, число их регулярных заседаний и их кворумы. Советы и комитеты этого рода обычно назначаются организациями, чьи собрания происходят лишь ежеквартально или ежегодно. И тради-

ция, и соображения практической пользы вынуждают такие организации в промежутки между собраниями делегировать все свои права и прерогативы (с некоторыми исключениями) комитету, обычно носящему имя совета управляющих, административного совета или совета директоров. Каждый такой совет в своей работе опирается на собственные правила внутреннего распорядка, которые принимаются либо создавшей его организацией, либо, с ее разрешения и по ее поручению, самим советом. Обычно совету дается право образовывать из числа своих членов исполнительный комитет, которому в промежутках между заседаниями совета передаются все его полномочия. Подобно этому, и сам совет замещает общее собрание организации в промежутки между его сессиями (с тем лишь ограничением, что нижестоящий орган не вправе изменять какое-либо действие вышестоящего органа).

Исполнительный комитет должен быть невелик по составу, его члены должны жить недалеко друг от друга, чтобы иметь возможность собираться на регулярные заседания, не говоря уже о срочных встречах в особых обстоятельствах. Если организация имеет местный характер (скажем, если это благотворительное общество, шефствующее над детским приютом), ее административный совет обычно подразделяется на ряд комитетов, которые делят функции совета в промежутках между его заседаниями и на каждом заседании докладывают о своей работе всему составу совета. Советы и комитеты этого рода только в редких случаях получают на отзыв от "материнского" собрания какие-то резолюции или иные материалы — направляемые им документы обычно посылаются только для сведения и исполнения. Эти советы и комитеты организуются наподобие любых других совещательных собраний; они имеют в своем составе председателя и секретаря, которые либо избираются членами данного совета или комитета, либо назначаются собранием. Обычно правила внутреннего распорядка общества предполагают совмещение должностей председателя и секретаря общего собрания

и, соответственно, председателя и секретаря административного совета.

Заседания больших советов работают примерно по той же процедуре, что и заседания всего собрания. Малочисленные советы обычно могут себе позволить без ущерба для дела проводить заседания гораздо более неформально. Например, если на заседании присутствует не более дюжины членов совета, не обязательно вставать для внесения предложения, брать слово исключительно с разрешения председателя, или ожидать чьей-то поддержки при внесении предложений. Число выступлений на таких заседаниях обычно не ограничивается, а председатель не встает с места, объявляя о сделанном предложении или обсуждая какой-то вопрос. Те формальности, которые обеспечивают нормальное ведение дел в больших собраниях, могут подчас его затруднять в малочисленных комитетах.

Нередко состав советов подлежит ежегодному обновлению, скажем, на одну треть. В таких случаях после каждого годового собрания совет снова избирает должностных лиц и состав комитетов, как если бы он был переизбран в полном составе. Если избирается новый состав совета, все оставшиеся от прежнего состава неоконченные дела снимаются с рассмотрения.

Обычно правила организации обязывают ее административный совет представлять общему собранию ежегодный доклад о своей деятельности, содержащий рекомендации на будущее. Собрание обсуждает этот документ и, в случае необходимости, вносит в него поправки, после чего он обычно одобряется и публикуется в ежегодном отчете организации в качестве доклада ее административного совета. При подготовке этой публикации следует заботиться, чтобы был напечатан не только окончательный текст доклада, но также исключенные из его первоначального варианта места (они даются в скобках) и добавленные к нему куски (печатаются курсивом). Сам текст следует снабдить недвусмысленными пояснениями, из которых было бы видно, что именно совет рекомендовал первоначально

и каким изменениям подвергся его доклад на общем собрании. В протоколах собрания должно быть указано примерно следующее: "Административный совет представил свой доклад, который после обсуждения и внесения поправок был утвержден собранием в нижеприведенном виде, причем части исходного текста, исключенные из доклада при обсуждении, даны в скобках, а добавленные при обсуждении слова и фразы выделены курсивом (или каким-то иным образом)." Общество не вправе изменять доклад совета управляющих по существу. Оно может отказаться его одобрить или пропустить в печать, но не имеет права переделать его таким образом, чтобы возникло впечатление, что совет утвердил или рекомендовал нечто такое, чего он не утверждал и не рекомендовал. Описанная выше процедура как раз и позволяет отделить то, что содержалось в докладе самого совета, от изменений, внесенных во время его обсуждения на общем собрании.

§ 51. Членство в советах и комитетах "по должности" (ex-officio). Нередко советы и комитеты имеют в своем составе людей, занимающих места не по избранию или назначению, а в силу своей должности вне этих советов и комитетов. Потеря должности, дающей право на подобное членство, автоматически означает его прекращение. Если такой член "по должности" подчиняется обществу, в органы которого он входит, не возникает различий между ним и прочими их членами, за исключением тех случаев, когда председатель совета в силу своей должности входит в состав всех комитетов — очевидно, что в этом случае устав лишь разрешает ему участвовать в работе любого из этих комитетов, но не требует его непременно присутствия на заседаниях всех комитетов, что может быть физически невозможно; поэтому при определении наличия кворума присутствие председателя не учитывается. Председатель совета входит в любой комитет только в силу специального уставного правила или по назначению всего собрания. Если член "по должности" независим от организации, в органах которой он состоит, он пользуется всеми привилегиями

своего членства, включая право голоса, но не подчиняется вытекающим из этого членства обязанностям — например, если губернатор штата в силу своей должности входит в попечительский совет частной школы.

§ 52. Специальные и постоянные комитеты. Другой тип комитетов — это те, в которых ведется различного рода подготовительная работа к прохождению дел в самом собрании. Наличие подобных органов типично для совещательных ассамблей. Такие комитеты бывают либо постоянными, либо специальными — первые создаются на определенный период (например, на год или на время текущей сессии общего собрания), вторые — для выполнения каких-то особых функций. Кроме того, существует особая форма — "комитет всего собрания", куда входят все без исключения участники собрания. (О способах созыва постоянных и специальных комитетов см. § 32, комитета всего собрания — § 55.) Впрочем, к использованию "комитетов всего собрания" обычно прибегают лишь законодательные ассамблеи, так что, если не оговаривается противное, впредь речь будет идти только о постоянных и специальных комитетах.

Председатель комитета может быть назначен самим собранием — либо непосредственно, либо решением председателя. Если этого не происходит, председателем комитета автоматически становится тот его член, который был назначен в комитет первым, а в его отсутствие — следующий за ним по порядку назначения, и далее в том же порядке. Член комитета, получивший таким образом права председателя, пользуется ими и дальше, если комитет не изберет (простым большинством голосов) нового председателя, что он вправе сделать, если только председатель не назначается собранием в целом (постоянные комитеты обычно сами предпочитают избирать своих председателей). Клерк должен передать председателю комитета (или, если тот отсутствует, одному из прочих его членов) официальные записи о создании комитета, имена его членов, дела и документы, направленные на его рассмотрение, а также дополнительные инструкции собрания, если таковые имеются. Все

необходимые для работы комитета бумаги и книги должны быть по требованию комитета переданы в его распоряжение соответствующими должностными лицами организации.

Назначение заседаний комитета входит в обязанности его председателя. Однако, если тот отсутствует, бездействует или отказывается созвать комитет на заседание, комитет собирается по требованию любых двух его членов. Председатель малочисленного специального комитета обычно выполняет и секретарские обязанности, но специальные комитеты с большим числом членов и все постоянные комитеты, как правило, избирают секретаря, который ведет и сохраняет записи о работе комитета для их последующего использования. Члены общества имеют право посещать заседания всех его комитетов и высказывать свои взгляды по существу обсуждаемых там вопросов, хотя время для их выступлений определяется самими комитетами. Однако во время прений и принятия решений допускается присутствие только членов комитета.

Процедурные правила ассамблеи действительно и для ее комитетов, насколько это практически возможно. Однако предложения о закрытии или ограничении прений в комитетах не допускаются, равно как не разрешается ограничивать число выступлений любого члена комитета. Если комитет не слишком велик, его членам дозволяется выступать и вносить предложения, не вставая и не испрашивая на это согласия председателя, который тоже может говорить, не вставая со своего места. Предложение, вносимое членом не слишком многочисленного комитета, не нуждается в поддержке одного из его коллег. Относительная малочисленность комитетов позволяет обходиться без всех этих формальностей. В то же время все обсуждаемые в комитетах вопросы должны ставиться на голосование, если только они не решаются по всеобщему согласию.

Еще одно важное отличие касается общей роли председателя. На заседаниях комитета он не только не уклоняется от высказываний по существу обсуждае-

мых вопросов, но, напротив, обычно активнее всех участвует в дискуссии и всей работе комитета. Чтобы собрание могло пользоваться преимуществами, которые дают оценки и рекомендации комитетов, последние должны иметь возможность в любое время и сколь угодно часто пересматривать свои ранее принятые решения. Предложение о пересмотре может делаться любым членом комитета, не голосовавшим вместе с меньшинством, даже если он отсутствовал во время предыдущего голосования. Такое предложение принимается большинством в две трети голосов, за исключением тех случаев, когда все члены комитета, ранее поддержавшие своими голосами большинство, или присутствуют на данном заседании, либо были заранее уведомлены о его назначении и о предстоящей постановке вопроса о пересмотре. Эти условия не позволяют использовать отсутствие тех или иных членов комитета для изменения его решений; с другой стороны, они позволяют ставить вопрос о пересмотре и ранее отсутствовавшим членам комитета.

Поскольку, как уже отмечалось, комитет представляет из себя собрание в миниатюре, он правомочен действовать только при наличии кворума — как правило, это арифметическое большинство его членов. Когда на рассмотрение комитета направляется документ, его члены не вправе делать на нем никаких пометок — свои поправки они должны записывать на отдельных листах (если число поправок велико, лучше скопировать исходный документ, включив в него все предлагаемые изменения, и в таком виде вернуть собранию). Если собрание решает передать на рассмотрение комитета резолюцию, когда еще не принято решение по предложению об отсрочке ее обсуждения на неопределенное время, в комитет направляется лишь сама резолюция, но не предложение об отсрочке. С другой стороны, если к передаваемой в комитет резолюции ранее были предложены и не проголосованы поправки, они вместе с резолюцией идут в комитет, который волен рекомендовать принять их или отклонить,

но может и воздержаться от вынесения по ним каких-либо суждений.

Когда комитет выпускает свой документ, в него должны включаться и все поправки. Обычно один из членов комитета готовит черновой вариант документа, который затем зачитывается перед комитетом полностью, а потом — по абзацам или разделам, причем после окончания чтения каждой части документа председатель делает паузу и осведомляется, нет ли у присутствующих поправок по ее тексту; однако, ни по одной из частей обсуждаемого документа не проводится голосования отдельно от других. После такого зачитывания по частям, документ считается открытым для внесения поправок по всему тексту. На этой стадии можно вычеркивать те или иные абзацы (разделы), менять их местами и вставлять новые; можно даже предлагать совершенно новые варианты обсуждаемого документа.

Если документ снабжен преамбулой, она рассматривается в последнюю очередь. Когда, в конце концов, члены комитета останавливаются на окончательном тексте документа, они утверждают его голосованием в качестве своего доклада и предлагают председателю комитета или одному из своих членов представить доклад на рассмотрение собрания. Если комитет имеет задание провести расследование и подготовить решение для собрания, доклад комитета должен заканчиваться предложением формальных резолюций, содержащих все его рекомендации собранию. Когда этот доклад передается собранию, его участники могут уже не вносить никаких иных предложений, кроме предложения о принятии этих резолюций. Рекомендации обязаны быть четкими и не допускающими неоднозначного прочтения. Члены комитета ни в коем случае не должны передоверять составление рекомендаций кому бы то ни было, но, напротив, они должны видеть в надлежащей подготовке резолюций одну из своих главных обязанностей.

После того как комитет утверждает свой доклад, его текст заново печатается (или пишется от руки), причем

обычно новый текст начинается примерно так: "Комитет, на рассмотрение которого был передан такой-то вопрос (вопрос должен быть ясно сформулирован), имеет честь представить следующий доклад". Если это специальный комитет, сформированный для рассмотрения определенного дела, начало несколько меняется: "Ваш комитет, назначенный для... (указать, для чего именно), с уважением докладывает" и т.д. Важные отчеты подписывают все согласные с их содержанием члены комитета. Во всех прочих случаях достаточно подписи руководителя комитета, после которой должен быть проставлен его титул — "председатель" или "президент" (однако эта форма соблюдается, лишь если он подписывает доклад по поручению комитета, а другие подписи не ставятся). Доклад может составлять один человек, и он может быть заверен единственной подписью, но он всегда пишется от третьего лица. Перед заключительной подписью могут стоять слова "С уважением", но это не обязательно. Обычно доклад не датируется и не адресуется; иногда он состоит просто из резолюции или ряда резолюций (в этом случае председатель подчеркивает, что комитет поручил ему передать собранию эти резолюции и просить их одобрить). Доклад комитетского большинства считается докладом всего комитета, и ни в коем случае одного лишь большинства.

Если комитетское меньшинство представляет собственный доклад (или, правильнее сказать, заявляет о своих "взглядах"), соответствующий документ может начинаться так: "Мы, нижеподписавшиеся, составляя меньшинство в таком-то комитете (здесь указывается название комитета или его функции), будучи не согласны с большинством, желаем выразить свои взгляды по такому-то вопросу". После зачтения в собрании основного доклада комитета и внесения предложения о его принятии, меньшинству обычно разрешается заявить свое мнение, если против этого не возражает кто-либо из присутствующих — в противном случае председатель должен поставить вопрос о заслушивании

мнения меньшинства на голосование. Этот вопрос не подлежит прениям, и положительное решение по нему принимается простым большинством голосов. Взгляды меньшинства сообщаются собранию только для сведения его членов, но никаких действий по ним не принимается (это правило допускает лишь единственное исключение — может быть внесена резолюция о замене доклада комитета на доклад его меньшинства, причем для внесения такой резолюции не обязательно зачитывать подготовленный меньшинством документ). Если представители меньшинства в чем-то не могут согласиться друг с другом, каждый из них вправе изложить свои взгляды отдельно. Иногда кто-либо из членов комитета соглашается одобрить весь доклад за исключением отдельных его деталей. В таком случае можно не выражать свое особое мнение в специальном документе, но после того, как все согласные с докладом поставят под ним свои подписи, сделать приписку, что он одобряет доклад во всех отношениях, кроме того-то и того-то, и затем расписаться.

Доклад комитета может содержать лишь те пункты, по которым было достигнуто согласие большинства присутствующих на заседании. Все члены комитета должны быть предварительно оповещены о таком заседании. Если заседание было ранее отложено и затем возобновлено, тоже необходим кворум (более половины списочного состава комитета). Если по каким-то причинам не удастся провести заседание комитета, доклад может содержать лишь положения, с которыми согласны все его члены. Если члены комитета живут в разных частях страны и общаются посредством переписки, в доклад можно включать лишь положения, принятые большинством.

Каждый комитет, кроме комитета всего собрания, вправе формировать подкомитеты, которые направляют свои доклады только "материнскому" комитету, но ни в коем случае не ассамблее в целом. Подкомитеты должны состоять из членов соответствующего комитета, за исключением тех случаев, когда последний соз-

дается для осуществления определенных целей, которые с самого начала предполагают внешнюю помощь (например, для организации благотворительного базара). В таких ситуациях лучше всего сразу предоставлять комитету право назначать подкомитеты, которые потребуются для выполнения поставленной перед ним задачи; или, как часто делается, создавать "наделенный полномочиями" комитет — это означает, что собрание позволяет комитету принимать все необходимые меры, чтобы осуществить поставленную перед ним задачу.

Комитет не имеет права наказывать своих членов за неподобающее поведение, он может лишь сообщать об этом собранию. Собрание не должно получать никаких сведений (даже в форме намеков) о происходящем в комитете во время его работы, кроме тех, которые содержатся в докладе комитета или сообщаются с общего согласия его членов. Когда специальный комитет заканчивает выполнение порученного ему дела, вносится предложение, чтобы он "встал" (это означает то же самое, что объявление перерыва на неопределенное время) и чтобы его председатель или другой член комитета, наиболее осведомленный о его работе, представил ассамблее доклад комитета. Как только ассамблея принимает доклад, подготовивший его специальный комитет прекращает свое существование. Если комитет прерывает работу, не назначив времени следующего заседания, он может быть созван в любое время, когда этого захочет председатель; в этом случае все заседания комитета представляются собой единую сессию. Специальный комитет может быть созван на заседание в любое время его председателем или двумя его членами; о заседании должны быть оповещены все члены комитета. Если объявляется перерыв в работе комитета и сразу назначается время следующего заседания, не обязательно уведомлять об этом отсутствующих членов, хотя обычно следует сделать это.

Обычные общества избирают специальные комитеты, полностью или частично, на своих годовых заседаниях. Комитет сразу после выборов избирает предсе-

дателя (если его не назначило собрание) и секретаря. На годовом заседании ассамблеи, или еще до него, постоянный комитет должен отчитаться о своей деятельности за прошедший год. Процедура "вставания" (объявления перерыва на неопределенное время) никогда не применяется по отношению к постоянным комитетам или советам. Не используется она и в других комитетах, кроме тех случаев, когда комитет готов отчитаться за порученное ему дело и ему нет нужды собираться вновь. Специальный комитет может быть распущен до завершения работы, но если об этом не было сделано уведомления заранее, для принятия такого решения требуется большинство в две трети голосов. Если годовое заседание проводится до окончания работы специального комитета, назначенного обществом, комитет продолжает работу. Но если речь идет об избранном или назначенном органе типа конвента, ситуация меняется: не представивший доклада специальный комитет автоматически упраздняется, когда вновь избранные должностные лица во время следующего годового заседания приступают к исполнению своих обязанностей. После роспуска комитета его председатель возвращает секретарю ассамблеи все ранее полученные от него документы.

Небольшие собрания, особенно не слишком обремененные делами, не испытывают серьезной нужды в комитетах. Напротив, комитеты чрезвычайно важны для интенсивно работающих собраний, особенно многочисленных. Если комитет составлен должным образом, в 90% случаев его рекомендации становятся решениями собрания. Комитет, предназначенный для подготовки каких-то акций, должен быть невелик и составлен только из их активных сторонников. Если в такой комитет введен человек иных взглядов, ему следует просить об освобождении от возложенных на него обязанностей. Напротив, если комитет создается с целью обсуждения какой-либо проблемы или проведения расследования, он должен быть большим и включать представителей всех фракций собрания, ибо только так

его мнение приобретет максимальный вес для собрания в целом. Если в комитете не будет представлена какая-то влиятельная фракция, польза от его деятельности ощутимо уменьшится. Процедура назначения комитетов объясняется в § 32.

§ 53. Получение отчетов и докладов. Когда наступает час, отведенный повесткой дня собрания для заслушивания комитетских отчетов, последние зачитываются только по указанию председателя и в порядке, определяемом существующими на этот счет правилами. Сначала заслушиваются доклады постоянных комитетов, затем — специальных, которые отчитываются в том порядке, в каком они были назначены ассамблеей. Когда председатель собрания вызывает докладчика от комитета (это председатель комитета или назначенный для этого его член), тот встает с места и отвечает на это обращение, а затем, с разрешения председателя, зачитывает доклад и передает его председателю или секретарю. Если необходимо, докладчик от комитета вносит предложение о принятии или одобрении доклада, как объяснено в следующем разделе. Если комитет возвращает собранию направленный ему документ со своими поправками, последние зачитываются с такими сопутствующими деталями, которые делают их полностью понятными для всех присутствующих. Если члены собрания пожелают получить доклад комитета раньше установленного процедурой срока, они должны проголосовать за это двумя третями голосов, ибо перенос доклада означает приостановку действия существующих на этот счет правил (см. по этому поводу § 22).

Если доклад комитета не предусмотрен повесткой дня, докладчик дожидается момента, когда у собрания не остается нерешенных дел, берет слово и информирует присутствующих, что его комитет готов представить свой доклад. Если председатель полагает, что ассамблея желает его выслушать, он предлагает докладчику зачитать доклад (который затем передается председателю). По окончании чтения докладчик вносит уместное в данных обстоятельствах предложение о

том, как поступить с докладом (скажем, одобрить его или принять к сведению). Если кто-то из присутствующих возражает против зачитывания доклада или если председатель не уверен, стоит ли в настоящий момент это делать, он спрашивает собрание. Прения по этому вопросу не проводятся и он может быть положительно решен простым большинством голосов. Если такого большинства собрать не удастся и тем самым предложение о немедленном заслушивании доклада отклоняется, собрание должно сразу же назначить время, когда это будет сделано, и принимает соответствующее решение голосованием или по общему согласию. Обычно все вопросы, связанные с получением комитетских докладов, решаются неформально, с общего согласия членов собрания.

Когда собрание принимает окончательный доклад комитета, последний считается выполнившим свои обязанности в связи с данным делом. Постоянный комитет после этого перестает заниматься вопросами, о которых шла речь в докладе (для чего не требуется никакого формального предложения), а специальный комитет автоматически распускается. Но когда комитет отчитывается только за часть своей работы, он должен продолжать ее, если только собрание не проголосует иначе. Если собрание возвращает вопрос на рассмотрение того же комитета, последний обязан возобновить его обсуждение, причем он должен игнорировать все не принятые ассамблеей разделы своего первоначального доклада, как если бы тот вообще не был составлен.

Если комитетское меньшинство хочет представить собранию собственный доклад, то традиционно этот доклад заслушивается сразу после основного. В этом случае докладчик от комитета обязан уведомить ассамблею, что взгляды меньшинства будут выражены в отдельном документе. Процедура получения доклада меньшинства полностью аналогична только что описанной: председатель сперва объявляет о предстоящем заслушивании подготовленного меньшинством документа, который затем зачитывается собранию. Цель этого за-

читывания — чисто информационная: как уже отмечалось, члены собрания не вправе предпринимать в связи с докладом меньшинства никаких действий, однако могут выступить с предложением отказаться от рекомендаций большинства и вместо них одобрить рекомендации членов комитета, оказавшихся в меньшинстве.

Есть одна очень типичная процедурная ошибка, состоящая в следующем: уже после зачитания доклада комитета кто-то предлагает подтвердить голосованием, что доклад действительно был получен ассамблеей. Но сам факт зачитания показывает, что собрание получило доклад, так что любые подтверждения этого обстоятельства излишни. Другая, менее распространенная, но опасная ошибка такова: кто-то, имея в виду внести предложение, что собрание принимает доклад к сведению (что, конечно, не означает его одобрения, поскольку принятый к сведению документ еще может быть предметом обсуждения), забывает произнести окончание "к сведению" и просто предлагает принять доклад, что аналогично предложению об его одобрении (см. § 54).

§ 54. Принятие отчетов и докладов. После получения (иначе говоря, после его зачитания и передачи председателю или секретарю) доклада комитета собрание должно принять в связи с ним надлежащие меры, зависящие от характера доклада.

(1) Если доклад содержит только фактические утверждения или мнения, направляемые собранию просто для ознакомления и не предполагающие каких-то практических действий, докладчик не вносит в связи с таким докладом никаких предложений. Но если какие-то действия все же предпринимаются, необходимое предложение (которое должно быть кем-то внесено) состоит в том, чтобы "принять доклад", что в данном случае означает одобрение собранием содержащихся там утверждений и принятие ответственности за содержание доклада.

Если собрание получает финансовый отчет, пред-

ставляемый, скажем, попечительским советом или казначеем, этот отчет следует направить на заключение ревизионной комиссии, поскольку положительное голосование по предложению о его принятии не означает, что собрание тем самым подтверждает правильность приводимых там цифр — до получения ревизионной оценки оно не может об этом судить. Поэтому председателю следует, не дожидаясь ничьих предложений, самому сразу же объявить о направлении отчета на заключение в ревизионную комиссию (комитет) или индивидуальным ревизорам, если таковые имеются. Если же нет ни постоянной ревизионной комиссии, ни ревизоров, председатель должен сперва назначить такую комиссию, а затем направить ей отчет. Когда ревизионная комиссия, в свою очередь, направляет доклад собранию и доклад принимается, это означает одновременное одобрение и того финансового отчета, который проверялся ревизорами.

(2) Если доклад содержит рекомендации, выраженные не в форме предложений, их следует помещать в его конце, даже если первоначально они давались по отдельности. В этом случае за зачитыванием доклада должно следовать предложение о принятии этих рекомендаций.

(3) Если доклад заканчивается резолюцией или несколькими резолюциями, докладчику следует внести предложение об их одобрении собранием. К этой процедуре нужно прибегать во всех случаях, когда она практически осуществима.

(4) Если комитет докладывает собранию о направленной на его рассмотрение резолюции, неголосованное предложение об отсрочке на неопределенное время, как это уже отмечалось, полностью игнорируется, но неголосованная поправка должна быть учтена в докладе. Форма, в которой председатель собрания ставит вопрос о докладе комитета, зависит от комитетских рекомендаций следующим образом:

(а) Когда комитет советует принять резолюцию или не дает по ее поводу никаких рекомендаций (если,

например, его членам не удалось прийти к согласию), председатель должен сперва поставить вопрос о поправке (если таковая имелась), а затем уже о самой резолюции. Когда дело передавалось комитету, эти предложения уже стояли на рассмотрении собрания, а потому их не следует делать заново.

(б) Если комитет советует отклонить резолюцию, председатель должен сформулировать стоящий перед собранием вопрос так: "Ставится вопрос о принятии резолюции, несмотря на противоположную рекомендацию комитета". Если комитет рекомендует отклонить поправку к резолюции, используется аналогичная формулировка.

(в) Если комитет советует отложить резолюцию до определенного срока или на неограниченное время, председатель сперва ставит перед собранием вопрос об отсрочке, а если это предложение отклоняется, то о самой резолюции.

(г) Если комитет возвращает собранию резолюцию или иной документ со своими поправками, докладчик зачитывает только поправки вместе с необходимыми для их полного понимания дополнительными деталями, а затем вносит предложение об их принятии. После этого председатель объявляет предложение о принятии поправок и предлагает зачитать первую из них; Поправка считается открытой для прений и можно вносить предложения о вторичных поправках. После этого первая поправка ставится на голосование, а затем зачитываются и подобным же образом обсуждаются и голосуются все последующие поправки. Это продолжается до тех пор, пока все они не будут приняты или отклонены. На этой стадии собрание может вносить только поправки к поправкам, предложенным комитетом, но никакие иные. Затем, когда покончено с поправками, предложенными комитетом, и с поправками к ним, председатель позволяет членам собрания вносить новые поправки к обсуждаемому документу, которые аналогичным образом обсуждаются и голосуются. После этого ставится на голосование окончательный вариант

документа, включающий все утвержденные поправки. Собрание может не следовать всем вышеописанным правилам и сразу принять документ, но это делается или по всеобщему согласию, или на базе процедуры приостановки действия правил (см. § 22).

Если в предлагаемых комитетом поправках не ставится вопрос об открытии прений или внесении каких-то других поправок (например, когда доклад представляет комитет всего собрания), председатель предлагает собранию проголосовать все поправки одновременно, за исключением тех, которые кто-то из членов собрания считает нужным поставить на голосование отдельно. При этом он инструктирует присутствующих так: "Сторонники принятия предложенных комитетом поправок, исключая те, которые просят проголосовать отдельно, говорят «за»; не согласные с принятием этих поправок говорят «против»". По окончании подачи голосов оставшиеся поправки будут поставлены на голосование по отдельности в том порядке, в каком они представлены в докладе комитета

(д) Когда комитет возвращает направленную ему резолюцию, в которой он рекомендует произвести какие-то изменения (см. § 33), председатель ставит вопрос об этих изменениях, если ко времени передачи резолюции в комитет по ней не накопились предложенные, но еще не проголосованные поправки. Если таковые имеются, председатель сперва должен предложить собранию заняться именно ими, и только после того как с ними будет покончено, он может ставить вопрос о предлагаемых комитетом изменениях. В любом случае применяется стандартная процедура, согласно которой сперва рассматриваются поправки к резолюции, затем — к предлагаемым изменениям разделов, после чего на голосование ставятся сперва эти изменения, а потом вся резолюция. Если изменения отклоняются, участники заседания могут начать сами вносить поправки в обсуждаемую резолюцию.

(е) Если доклад представляет комитет по выдвижению кандидатур (см. § 66), голосование по такому док-

ладу не проводится, как и в тех случаях, когда кандидатуры выдвигает кто-либо из участников собрания.

(ж) Когда доклад исходит от комитета по членству в организации, председатель сразу ставит вопрос о приеме в организацию людей, рекомендованных комитетом.

Промежуточный доклад комитета рассматривается по той же процедуре, что и окончательный. Если в промежуточном докладе только сообщается, насколько комитет продвинулся в изучении порученного ему дела, но не содержится выводов или рекомендаций, по этому докладу можно не предпринимать никаких действий и с ним обращаются, как с любым другим информационным сообщением. Но если в промежуточном докладе рекомендуется принять определенные меры, вопрос об одобрении доклада или принятии содержащихся в нем рекомендаций ставится на голосование, как если бы то был окончательный доклад.

В обычных обществах принято вносить формальное (и нуждающееся в поддержке) предложение об одобрении доклада комитета, но возможна и иная процедура: если никто не вносит предложение провести баллотировку вопроса, а председатель считает это целесообразным, он может поставить это предложение на голосование и по собственной инициативе, поскольку не столь уж необходимо дожидаться, чтобы два члена собрания выступили в поддержку доклада, который подписан по меньшей мере двумя членами комитета. Если речь идет об обычном обществе, председатель собрания, как правило, знает процедуру лучше докладчика от комитета, особенно если резолюция представляется со многими поправками. И все же, если собрание не привыкло передоверять своему председателю совершение всех действий, требуемых процедурой в связи с комитетскими отчетами, докладчику лучше внести предложение о "принятии" содержащихся в докладе резолюций или рекомендаций, так как это соответствует ожиданиям присутствующих.

Когда председатель объявляет вопрос об одобрении

комитетского доклада, он считается открытым для обсуждения и внесения поправок. Кроме того, на этой стадии можно делать любые вспомогательные предложения по докладу. Хотя собрание вправе дополнять поправками доклад комитета или предлагаемые им резолюции, последние не могут менять содержание доклада — например, если комитет выражает мнение, что некто не имел права совершать определенное действие, но собрание вычеркивает это заключение из одобряемой им окончательной версии доклада. Содержание доклада при этом не меняется — просто собрание, одобряя доклад в целом, отказывается принять данное утверждение. Подобным же образом собрание может вычеркнуть из отчета комитета одни рекомендации и/или вставить другие — это тоже не меняет самого доклада. Если решения собрания публикуются, доклад комитета должен печататься в том виде, в каком он был первоначально представлен, а поправки следует поместить отдельно; а еще лучше, оставить все вычеркнутые слова, но в скобках, а добавленные выделить курсивом, разумеется, с соответствующими разъяснениями в самом начале публикации.

Хотя предложения о "принятии", "одобрении" и т.п. часто означают одно и то же и на практике они равны одобрению мнений, советов, резолюций и практических действий, представленных и рекомендованных комитетом, все же лучше придерживаться терминологического единообразия. Лучше всего использовать слово "принятие", ибо это максимально снижает опасность недоразумений.

§ 55. Комитет всего собрания. Если собрание должно рассмотреть еще не до конца отработанный вопрос, который оно, однако, не хочет направлять в комитет (или если собрание по каким-то иным причинам желает максимально свободного обсуждения вопроса, что возможно лишь на заседаниях комитета), для этого существует допускаемая процедурой возможность — вопрос передается в "комитет всего собрания". Иначе говоря, этот вопрос рассматривается собранием в полном сос-

таве, действующим в данном случае на правах комитета. Если планируется немедленное обсуждение, предложение о передаче дела в комитет всего собрания делается в такой форме: "Предлагается, чтобы ассамблея объявила себя комитетом всего собрания для рассмотрения вопроса о ... и т.д.". Это предложение на деле является предложением о передаче дела в комитет, поэтому к нему применимы процедурные правила, изложенные в § 32. Если такое предложение принимается, председатель собрания сразу передает свои prerogative кому-то еще, а сам на время становится рядовым членом вновь образованного комитета, который должен подчиняться всем правилам данного собрания, за исключением описанных в этом разделе специальных случаев.

Когда собрание функционирует на правах комитета, его членам разрешается выступать только с предложениями о внесении поправок, о принятии резолюции или иного документа, а также о том, чтобы комитет "встал и доложил", поскольку он технически не вправе прервать или перенести свое заседание. Кроме того, в "комитете всего собрания" не допускается поименное голосование. Разрешается протестовать против решения председателя комитета, но такие апелляции не могут откладываться ни в какой форме и подлежат немедленному голосованию, причем каждый участник заседания может выступать по данной апелляции не более одного раза. Ассамблея может только одним способом ограничить или закрыть прения в комитете всего собрания: до перехода на права комитета следует проголосовать, скажем, за то, чтобы комитетские прения прекратились к определенному времени, или чтобы после определенного часа не допускались никакие дебаты, кроме выступлений по новым поправкам (допустим: не более одного выступления в поддержку каждой поправки и одного — с возражениями против нее, каждое длительностью не более пяти минут), или чтобы продолжительность прений регулировалась каким-то иным образом.

Если ассамблея не озаботилась предварительным ограничением прений в "комитете всего собрания", каждый ее член вправе выступить любое число раз и говорить столько, сколько он сочтет нужным; однако он не может вторично получить слово по данному вопросу, пока все желающие принять участие в его обсуждении не выступили по первому разу. Если же, как только что было описано, ассамблея заранее решает прекратить прения в "комитете всего собрания" к определенному часу, это постановление не может быть отменено или изменено даже единогласным решением комитета, хотя он состоит из тех же самых членов, что и собрание. "Комитет всего собрания" не вправе передать обсуждаемый им вопрос на рассмотрение другого комитета. Как и все прочие комитеты, он не может изменять текст направленных ему резолюций; но если резолюция исходит от этого комитета, в нее включаются все внесенные поправки.

Когда комитет заканчивает обсуждение переданного ему дела или если его члены желают прервать заседание или получить решение ассамблеи об ограничении времени прений, следует внести предложение, чтобы комитет "встал и доложил" о результатах дискуссий. Предложение "встать" в данном случае аналогично предложению прервать заседание собрания. Такое предложение разрешается вносить на любой стадии работы комитета (только не во время голосования или чье-либо выступления), и оно не подлежит ни обсуждению, ни поправкам. Как только это предложение принимается, председатель собрания вновь занимает свое кресло, которое ему уступает председатель комитета. Последний возвращается на свое место в зале, затем встает и, обращаясь к председателю собрания, говорит: "Комитет всего собрания рассмотрел такой-то вопрос и поручил мне доложить ..." (и далее сообщает о решении комитета, отмечая поправки, если они имели место). Такая формулировка применяется, если комитет справился с порученным ему делом. В противном случае председатель комитета объявляет, что комитет не смог

прийти к определенному решению. Если комитет не предлагает никаких поправок, председатель собрания сразу ставит обсуждавшийся в комитете вопрос на рассмотрение собрания. Если же комитет рекомендует какие-то поправки, выбранный им докладчик их зачитывает, а затем передает председателю собрания, который зачитывает их вновь и, если никто не возражает, ставит их общим списком на обсуждение и голосование. Если кто-то из членов собрания настаивает на отдельном голосовании по одной или нескольким поправкам, сперва проводится голосование по всем остальным общим списком, а потом проводится требуемое раздельное голосование. По каждой поправке можно проводить прения и вносить вторичные поправки.

Заседания "комитета всего собрания" не протоколируются, но секретарь составляет и хранит общий отчет об их содержании. Если комитет формируется многочисленной ассамблеей, ее секретарь временно передает свои обязанности заместителю, который исполняет функции секретаря комитета. Если председатель комитета упускает бразды правления и допускает беспорядок в проведении его заседания, председателю собрания следует вернуться на свое место и объявить комитет распущенным. Кворум для комитета всего собрания совпадает с кворумом для собрания (см. § 64). При отсутствии кворума единственное, что может сделать комитет, это "встать и доложить" об этом факте собранию, которое в таких обстоятельствах должно прервать заседание.

Для многочисленных ассамблей, таких как Палата представителей Конгресса США, где каждый член может выступать по любому вопросу не более одного раза, создание "комитета всего собрания" часто оказывается необходимым — это позволяет обсуждать дела с максимальной свободой, и к тому же сохраняется возможность в любой момент вернуться к строгим правилам собрания (посредством процедуры "вставания", объявления перерыва в деятельности комитета на неопределенное время). Малым ассамблеям удобнее вместо этого про-

водить обсуждения "как бы в комитете всего собрания", как это делается в Сенате США, или прибегать к "неформальному рассмотрению", что типично для обычных организаций. Эти процедуры описываются в двух последних разделах этой главы.

§ 56. Обсуждение как бы в "комитете всего собрания" применяется в Сенате Конгресса США — оно удобнее для относительно малочисленных собраний. Предложение о проведении такого обсуждения делается по следующему образцу: "Предлагаю рассмотреть такую-то резолюцию как бы в комитете всего собрания". После одобрения этого предложения обсуждаемый вопрос считается открытым для дискуссии и внесения поправок с такой же процедурной свободой, которая отличает заседания комитета всего собрания. Однако в этом случае председатель собрания продолжает осуществлять свои полномочия, никому их не передоверяя. Как только принимается какое-либо предложение (за исключением предложения о внесении поправки), работа "как бы комитета всего собрания" считается выполненной. Предложение о передаче дела в обычный комитет осуществляется со следующей последовательностью предложений в "комитете всего собрания": (1) Предложение комитету "встать"; (2) Предложение освободить комитет всего собрания от дальнейшего обсуждения данного вопроса; (3) Предложение передать этот вопрос в такой-то комитет.

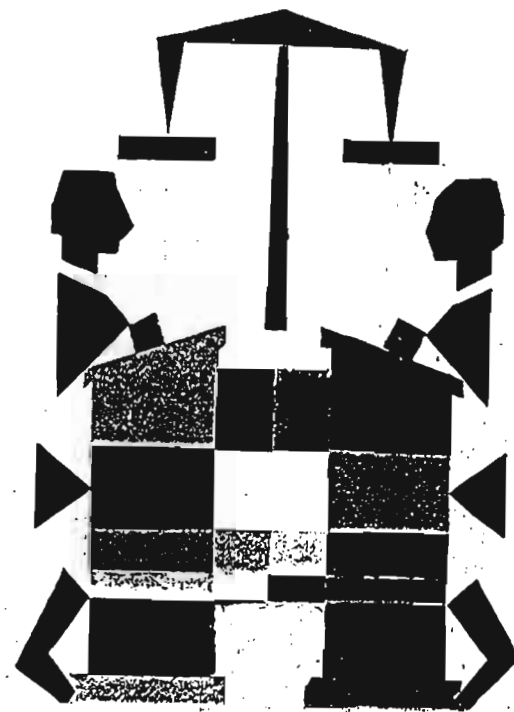
Когда ассамблея заканчивает внесение поправок к рассматриваемому предложению, председатель, не ожидая ничьих предложений, объявляет, что "собрание, действуя в качестве как бы "комитета всего собрания", рассмотрело такой-то вопрос и предложило такие-то поправки", которые он тут же зачитывает. После этого все дело передается на рассмотрение собрания, как если бы оно было направлено ему комитетом, и председатель ставит вопрос о предложенных поправках согласно процедуре для "комитета всего собрания", описанной в предыдущем разделе. Пока ассамблея действует, как если бы она была "комитетом всего собрания",

секретарь сохраняет записи о том, что в это время происходит, но они используются лишь до перехода к обычной процедуре и в протоколы собрания не вносятся. Но вышеупомянутое итоговое заявление председателя надлежащим образом протоколируется, поскольку оно относится уже к обычной процедуре ведения собрания.

§ 57. Неформальное рассмотрение. Обычные организации, заседания которых не особенно многочисленны, не склонны часто прибегать к процедурам, описанным в двух предыдущих разделах, предпочитая им неформальное рассмотрение своих дел. Предложение об этом вносится в такой форме: "Предлагаю, чтобы такой-то вопрос был рассмотрен неформально." Принятие этого предложения открывает основной вопрос и все предлагаемые поправки для свободных дискуссий, аналогичных прениям в как бы "комитете всего собрания". Никто не может дважды выступать по одному и тому же делу, если еще есть желающие выступить по первому разу. На неформальной основе можно обсуждать только основные вопросы и поправки к ним; все же прочие предложения должны дебатироваться в соответствии с нормальной процедурой. Ассамблея, занимаясь неформальным рассмотрением вопроса, вправе большинством в две трети голосов ограничить число и/или продолжительность выступлений или еще каким-то образом ввести прения в более жесткие рамки либо вообще прекратить их. Нужно учесть, что определение "неформальное" относится только к обсуждению — голосование во всех случаях производится в строгом соответствии с обычными правилами. Как только собрание принимает решение (окончательное или временное) по основному вопросу, ради которого оно перешло к неформальному обсуждению, последнее автоматически считается законченным.

Никаких дополнительных предложений на этот счет не требуется, как не требуется и формально извещать собрание о результатах обсуждения, без чего не обходится окончание работы "комитета всего собрания" и "как бы комитета всего собрания". Предложение об открытии неформального обсуждения, вообще говоря, не является

предложением о передаче дела в комитет, но используется оно практически с теми же целями, что и предложение о передаче дела в "комитет всего собрания". По старшинству это предложение непосредственно уступает предложению об обсуждении дела "как бы в комитете всего собрания", которое, в свою очередь, непосредственно уступает предложению о передаче в "комитет всего собрания".



ГЛАВА 10

ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА И ПРОТОКОЛЫ

§ 58. Председатель или президент собрания

§ 59. Секретарь или клерк собрания

§ 60. Протоколы

§ 61. Исполнительный секретарь

§ 62. Казначей

§ 58. Председатель или президент собрания. Если руководитель заседания не имеет какого-то особого титула, его обычно называют председателем или президентом, а на собраниях религиозных ассамблей — модератором. Если общество имеет устав, там всегда оговаривается точный титул ведущего собрания, который используется при обращениях к нему во время заседаний. Сам председатель, когда он выполняет свои функции, ни в коем случае не должен упоминать о себе в первом лице — вместо "я" он говорит "председатель" или "председательствующий", безотносительно к тому, наделен ли он своими прерогативами на постоянном или временном основании.

Обычно обязанности председателя таковы: он открывает в положенное время сессию; объявляет повестку дня (§ 65); предоставляет слово желающим выступить и имеющим право на выступление (§ 3); ставит выдвигаемые и возникающие в ходе дискуссии вопросы на обсуждение (§ 6) и голосование (§ 9), а также объявляет итоги голосования; защищает собрание от всякого рода явно неподобающих или мешающих его работе действий, отказывая тем, кто их совершает, в праве на выступление (§ 40); помогает работе собрания всеми возможными способами, совместимыми с правами его членов, например, позволяя короткие замечания с места, когда на повестке дня стоят недискуссионные предложения; следит за соблюдением регламента выступлений; обеспечивает

соблюдение порядка и должного поведения членов собрания по отношению друг к другу и решает все процедурные вопросы, возникающие в ходе собрания, либо, если он не знает, как поступить, то передает их на суд собрания (§ 21); информирует собрание по всем существенным вопросам, относящимся к его работе; в случае необходимости заверяет своей подписью распоряжения, постановления, отчеты, протоколы и другие документы ассамблеи.

В случае пожара, бунта или в иных чрезвычайных обстоятельствах председатель имеет право и даже обязан закрыть заседание, перенеся его на другое время и, возможно, в другое место, если он считает, что невозможно или даже опасно проводить по этому поводу формальное голосование.

Ставя вопрос на голосование, председатель должен встать, но в очень малочисленных собраниях это можно делать и сидя. Он встает и при объявлении своего решения по порядку ведения собрания и отвечая на заявленную апелляцию (на что он имеет преимущественное право по сравнению с другими членами собрания). Во время прений председатель сидит на своем месте и слушает выступающих, которые, в свою очередь, должны обращаться к нему, а не к собранию. Как уже отмечалось, о себе он говорит в третьем лице, например, не "я решил", а "председатель решил". Пока выступающий не нарушает никаких правил собрания, председатель не должен прерывать его речь (о специальных случаях см. в § 3).

Если председатель является членом собрания, он вправе участвовать в тайном голосовании (при этом свой голос он обязан подать до начала подсчета голосов). Кроме того, председатель имеет право голосовать во всех ситуациях, когда от его голоса может зависеть исход голосования. Например, если для принятия резолюции надо собрать большинство в две трети, а голос председателя, присоединенный к голосам меньшинства, может предотвратить принятие этой резолюции, он вправе проголосовать вместе с меньшинством. Ана-

логично, председатель может присоединить свой голос к голосам меньшинства, чтобы в итоге получился расклад пятьдесят на пятьдесят, однако он не вправе после этого проголосовать во второй раз, чтобы его голос стал решающим. Если кто-либо вносит предложение, где высказывается отношение к действиям председателя (а также каких-то других лиц), это предложение ставит на голосование уже не председатель, а его заместитель или секретарь собрания. Если они этого не делают, это может сделать инициатор предложения. Председатель вправе ставить на голосование предложение о назначении комитета или группы делегатов и в том случае, если он сам включен в список кандидатов.

Председатель не имеет права единолично закрыть прения — это прерогатива собрания, которое должно проголосовать за закрытие большинством в две трети голосов. Он не должен пытаться препятствовать выдвижению процедурно законных предложений посредством разного рода уловок, например вынуждая собрание работать в спешке. Если участники заседания не проявляют медлительности в использовании своего права выступать и вносить предложения, председатель не вправе мешать им это делать. Поэтому, если он с чрезмерной поспешностью объявляет о начале голосования как раз, когда кто-то из присутствующих встает, чтобы обратиться к нему, голосование аннулируется, а "незамеченный" председателем член собрания получает слово. С другой стороны, председатель не должен позволять использовать парламентскую процедуру с obstructионистскими целями, а потому обязан пресекать ведущие к проволочкам, бессодержательные и иные неделовые предложения. Если кто-либо подает апелляцию, председатель обязан ее рассмотреть; но в тех случаях, когда апелляция, даже групповая, вносится с единственной целью создать препятствия в работе собрания, председатель может отказаться ее рассматривать, если его в этом поддержит значительное большинство присутствующих. Однако такими методами нельзя пользоваться просто для ускорения прохожде-

ния дел, если оппозиция ведет себя корректно и не пытается вызвать раскол собрания. Такие методы оправданы лишь если obstructионистские намерения оппозиции не вызывают сомнений (см. также § 40).

Когда по каким-то причинам председатель не может исполнять свои обязанности, его кресло занимает первый заместитель, а если он в это время отсутствует — следующее по старшинству должностное лицо организации. В отсутствие заместителей председатель в такой ситуации может назначить себе временного заместителя, но это назначение действует только до первого перерыва в работе собрания. Собрание вправе прервать прерогативы временного председателя даже раньше, избрав кого-то на его место. Однако постоянный председатель не вправе заранее назначить себе заместителя на следующее заседание, даже зная, что он будет там отсутствовать, — в этом случае собрание открывает секретарь или кто-либо еще, а затем собрание избирает временного председателя, который остается на этом месте до окончания сессии, если собрание не избирает простым большинством нового временного председателя или если не возвратится постоянный председатель либо его заместитель.

Случается, что председатель, не покидая зала заседаний, временно передает свои обязанности другому лицу, а сам принимает участие в прениях. Такие действия с его стороны допустимы лишь в очень редких случаях, поскольку председатель должен выполнять функции арбитра, не становясь ни на чью сторону. Хороший председатель обязан обладать специфическими личными качествами: он должен уметь руководить другими, сохраняя способность к самоконтролю; быть вежливым и тактичным; обладать здравым смыслом; чувствовать настроение аудитории и в то же время быть способным строго соблюдать процедурные правила во всей их полноте, если этого требует обстановка. Если кто-либо вносит предложение, противоречащее правилам процедуры, хороший председатель не просто объявит такое предложение неправомочным, но сразу же объяснит, как можно добиться желаемого результата законными способами.

Иногда в правилах внутреннего распорядка организации говорится, что в обязанности председателя входит назначение членов всех комитетов. В этом случае ассамблея может учреждать комитеты, но их состав определяется председателем. Однако право назначения членов комитетов председатель получает или в силу норм внутреннего распорядка, или по специальному решению ассамблеи, но никак иначе. Уставы многих организаций возлагают на председателя ассамблеи определенные административные права и обязанности, которые не определяются парламентским законом и в каждом случае должны быть тщательно перечислены и сформулированы. Это относится и к заместителям председателя (вице-президентам), на них устав организации также может налагать те или иные административные обязанности. В случае болезни или смерти председателя (президента) его кресло автоматически переходит к первому заместителю (первому вице-президенту), который занимает это место до конца нормального срока полномочий председателя, если только правила организации не предусматривают иного способа замещения этой должности. В таком случае второй вице-президент делается первым, и т.д. Поэтому не следует избирать в вице-президенты человека, не способного выполнять обязанности президента.

Несколько советов впервые избранному председателю. Прежде всего он должен тщательно изучить, понять и запомнить основополагающие документы организации (устав, правила внутреннего распорядка и т.п.), а также общие правила парламентской процедуры. Рекомендуется обратить особое внимание на §§ 3, 8, 10 и 69-71 этой книги. Председатель должен знать названия и функции всех комитетов ассамблеи и иметь перед собой список их членов. Когда кто-то из участников заседания вносит предложение, председатель должен не спешить открывать по нему прения до тех пор, пока это предложение не получит поддержку хотя бы еще одного участника заседания, как того требует парламентская процедура. Если председатель совершает ошибку, предоста-

вив слово не тому, кому следует, или санкционировав запрещенное процедурой действие, он должен исправить свою ошибку сразу же, как только он ее осознает или кто-либо на нее укажет. После каждого голосования председателю следует немедленно объявлять его результаты и называть следующий вопрос повестки дня — лишь после этого он может начать выслушивать обращающихся к нему участников заседания. Опытный председатель не ожидает поддержки рутинных предложений, если он знает, что против них никто не будет возражать.

Если какой-либо участник заседания по неведению действует неправильно, например предлагает некорректные формулировки, председателю надлежит весьма вежливо предложить такой порядок действий, который соответствовал бы процедуре. Например, если предлагается "отложить обсуждение вопроса до трех часов дня", председателю не следует сразу же отклонять это предложение как не соответствующее процедуре (поскольку формулировка "отложить" не предполагает указания времени, см. § 28), а спросить, не имеется ли в виду "отсрочить обсуждение до трех часов дня" (такая формулировка уже абсолютно корректна, см. § 31), и в случае утвердительного ответа так и сформулировать вопрос для собрания. Аналогично, если кто-либо предлагает "отсрочить обсуждение вопроса", председателю следует спросить, имеется ли в виду "отсрочка на неограниченный срок", что практически означает отклонение предложения, или же инициатор предложения хотел бы только "отложить вопрос", что позволяет вернуть его на обсуждение в любое время.

Председатель собрания ни в коем случае не должен прерывать выступающего просто потому, что он, председатель, лучше осведомлен в процедуре и в существе дела. Он обязан действовать справедливо, не извлекая преимуществ из своего положения и информированности и не теряя спокойствия даже в общении с самыми агрессивными участниками заседания. Председатель комитета обычно может сказать больше прочих его членов

по существу обсуждаемых вопросов; председатель всей ассамблеи, особенно многочисленной, должен в максимальной степени воздерживаться от любых суждений такого рода. Он должен в совершенстве знать парламентскую процедуру, но ни в коем случае не выставлять напоказ свою компетентность. Ему следует изъясняться возможно понятнее и сводить использование технических терминов до абсолютно необходимого минимума. Иногда скрупулезно строгое соблюдение парламентской процедуры только препятствует успешному обсуждению дел, и председатель должен это чувствовать и вести себя соответственно. В то же время в заваленных делами многочисленных собраниях строжайшее соблюдение процедуры является единственно надежным залогом эффективной работы, особенно если обсуждаются вопросы, могущие породить конфликт.

§ 59. Секретарь или клерк собрания. Должностное лицо, ответственное за ведение записей, обычно имеет официальный титул клерка, секретаря или секретаря по протоколам (там, где имеется еще и секретарь по корреспонденции), протоколиста, писца, и т.п. Секретарь ведет и хранит все записи о работе ассамблеи, за исключением тех, которые проходят по ведомству других должностных лиц, например, казначейские книги. Записи, сделанные секретарем, открыты для всех членов организации, которые могут ознакомиться с ними по согласованию с секретарем. Если в этих записях нуждается для своей работы какой-либо из комитетов ассамблеи, их передают председателю комитета. Этот же принцип применяется к протоколам комитетов и советов: доступ к ним открыт для членов этих органов, но не для остальных членов организации.

Кроме протоколов заседаний и прочих записей о работе общества, секретарь составляет и хранит список его членов; он уведомляет новых должностных лиц и делегатов об их назначении или избрании, выдает им надлежащие удостоверения, снабжает комитеты и советы нужными им материалами и вместе с председателем подписывает все необходимые финансовые доку-

менты, если только правила организации не требуют иной процедуры. Секретарь хранит у себя книгу, где записаны программа, устав, правила внутреннего распорядка и другие основные документы организации. В этой книге одна из каждых двух страниц оставляется пустой; впоследствии на пустых страницах записываются поправки к уже принятым документам, записанным на соседних заполненных листах, причем необходимо тут же давать ссылку на дату составления и номер страницы того протокола, в который внесена запись о принятии данной поправки.

Если у организации есть только один секретарь, он, кроме перечисленных выше обязанностей, рассылает также извещения о заседаниях и ведет переписку. Если имеется особый секретарь, отвечающий за внешнюю корреспонденцию, его обязанности должны быть точно оговорены в правилах внутреннего распорядка. Слово "секретарь" в этой книге всегда обозначает должностное лицо, ответственное за ведение записей о делах организации.

Перед каждым заседанием секретарь должен познать председателя с составленным им порядком рассмотрения дел. Кроме того, на каждом заседании он должен иметь при себе список всех действующих комитетов, как постоянных, так и специальных, правила организации и ее протоколы. Его стол должен быть расположен недалеко от председательского места; в отсутствие председателя и его заместителя именно секретарь объявляет о начале работы собрания и ведет заседание вплоть до избрания временного председателя, что должно быть сделано немедленно. Секретарь ведет записи о заседаниях, фиксируя там не то, что было сказано, а то, что было сделано (если только протоколы не подлежат публикации). При этом секретарь обязан ограничиваться фактами и не вправе никого хвалить или критиковать. Порядок хранения протоколов объясняется в следующем разделе. После назначения комитета секретарь передает его председателю (или, в случае необходимости, одному из членов комитета) все документы, относящиеся к

работе этого комитета. Получая комитетские отчеты, секретарь датирует их и отмечает, какие в связи с ними были предприняты действия, а затем хранит их вместе с другими документами организации, за которые он несет ответственность. Как правило, для помещения комитетских отчетов на хранение не требуется никакого особого голосования — исключение составляют лишь те организации, которые обычно таких отчетов не сохраняют.

§ 60. Протоколы. В протоколах должны быть фиксированы: (а) тип заседания (которое может быть "регулярным", "перенесенным регулярным", "специальным" и "перенесенным специальным"); (б) название ассамблеи; (в) дата и место проведения собрания; (г) присутствие на данном заседании постоянных председателя и секретаря или имена их заместителей; (д) факт одобрения протоколов предыдущего заседания или эта формальность была опущена; (е) все основные предложения, внесенные на данном заседании (кроме отозванных), замечания по порядку ведения и апелляции (поддержанные собранием или отклоненные), а также все прочие оставленные в силе предложения; (ж) если заседание носит строго деловой характер, обычно фиксируется время его проведения и объявления перерыва. Как правило, указывается имя инициатора каждого основного предложения; имя еще одного участника заседания, выступившего в поддержку его внесения, не указывается.

В некоторых организациях протоколы заседаний подписывает не только секретарь, но и председатель; в случае же публикации протоколов, на них обязательно должны стоять обе эти подписи. Если собрание не придерживается практики утверждать протокол заседания на своей следующей встрече, дата утверждения каждого протокола фиксируется специально и заверяется подписью секретаря.

Как уже отмечалось, у обычных организаций, а также у попечительских и административных советов нет нужды фиксировать в протоколах содержание прений — секретарь записывает не то, что было сказано выступающими, а то, что было сделано собранием. Если процеду-

ра голосования предполагает точный подсчет голосов, секретарь протоколирует соответствующие цифры, а при поименном голосовании — и имена. Обычно секретарь собрания хранит у себя только записи о предлагаемых комитетом резолюциях; но собрание может проголосовать за сохранение в своих архивах всего доклада комитета, если сочтет его достаточно важным.

Если регулярные заседания проводятся еженедельно, ежемесячно или ежеквартально, протоколы зачитываются и утверждаются (возможно, после исправлений) в начале каждого заседания. Если организация заседает несколько дней подряд (с дневными перерывами), протоколы зачитываются ежедневно при открытии заседания. Если проведение следующего заседания не предполагается в течение длительного времени (скажем, шести месяцев или года), все протоколы зачитываются и утверждаются до окончания работы текущей встречи. Если невозможно это сделать, необходимо передать специальному комитету все полномочия, связанные с корректировкой протоколов и их утверждением (что заверяется подписью председателя комитета). Через полгода или год, на следующем заседании, эти протоколы могут уже не зачитываться, разве что они понадобятся собранию просто для сведения. Точно так же собрание может потребовать зачитать старые протоколы в любое удобное для него и допускаемое процедурой время, если оно сочтет это необходимым. Протоколы секретных заседаний на открытых для посторонней публики заседаниях, как правило, не зачитываются.

Если протоколы подготавливают к публикации, в них нужно включать имена всех участников прений (с указанием, по каким вопросам они выступали и какую сторону поддерживали) и краткое содержание всех полученных собранием обращений и посланий (или их полные тексты). При подготовке к печати полных текстов выступлений используются стенографические записи. Доклады комитетов публикуются в точности в том виде, в каком они были представлены собранию, а сделанные собранием поправки фиксируются отдельно.

Вот примерный образец типичного протокола:

"На регулярном заседании Организации ... (дать точное название), проведенном в ее зале заседаний вечером в четверг 19 марта 1914 г., в присутствии постоянного председателя и господина А., выполнявшего обязанности секретаря, были зачтены и утверждены протоколы предыдущего заседания. Комитет по рассмотрению заявлений сообщил, что господа Б. и В. подали заявления о вступлении в организацию; по предложению господина Г., они были приняты в члены организации. Комитет по ... передал собранию через господина Д. несколько резолюций, которые были детально обсуждены, дополнены поправками и окончательно приняты в следующем виде:

Решено, что ...

По предложению господина М. собрание закончило работу в 10 часов вечера.

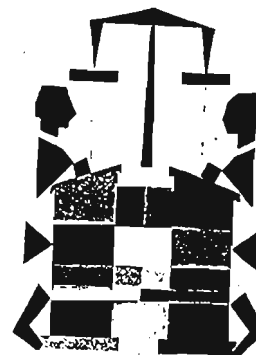
Секретарь (подпись)"

§ 61. Исполнительный секретарь. Обычно обязанности исполнительного секретаря выполняет находящийся на жалованьи сотрудник, подчиняющийся административному совету и исполнительному комитету организации (см. § 50). Чаще всего он в силу своей должности является секретарем исполнительного комитета и выполняет для него всю подготовительную и организационную работу. Как правило, исполнительный секретарь избирается административным советом, но иногда его избрание происходит и на ежегодных конвентах организации.

§ 62. Казначей. Разные организации накладывают на своих казначеев различные обязанности. Чаще всего казначей действует в качестве банкира организации, отвечая за сохранность ее финансовых фондов и за производство необходимых платежей, распоряжения о которых санкционируются подписями председателя и секретаря организации. Казначей обязан представлять

ежегодный отчет, но некоторые организации требуют от своих казначеев и ежеквартальных отчетов. Если организация имеет ревизоров (аудиторов), то они проверяют эти отчеты и удостоверяют их точность; если организация не имеет ревизоров, то этим занимается специальный ревизионный (аудиторский) комитет или комиссия. Доклады ревизоров во всех случаях передаются собранию и утверждаются им, что означает и утверждение отчета казначея.

Необходимо постоянно помнить, что финансовый отчет составляется для сведения всех членов ассамблеи. Туда не следует включать технические детали, нужные только ревизорам — он должен быть по возможности кратким и содержать информацию, представляющую интерес для всех членов организации. Вот типичная форма такого отчета, отвечающая потребностям организаций, для которых финансовая деятельность — отнюдь не главное в их работе.



ОТЧЕТ КАЗНАЧЕЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ЗА ПЕРВЫЙ КВАРТАЛ 1914 Г.

ПОЛУЧЕНО

Баланс на 1 января 1914 г.	\$ 25.75
Вступительные взносы:.....	\$ 50.00
Членские взносы:.....	\$150.00
Штрафы:.....	\$ 10.50
Итого:.....	\$210.50
Всего	\$236.25

РАСХОДЫ

Арендная плата:.....	\$ 80.00
Плата за электричество:.....	\$ 22.00
Канцелярские расходы:.....	\$ 15.00
Ремонт мебели:.....	\$ 10.00
Уборка:.....	\$ 60.00
Итого:.....	\$187.00
Наличный баланс на 31 марта 1914 г.:.....	\$ 49.25
Всего	\$236.25

Казначей (подпись)

*Проверено и признано правильным
Члены ревизионного комитета (подписи)*

ГЛАВА 11

РАЗНОЕ

- § 63. Сессия
- § 64. Кворум
- § 65. Общий порядок ведения дел.
- § 66. Выдвижение кандидатур и выборы
- § 67. Уставы, правила внутреннего распорядка, правила процедуры и постоянные правила
- § 68. Поправки к уставам, правилам внутреннего распорядка и процедурным правилам

§ 63. Сессия ассамблеи — это ряд заседаний, которые в совокупности могут растянуться на много дней или даже месяцев (так в Конгрессе США), но фактически продолжающих одно другое и потому являющихся словно бы одним и тем же заседанием. Сессия заканчивается, когда очередное заседание закрывается без назначения срока созыва следующего. Перерывы между рабочими днями сессии, а также перерывы на отдых в течение рабочего дня, не прерывают сессию. Но каждое заседание, не являющееся продолжением предшествующего, начинает новую сессию. Например, если речь идет об организации, чьи правила предполагают проведение еженедельных, ежемесячных или ежегодных заседаний, каждое из них составляет отдельную сессию, работа которой может продолжаться и более одного дня.

Термин "заседание" в этой книге означает сколь угодно длительную встречу членов совещательного собрания, во время нее они находятся вместе, расходясь лишь на очень короткие перерывы, не превышающие нескольких минут. Например, работа длящегося несколько дней конвента обычно состоит из утренних, дневных и вечерних заседаний. Каждое заседание ассамблеи заканчивается объявлением перерыва до определенного часа или до начала обсуждения определенного вопроса; перерыв на неопределенное время означает конец сессии.

Обычно для закрытия заседания достаточно принятия предложения об объявлении перерыва в его работе — ассамблея встречается вновь, когда наступает срок нового заседания, обусловленный или постоянными правилами или принятым ассамблеей решением. Если ассамблея не собирается вновь до наступления срока ее следующей регулярной встречи, обусловленного правилами внутреннего распорядка, это будет уже новая сессия (иначе говоря, в этом случае объявленный ранее перерыв фактически оказывается перерывом на неопределенное время, закрывающим предыдущую сессию). Но если ассамблея до объявления перерыва либо проголосовала за возобновление своей работы в определенное время или через определенный срок, либо заранее одобрила расписание своих заседаний на несколько дней вперед, закрытие заседания не означает закрытия сессии.

Иногда говорят о квартальных или годовых заседаниях или собраниях в том же смысле, что и о сессиях, имея в виду длительные, даже многодневные периоды работы, распадающиеся на ряд заседаний, разделенных перерывами. В § 38 было объяснено, какие предложения могут быть повторены в течение одной и той же сессии и при каких обстоятельствах не допускается возобновление определенных предложений вплоть до закрытия сессии.

Правило или решение постоянного действия может быть принято простым большинством голосов на любой сессии и будет оставаться в силе до тех пор, пока организация не примет решения о его аннулировании. Но это постоянное правило не ограничивает прав будущей сессии, которая вправе большинством голосов приостановить его действие в части, затрагивающей работу этой сессии. Кроме того, такое решение можно вообще аннулировать — либо простым большинством (но тогда с предварительным уведомлением о внесении предложения об аннулировании, что должно быть сделано еще до начала того заседания, на котором проводится голосование), либо большинством в две трети или простым большинством всего состава

организации; в этом случае не требуется предварительного оповещения. Если члены организации хотят прочнее закрепить какое-либо правило, его следует сделать частью устава, правил внутреннего распорядка или правил процедуры, изменять которые гораздо труднее (см. также § 67).

В случае болезни руководителя собрания оно может избрать временного председателя, но его полномочия не могут простираться за рамки текущей сессии, если о предстоящем избрании не было сообщено на предыдущем заседании или в объявлении о назначении текущего заседания. Поэтому собранию не следует откладывать какие-то дела дольше, чем до последнего дня следующей сессии, пытаясь тем самым лишить ее возможности заняться их рассмотрением. С другой стороны, не разрешается предлагать пересмотр голосования, проведенного на предыдущей сессии, хотя на следующей сессии можно рассматривать предложение о пересмотре, сделанное на одном из заседаний предшествовавшей сессии. При назначении комитета можно потребовать, чтобы он подготовил доклад к будущей сессии. Каждое общество вправе само определять продолжительность своих сессий.

§ 64. Кворум — это число членов ассамблеи, которые должны присутствовать на заседании, чтобы оно имело законную силу. Понятие кворума относится только к числу присутствующих, но не к числу голосующих. Для публичного митинга кворум — это просто число его участников, поскольку технически именно они и только они составляют в данный момент корпус "членов" этого собрания. Кворум съезда или конвента обычно составляется большинством зарегистрированных (а не избранных на него) делегатов, хотя правила внутреннего распорядка съезда могут допускать и меньшее число присутствующих на заседании в качестве кворума. Кворум любого другого совещательного собрания образуется большинством его официальных членов, если правила организации не предусматривают меньшего кворума. Однако существуют ор-

ганизации с пожизненным членством, не взимающие ежегодных членских взносов (таковы, например, многие религиозные ассоциации), чьи списки являются ненадежным источником данных об их подлинном составе. Кроме того, многие такие организации просто не в состоянии собирать на свои встречи большинство формально состоящих в них людей. Если такая организация должна провести деловое заседание, а ее правила не определяют кворума, считается, что кворум образуют участники заседания, если оно было создано в соответствии с правилами процедуры.

Правила обычных организаций должны предусматривать как можно более широкий кворум, какой можно надеяться реально собрать на каждой встрече. На заседаниях таких организаций председателю не следует занимать свое место до тех пор, пока не соберется кворум или пока не станет ясно, что кворума в этот день собрать не удастся. Во втором случае присутствующие могут заниматься лишь очень ограниченным числом дел: они вправе принять меры, направленные к обеспечению кворума, а также объявить перерыв или перенести заседание на другое время. В отсутствие кворума не применима процедура принятия решения по общему согласию присутствующих и не могут быть сделаны никакие заявления или предупреждения. Если нет кворума на годовом собрании организации, на котором, согласно уставу, должны быть произведены какие-то обязательные акции (например, переизбраны должностные лица организации), собранию следует назначить время нового заседания, а затем прервать работу.

Если ассамблея правомочна требовать присутствия своих членов, а кворума к назначенному времени не набирается, председателю следует несколько минут подождать и только затем занять свое место. В отсутствие кворума такое собрание либо может принять решение о вызове отсутствующих членов (см. об этом § 41), либо разойтись до другого заседания, предварительно определив его время, если оно того захочет.

Кворум "комитета всего собрания" совпадает с кворумом собрания, и в отсутствие кворума в таком случае единственное, что может сделать комитет — это "встать" и заявить об этом собранию, которое затем прекращает работу. Кворум любого другого комитета — это большинство его списочного состава (если ассамблея не решает иначе), и пока кворума нет, комитет не может начать заседание. То же самое правило относится и к советам попечителей, директоров и т.п. Поскольку эти органы получают полномочия от своей организации, они не вправе сами определять свой кворум, если только это не разрешено правилами организации.

Хотя без кворума нельзя решать никаких вопросов, кроме вышеперечисленных, прения могут продолжаться и в его отсутствие, пока кто-то не выступит и не укажет на это обстоятельство, причем такое выступление нельзя прерывать. При наличии кворума собрание вправе решать любые дела, однако действительно важные вопросы лучше обсуждать, обеспечив максимально возможное число присутствующих. Собрание должно проявлять осторожность, изменяя свои правила внутреннего распорядка, относящиеся к кворуму. Если такое правило (допускающее меньший кворум, нежели большинство членов организации) сперва просто вычеркивается, тогда автоматически восстанавливается универсальное определение кворума как простого большинства, поскольку многие организации просто не способны обеспечить присутствие на собраниях такого числа своих членов, которое правомочно утвердить новое правило о кворуме. Поэтому нужно одновременно делать все изменения и сразу же их голосовать — в этом случае старое правило не просто аннулируется, но немедленно заменяется новым правилом, которое тут же вступает в силу.

§ 65. Общий порядок рассмотрения дел. Обычно каждая постоянно действующая организация придерживается определенного порядка рассмотрения дел на своих заседаниях. Если на этот счет нет никаких специальных правил, стандартный порядок таков:

- (1) Зачтение и утверждение протоколов предыдущего заседания.
- (2) Отчеты и доклады советов и постоянных комитетов.
- (3) Отчеты и доклады специальных комитетов.
- (4) Специальные пункты повестки дня.
- (5) Неоконченные дела и общие вопросы.
- (6) Новые вопросы.

Протоколы зачитываются только один раз — в начале заседания. Второй пункт включает также отчеты и доклады попечительских советов, административных комитетов и т.п., равно как и доклады тех должностных лиц, которым в силу их служебных обязанностей положено их делать. К пятому пункту относятся, во-первых, нерешенные дела, оставшиеся от предыдущих заседаний, во-вторых, общие вопросы, назначенные к рассмотрению на предыдущем заседании, но по тем или иным причинам отложенные, и, в-третьих, дела, специально отложенные на данное заседание.

Секретарь должен иметь повестку дня каждого заседания. Он заранее передает ее председателю собрания. Председатель делает особое объявление о переходе к очередному пункту повестки дня, как только собрание заканчивает все дела, связанные с предыдущим пунктом. Когда по повестке дня полагается заслушать доклад и отчеты, председатель объявляет их один за другим в надлежащей последовательности. Если собрание должно обсуждать неоконченные дела, председатель также объявляет их в нужном порядке и таким образом направляет работу собрания.

Для изменения порядка рассмотрения дел, если возникнет необходимость, следует временно приостановить действие соответствующих процедурных правил (см. § 22). Это требует особого голосования и получения большинства в две трети голосов. Однако резолюция или доклад могут быть отложены сразу после предъявления их собранию — для этого достаточно простого большинства. Таким способом собрание может "перескочить" через те или иные пункты повестки дня и

сразу перейти к рассмотрению более интересующего его вопроса. Однако надо помнить, что некоторые дела не могут быть отложены, — например, доклады комитетов. Фактически откладывания или переноса не допускают никакие вопросы, кроме того, который в данный момент непосредственно стоит перед собранием.

§ 66. Выдвижение кандидатур и выборы. Процедура выборов должностных лиц организации обычно предшествует выдвижению одного или нескольких кандидатов на каждую должность. Без этого можно обойтись, если проводится тайное или поименное голосование, поскольку в этих случаях каждый избиратель вправе голосовать за любого человека, имеющего право быть избранным, независимо от того, был ли тот назван кандидатом формально или нет. Если голосование проводится устно или вставанием, выдвижение кандидатов оказывается аналогом процедуре заполнения пробелов: председатель повторяет все называемые кандидатуры, которые затем голосуются в порядке их поступления до тех пор, пока кто-то один не будет избран. Для выдвижения кандидатур не обязательна поддержка еще одного участника собрания. Иногда проводится голосование по выдвижению, что позволяет оценить настроения присутствующих. При избрании должностных лиц организации кандидатуры обычно выдвигает особый комитет. Когда комитет по кандидатурам представляет свой доклад (по существу, это список кандидатов), председатель собрания спрашивает присутствующих, не желает ли кто-либо из них выдвинуть дополнительные кандидатуры, что можно делать прямо с места. Кандидатуры комитета рассматриваются в точности по той же процедуре, что и кандидатуры, дополнительно выдвинутые участниками собрания, причем само выдвижение голосованию не подвергается.

По окончании выдвижения кандидатов ассамблея переходит к выборам. Голосование может проводиться по любой из описанных в § 46 процедур, если только правила организации не предписывают определен-

ного механизма подачи голосов. Постоянно действующие организации обычно избирают своих должностных лиц тайным голосованием, которое проводится до тех пор, пока не заполнятся все вакансии. Решение об избрании вступает в силу сразу после голосования, если избранный кандидат присутствует на собрании и не заявляет об отказе от избрания, или если он отсутствует, но дал предварительное согласие на выдвижение своей кандидатуры. Если такого согласия заранее не было дано, избрание считается состоявшимся, когда избранный получает надлежащее уведомление и не отказывается от избрания. После того как избрание вступает в законную силу и избранный кандидат об этом узнает, результаты голосования уже не могут быть пересмотрены. Избранный кандидат приступает к своим обязанностям немедленно, если только правила организации не предусматривают иного порядка. Уставы большинства организаций предусматривают точное определение времени вступления в должность.

§ 67. Уставы, правила внутреннего распорядка, правила процедуры и постоянные правила. В большинстве случаев внутренние правила и нормы любой организации распадаются на четыре только что названных типа, хотя некоторые ассоциации предпочитают формулировать все свои правила в одном документе, называемом уставом, сводом постоянных правил и т.п.

Уставы. Самые важные правила организации лучше всего формулировать отдельно и включать в ее устав. Этот документ должен содержать лишь следующую информацию:

- (1) Название и цель организации.
- (2) Требования к членам организации.
- (3) Должностные лица организации и правила их избрания.
- (4) Заседания организации (только основные положения — детали лучше включать в правила внутреннего распорядка).
- (5) Способы внесения поправок в устав организации.

Для удовлетворения этим требованиям достаточно устав всего из пяти пунктов (или шести, если первый из них формулируется в виде двух отдельных пунктов). Некоторые пункты устава подразделяются на разделы. В устав нельзя включать положений и правил, чье действие может быть временно приостановлено, за исключением положения о проведении тайного голосования, которое, при наличии только одного кандидата на должность, может заменяться открытым голосованием, если выдвинутый кандидат пользуется единодушной поддержкой присутствующих. Если организация проводит лишь ежегодные съезды, то ее должностные лица, директора и члены административного совета, а также председатели ответственных перед съездом комитетов должны автоматически считаться делегатами съезда, о чем следует специально указать в уставе организации. Поправки в устав можно вносить только после предварительного уведомления членов организации и для их принятия требуется большинство в две трети или три четверти голосов. Если организация проводит заседания часто, поправки к ее уставу можно рассматривать только на квартальных или годовых собраниях, причем предлагать их следует на предшествующем квартальном собрании (о поправках к уставу см. § 68).

Правила внутреннего распорядка должны включать все те правила (за исключением уставных норм и правил процедуры), которые в силу своей важности не могут быть изменены иначе как после предварительного уведомления. Обычно организация имеет лишь несколько специальных правил внутреннего распорядка и преимущественно полагается на общие правила парламентской процедуры. Правила внутреннего распорядка обязательно должны включать способ внесения в них поправок и требования кворума организации (см. §§ 68 и 64). Если организация разрешает приостановку действия хотя бы некоторых правил внутреннего распорядка, это тоже должно быть особо оговорено во всех случаях, кроме относящихся к правилам, регули-

рующим порядок ведения дел, чье действие может быть приостановлено и в отсутствие соответствующих правил, если за это проголосует большинство в две трети голосов.

Общие обязанности председателя и секретаря организации описаны в § 58 и § 59. Многие организации налагают на этих должностных лиц дополнительные обязанности, непременно перечисленные в правилах внутреннего распорядка. Если организация желает ввести почетные должности или почетное членство, то список этих должностей и описание связанных с ними привилегий также нужно включать в правила внутреннего распорядка. Обычно носители почетных должностей могут присутствовать и выступать на заседаниях общества, но не имеют права вносить предложения и принимать участие в голосовании. Почетные посты, включая почетное членство в организации, предоставляются пожизненно, хотя в особых случаях человек может быть лишен этого статуса по решению организации.

Процедурные правила регулируют проведение собраний и описывают обязанности должностных лиц организации. Ничто не мешает всем обычным организациям иметь в основном одни и те же процедурные правила — напротив, их максимальная близость создает несомненные преимущества. Поэтому организациям следует полагаться на стандартные правила парламентской процедуры, дополняя их лишь в случае необходимости особыми положениями, соответствующими специфике и потребностям той или иной организации. Каждая организация должна включить в свои правила внутреннего распорядка или правила процедуры подобное положение: "Процедурные правила, содержащиеся в таком-то руководстве, будут использоваться организацией во всех случаях, к которым они применимы, если они не противоречат специальным процедурным правилам организации или ее правилам внутреннего распорядка." Без этого уточнения собрания организации могут пострадать от всякого рода возмутителей спокойствия.

Постоянные правила организации содержат лишь те положения, которые могут быть приняты на любом деловом заседании простым большинством и без предварительного уведомления. Голосование по их принятию или внесению в них поправок может быть пересмотрено; на любом заседании эти правила могут быть приостановлены простым большинством или аннулированы либо дополнены поправками большинством в две трети (или простым большинством, если о возможности поправок или аннулирования сообщалось на предыдущем заседании либо при объявлении даты и времени текущего заседания). Поскольку участники любого заседания могут на время его работы простым большинством приостановить действие любого постоянного правила, эти правила не ограничивают свободы проведения собраний организации и поэтому могут приниматься без предварительного оповещения его членов. Обычно они не принимаются в период создания организации — это происходит, когда она уже начинает работать, по мере необходимости. Иногда постоянными правилами организации называют правила ее внутреннего распорядка, но лучше избегать подобной двусмысленности. Ни одно постоянное правило не может противоречить уставу организации, ее правилам внутреннего распорядка или общим нормам парламентской процедуры. Вот пример одного из таких правил: "Решено, ЧТО в период между 1 апреля и 30 сентября с.г. заседания организации будут начинаться в 7 час. 30 мин. вечера, а во все остальное время года в 8 час. вечера".

§ 68. Поправки к уставам, правилам внутреннего распорядка и процедурным правилам. Действующие уставы, правила внутреннего распорядка и правила процедуры, не содержащие специальных положений о порядке внесения в них поправок, могут быть изменены на любом регулярном деловом заседании ассамблеи, если за это проголосует большинство ее списочного состава. Если подлежащая утверждению поправка была предложена в письменной форме на предыдущем регулярном заседании, то — при наличии кворума — для ее ут-

верждения достаточно большинства в две трети поданных при голосовании голосов. Однако каждой организации следует вводить собственные, приспособленные именно к ее нуждам нормы, регулирующие внесение поправок в ее устав, правила внутреннего распорядка и правила процедуры, причем в любом случае в них нужно сохранять положения о необходимости предварительного оповещения о внесении поправок и утверждении их большинством в две трети голосов.

Если ассамблея проводит свои регулярные собрания или съезды только раз в год, в ее устав или правила внутреннего распорядка нужно включить положение, что предложения о поправках должны заранее рассылаться всем ее членам, что в данном случае заменяет требование о внесении поправок на предыдущем годичном собрании. Дело ассамблеи решить, за какой срок до следующего годичного собрания ее члены должны быть уведомлены о предложении о поправках, но, во всяком случае, этот срок должен быть достаточным для того, чтобы все заинтересованные лица успели с этим предложением ознакомиться. Если организация проводит свои собрания часто, а кроме того регулярно раз в месяц или в квартал устраивает заседания специально для обсуждения своих дел, поправки к ее основным документам лучше всего принимать на квартальных или ежегодных встречах. При утверждении поправок к уставу в обычных организациях не следует употреблять выражение "две трети членов"; этого особенно следует избегать в крупных организациях, в которых кворум меньше простого большинства, ибо таким организациям почти никогда не удается собрать на заседания две трети своих членов. Если для утверждения поправок к уставу и другим основным документам требуется большинство в две трети поданных голосов, то нужно пользоваться выражением "две трети присутствующих на собрании", но это должно быть четко оговорено в соответствующих статьях устава или правил внутреннего распорядка, чтобы избежать разночтений и процедурной путаницы. Иногда вместо письменного

представления полного текста поправки требуют только предварительного устного или письменного уведомления о намерении ее внести (если правила не требуют письменного уведомления, его можно делать устно). Во всяком случае, если действующие правила не требуют предварительного представления текста поправки, достаточно только заявления о намерении выступить с нею.

Если для переработки правил внутреннего распорядка назначается особый комитет, которому вменяется в обязанность представить организации свои рекомендации на заранее определенном заседании, то других предварительных уведомлений не требуется, и собрание вправе заняться предложенными комитетом поправками сразу после его доклада. Это действует, однако, лишь в случае, если правила организации требуют одного лишь предварительного уведомления о намерении внести поправку. Но если положено заранее представлять полный текст поправки, то предложения комитета нельзя обсуждать на том заседании, где они докладываются организации, а только на ее следующем регулярном собрании. Вместо внесения поправок к правилам внутреннего распорядка комитет сразу может предложить их новый вариант. При изменении основных документов организации нужно соблюдать исключительную осторожность, чтобы обеспечить выполнение всех правил, регулирующих этот ответственный процесс.

Принятая поправка к уставу или другому основному документу организации вступает в действие немедленно, если только собрание заранее не решило отсрочить ее введение в действие на определенное время или если такая отсрочка не оговаривалась в предложении об утверждении поправки. Пока собрание не приняло решения об уставной или иной аналогичной поправке, к ней самой можно внести поправку, откладывающую ее вступление в силу, скажем, до конца очередного годичного съезда общества; той же цели можно добиться, если потребовать отсрочки в специальном предложении, ко-

торое должно быть внесено и принято (здесь достаточно простого большинства голосов) до голосования по самой поправке. Поправка к уставной или иной аналогичной поправке также принимается простым большинством и не требует предварительного уведомления, хотя здесь есть определенные ограничения. Конечно, ассамблея не обязана принимать каждую поправку к ее основным документам в точности в том самом виде, в каком она была первоначально внесена, не сопровождая ее вторичными поправками. Однако считаются неправомочными любые вторичные поправки, дополнительно модифицирующие то уставное положение, которое является объектом исходной поправки. Без этого ограничения возникла бы опасность, что кое-кто скрытно проташит серьезные поправки к уставу, сперва внося маловажную и потому не привлекающую внимания первичную поправку, а затем дополнив ее такой вторичной поправкой, которая серьезно изменит первоначальный текст устава или другого основного документа. Ведь об уставных поправках первой степени сообщается заранее, а поправки второй степени голосуются немедленно. Например, если устав определяет сумму членского взноса в 20 долларов в год, и автор первоначальной поправки предлагает увеличить этот взнос до 50 долларов, вычеркнув число "два" и вставив "пять", во вторичной поправке разрешается предложить замену "пяти" на любое число между двумя и пятью, т. е., на "три" или "четыре", но ни на какое другое. Дело в том, что какие-то члены ассамблеи, согласные на увеличение членского взноса до 50 долларов, могут не появиться на заседании, где эту поправку будут голосовать, но они, возможно, пришли бы, если бы знали, что сумма членского взноса может быть дополнительно увеличена вторичной поправкой.



ЧАСТЬ II

ОРГАНИЗАЦИЯ, ЗАСЕДАНИЯ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРАВА АССАМБЛЕЙ

ГЛАВА 12

ОРГАНИЗАЦИЯ И ЗАСЕДАНИЯ

- § 69. Эпизодические или массовые митинги
 - (а) Организация митинга
 - (б) Принятие резолюций
 - (в) Комитет по выработке резолюций
 - (г) Продолжающиеся массовые митинги

- § 70. Постоянное общество
 - (а) Первое заседание
 - (б) Второе заседание
 - (в) Регулярные заседания

- § 71. Заседания конвента или съезда
 - (а) Организованный съезд
 - (б) Еще не организованный съезд

§ 69. Эпизодические или массовые митинги.

(а) Организация. Перед тем, как созывать массовый митинг или другое собрание с большим числом участников, не являющихся членами организованного общества, нужно предпринять ряд предварительных шагов. Инициаторы этого митинга должны договориться о времени и месте его проведения, о способе публичного объявления о нем, о процедуре его ведения, о кандидатурах открывающего собрание и его председателя. Иногда полезно заранее подготовить проекты резолюций, которые будут предложены собранию.

Обычно массовые митинги начинаются не в заранее назначенное время, но с опозданием на десять-пятнадцать минут. По прошествии этого времени выбранный оргкомитетом представитель выходит вперед, объявляет об открытии собрания и предлагает кандидатуру председателя, о поддержке которой тут же должен заявить еще

один из участников собрания. После этого первый выступающий продолжает: "Внесено и получило поддержку предложение о том, чтобы господин А. председательствовал на нашем собрании; прошу тех, кто с этим согласен, поднять руку (или сказать «за»" (если проводится устное голосование). Затем точно так же опрашиваются противники данной кандидатуры, которая, в конце концов, принимается или отклоняется собранием. В первом случае объявивший об открытии собрания сообщает об утверждении кандидатуры председателя и просит его занять свое место, во втором — предлагает выдвинуть новые кандидатуры, которые затем голосуются по той же процедуре. Иногда открывающий собрание действует в качестве временного председателя: в этом случае он не выдвигает кандидатуру постоянного председателя, а предлагает сделать это кому-то другому. На больших митингах такая практика опасна, поскольку председателем может оказаться некомпетентный человек. Избранный председатель обычно произносит короткую речь, благодаря за оказанную ему честь.

Заняв свое место, председатель прежде всего предлагает избрать секретаря. Если кандидатур оказывается несколько, они голосуются в порядке поступления, причем избранным считается первый кандидат, получивший большинство голосов. Избранный секретарь садится поблизости от председателя и ведет протокол собрания, как описано в § 59. Председатель, ставя вопрос на голосование, всегда встает; если собрание достаточно многолюдно, ему лучше вставать и при объявлении вопроса. Во время прений председатель сидит на своем месте и наблюдает за дискуссией. При выдвижении кандидатур на должность секретаря поддержка еще одним участником митинга не обязательна, хотя и допустима. Обычно выдвигаемые кандидатуры не обсуждаются, но иногда тот, кто называет имя кандидата, и тот, кто заявляет о своей поддержке этой кандидатуры, могут сказать несколько слов в его пользу. Предложения о выдвижении кандидатур не подлежат поправ-

кам. Если собранию потребуется не только секретарь, но еще какие-то должностные лица, их избирают аналогичным образом.

(б) *Принятие резолюций.* Обычно собрание нуждается только в председателе и секретаре. Поэтому сразу после избрания секретаря председатель поручает ему зачитать сообщение о созыве собрания, а затем предлагает кому-то, лучше других знакомому с делом, ради которого собрание созвано, более подробно рассказать об этом всем присутствующим (что председатель может сделать и сам). За этими объяснениями тут же должно последовать предложение заранее подготовленных резолюций, если таковые имеются. В противном случае вносится предложение об образовании комитета по их подготовке. Предлагающий резолюции встает и обращается к председателю "господин председатель", а последний отвечает: "господин А.", разрешая тем самым господину А. продолжать, и затем тот говорит: "Вношу предложение принять следующие резолюции", зачитывает их и передает председателю. После того, как еще один участник митинга заявит о поддержке этого предложения, председатель объявляет "Было внесено и поддержано предложение о принятии следующих резолюций", читает их или предлагает сделать это секретарю (без этого вторичного зачитывания можно обойтись, если нет оснований сомневаться, что все присутствующие их расслышали и поняли), а затем говорит "Ставлю вопрос о принятии предложенных резолюций". Если сразу после этого никто не обращается к председателю с возражениями или замечаниями, он спрашивает присутствующих, готовы ли они начать обсуждение, после чего резолюции считаются открытыми для прений и внесения поправок. Резолюции могут быть переданы на рассмотрение комитета или в связи с ними может быть внесено какое-то иное вспомогательное предложение. Когда прения, по видимости, заканчиваются, председатель спрашивает участников митинга, нет ли еще желающих выступить, а затем ставит вопрос на открытое голосование. Если прения были длительными, перед

голосованием лучше вновь зачитать резолюции в их окончательной форме. В законодательных собраниях все резолюции вместе с именами их инициаторов обычно сразу же посылают секретарю для регистрации; на обычных собраниях такая процедура как правило не применяется.

Разделение резолюций. Если комитет предлагает собранию несколько независимых резолюций по не связанным между собой вопросам, председатель по первому требованию любого из участников митинга должен ставить их на обсуждение по отдельности. Если резолюции относятся к одному и тому же предмету, но каждая из них имеет самостоятельный смысл и потому может быть принята даже при отклонении всех остальных, их можно разделить, как это объяснено в § 24. Если же резолюции по отдельности не имеют смысла, но какая-то из них вызывает возражения, можно внести предложение о ее вычеркивании, после чего она считается открытой для нового обсуждения и внесения вторичных поправок (см. об этом § 33).

Внесение поправок к резолюциям. Если по резолюции еще не принято решения, любой участник собрания может вносить к ней поправки. Для этого он обращается к председателю и, получив его разрешение, формулирует свою поправку. Если никто не заявляет сразу после этого о поддержке данной поправке, председатель должен спросить, поддерживает ли кто-нибудь эту поправку (в многочисленном собрании председателю следует сперва повторить проект поправки, поскольку, возможно, не все расслышали выступление ее инициатора). Впрочем, если число присутствующих велико, председателю всегда надо исходить из предположения, что выступления с мест могут быть расслышаны не всеми, поэтому он должен повторять все выдвигаемые с мест предложения, а также результаты любого голосования. Если предложенная поправка получает поддержку, председатель, как обычно, спрашивает участников митинга, готовы ли они перейти к ее обсуждению. После этого поправка открывается для

прений и внесения вторичных поправок, поскольку на этой стадии именно она, а не резолюция в целом, считается вопросом, непосредственно находящимся на обсуждении собрания. Если никто из присутствующих не изъявляет желания выступить, поправка ставится на открытое голосование. Если она принимается, председатель зачитывает резолюцию в новой форме, с учетом сделанной поправки, а затем спрашивает собрание, желает ли оно продолжать обсуждение, открывая тем самым резолюцию для дальнейших дебатов и поправок (теперь непосредственно на рассмотрении собрания находится уже сама резолюция). Когда председатель сочтет дебаты законченными, он должен еще раз спросить присутствующих, желают ли они продолжать прения. Если больше никто не попросит слова, резолюция вновь зачитывается в ее окончательной форме и ставится на голосование.

(в) *Комитет по выработке резолюций.* Предложение о создании комитета для подготовки резолюций должно включать и число его членов. Оно вносится с места, кем-то поддерживается. Председатель повторяет его и ставит на обсуждение по стандартной процедуре (как обычно, если нет желающих начать прения, предложение сразу ставится на открытое голосование). Если предложение о создании комитета содержит уточнение, что его членов должен назначать председатель, тот сразу после положительного голосования по этому предложению объявляет состав комитета. Обычно после этого председатель позволяет членам комитета удалиться и приступить к выполнению возложенных на них обязанностей. Если собрание многочисленно, особенно если это массовый митинг, лучше всего доверить назначение всех комитетов председателю. Если присутствующие не хотят этого делать, они должны пользоваться процедурой, описанной в § 32. Есть и другой способ: сперва принимается предложение о создании комитета, затем голосованием решается вопрос о числе его членов, после чего председатель спрашивает, каким именно методом они будут назначены (этот вопрос

обычно решается без формального голосования). Собрание может полностью доверить председателю назначение членов комитета; в другом варианте оно может лишь разрешить ему выдвинуть их кандидатуры; в третьем — кандидатуры выдвигаются с мест участниками собрания (каждый может назвать не более одного имени, если только собрание единогласно не решит иначе). Если состав комитета предлагает председатель, то комитет голосуется единым списком. Если кандидатуры членов комитета предлагаются с мест и число кандидатов превышает число вакансий, все кандидатуры голосуются отдельно в порядке их поступления; голосование заканчивается после заполнения последней вакансии.

Назначенный комитет сразу уединяется и приступает к работе над своим докладом, как описано в § 52. Собрание в это время может заниматься другими делами. По окончании работы члены комитета возвращаются на место проведения собрания, а председатель комитета, с разрешения председателя собрания, зачитывает подготовленный доклад, просит собрание его принять и передает текст доклада председателю собрания, после чего комитет считается распущенным. Предложенные комитетом резолюции или сразу голосуют по обычной процедуре, или их обсуждают и вносят поправки, как объяснено в § 10.

Когда собрание заканчивает все дела, ради которых оно было созвано, или если возникает желание прекратить его работу по иной причине, кто-либо из участников вносит предложение закрыть собрание. Если к этому времени не назначены место и время следующего собрания, это предложение можно обсудить и вносить поправки, как по любому другому предложению, после чего оно ставится на открытое голосование. Председатель всегда должен объявлять, на каких условиях собрание прекращает работу — без назначения времени следующего собрания или с его предварительным назначением. Еще до проведения голосования о закрытии собрания председателю следует убедиться, что все положенные объявления уже были сделаны.

(г) *Продолжающиеся массовые митинги.* Иногда возникает потребность в продолжении массового митинга вплоть до достижения каких-то заранее определенных целей. В этом случае можно принять решение создать нечто вроде временной организации, а затем придать ей полупостоянный характер. Такой митинг созывается так же, как было описано ранее, только его председатель и секретарь объявляются "временными" (pro tempore), но это слово не используется при устном к ним обращении. После избрания временного секретаря обычно создается комитет для выдвижения кандидатур других должностных лиц, как это происходит на конвентах и съездах. Кроме этого, учреждается комитет по правилам внутреннего распорядка, чьи функции состоят в предложении нескольких основных правил работы (время и место митингов, число и продолжительность выступлений, какие-то основы процедуры). В этом случае председатель собрания обычно именуется президентом и имеет несколько заместителей — вице-президентов, которые назначаются просто в знак уважения к ним. На больших формальных собраниях вице-президенты сидят на том же помосте, что и председатель, только позади него. Если президент покидает свое место или вообще отсутствует, его занимает первый по списку из присутствующих вице-президентов.

§ 70. *Постоянное общество. (а) Первое заседание.* Если возникает намерение учредить постоянно действующее общество, непосредственно заинтересованные в этом лица должны прежде всего совместно и тщательно обсудить все детали своего плана, и только уже затем созывать организационное собрание. Они должны позаботиться о том, чтобы большинство участников этой встречи одобряло их намерения. Поэтому не следует, например, оповещать об учредительном заседании через газету, иначе возможны всякие неожиданности, скажем, одобрение устава, не согласующегося с намерениями инициаторов создания общества, вследствие чего они вообще могут отказаться участвовать в его работе. Поэтому организаторам общества следует после завер-

шения предварительной подготовки (аналогично описанной в § 69) пригласить тех, кто, по их мнению, симпатизирует их планам, встретиться с ними в определенное время и в определенном месте, чтобы рассмотреть вопрос об учреждении организации. Для начала следует раздобыть копии устава и правил внутреннего распорядка нескольких аналогичных обществ, чтобы затем использовать их при подготовке собственных основных документов.

Процедура открытия организационного собрания и избрания его председателя и секретаря полностью аналогична описанной в начале § 69. Затем кто-либо из инициаторов создания организации выступает с подробным изложением проекта, затем председатель может пригласить присутствующих высказаться относительно представленных планов; иногда собрание может захотеть выслушать непредусмотренного оратора, высказывающего какие-то специальные соображения по поводу создающейся организации. Председателю следует уважать желания участников собрания, не проявлять чрезмерной строгости, но он все же не должен никому разрешать говорить слишком долго, чтобы не утомить присутствующих.

После достаточно продолжительной неформальной дискуссии собрание переходит к принятию решений. Для этого следует предложить резолюцию. Ее лучше всего подготовить заранее (это особенно справедливо для многочисленного собрания), например, в такой форме: *"Решено, ЧТО собрание согласно с предложением об учреждении в нашем городе такого-то общества"*. Как обычно, резолюция должна быть поддержана еще одним участником собрания и повторена для всеобщего сведения председателем, после чего ее следует обсудить. Можно предлагать к ней поправки, как описано в § 69. Резолюцию такого рода можно внести и в начале работы собрания, но лучше, чтобы тому предшествовал неформальный обмен мнениями.

После голосования резолюции или даже еще до ее внесения можно внести резолюцию об учреждении ко-

митета по выработке устава и правил внутреннего распорядка будущего общества. Эта резолюция в свою очередь подвергается обсуждению и поправкам. После ее принятия собрание либо занимается еще какими-то оставшимися делами, либо прекращает работу. Можно установить время и место следующего собрания, внося об этом соответствующее предложение, которое тоже можно обсуждать и по которому можно делать поправки. Впрочем, лучше об этом договориться в начале собрания, а потом, когда подойдет время кончать работу, просто внести предложение закрыть собрание — это предложение не подлежит обсуждению и к нему не вносятся поправки. Закрывая собрание, председатель во всеуслышание объявляет время и место следующей встречи.

(б) Второе заседание. На следующем заседании все избранные на первом заседании должностные лица, включая председателя и секретаря, сохраняют свои прерогативы. Председатель обычным порядком открывает заседание, после чего секретарь зачитывает протоколы первой встречи, которые в случае необходимости исправляются, а затем утверждаются с общего согласия собрания.

По окончании этих формальностей председатель предлагает заслушать доклад комитета по подготовке устава и правил внутреннего распорядка. Председатель комитета встает и обращается к председателю собрания со словами "господин председатель", а затем, получив его разрешение, сообщает собранию об окончании работы своего комитета, зачитывает подготовленные комитетом документы, вносит предложение одобрить их и передает их председателю собрания. Последний, дождавшись полагающейся по процедуре поддержки предложения, объявляет о его внесении и поддержке, а затем предлагает секретарю собрания (или председателю подготовительного комитета) вновь зачитать предложенный комитетом проект устава общества. Этот документ зачитывается заново (на этот раз уже с помостом) или, при общем согласии собрания, эта процедура отменяется, поскольку тот же самый текст только что был

прочитан. После этого первый раздел (абзац) устава зачитывается, обсуждается и к нему делают поправки; затем та же процедура повторяется по отношению ко всем оставшимся разделам (при этом голосуются только поправки, но не сами разделы устава). По окончании пораздельного обсуждения устава председатель открывает для дискуссии и поправок весь устав в целом; на этой стадии можно вновь вносить поправки к отдельным разделам, а также предлагать вставить в текст какие-то дополнительные части. Поправки принимаются простым большинством голосов.

Когда председатель собрания решает, что процесс шлифовки проекта устава закончился, он, в соответствии со стандартной процедурой, спрашивает присутствующих, желают ли они продолжать прения, а затем, если никто не выражает желания выступить, проводит открытое голосование. Для принятия проекта устава достаточно простого большинства голосов. Если устав принимается, председатель объявляет об этом и предлагает всем желающим вступить в новое общество подписать текст устава и, если устав того требует, уплатить вступительный взнос. Для всего этого обычно объявляется перерыв в работе собрания. С этого момента к голосованию по делам общества допускаются лишь те, кто подписали его устав. Если полная уплата вступительного взноса объявляется обязательным условием участия в голосовании, на данном заседании это правило не должно применяться, ведь у кого-то из желающих вступить в общество может не оказаться при себе денег.

После перерыва секретарь зачитывает список членов общества, чтобы было ясно, кто имеет право участвовать в дальнейшей работе собрания. После этого председатель выносит на обсуждение вопрос о правилах внутреннего распорядка общества, их затем зачитывает секретарь. Эти правила пропускают через тот же процесс обсуждения, внесения поправок и окончательного голосования, что и устав общества.

После принятия правил внутреннего распорядка проводятся выборы постоянных должностных лиц общества.

Процедура выдвижения кандидатур и голосования обычно предписывается правилами внутреннего распорядка, они должны строго соблюдаться. Если правила не содержат соответствующих инструкций, председатель ставит этот вопрос перед собранием, после чего все желающие могут предлагать те или иные способы выдвижения кандидатур. Например, может пройти предложение об учреждении комитета, который тут же уединяется и отрабатывает список кандидатов на все имеющиеся вакансии. Затем, когда комитет объявляет свои кандидатуры, каждый член общества получает право предложить кого-то еще. По окончании выдвижения кандидатур проводится голосование, которое регулируется правилами внутреннего распорядка (обычно они предписывают проведение тайного голосования). Процедура голосования описана в главе 8 первой части этой книги.

Когда заполняются все выборные должности, председатель объявляет об оставшихся неотложных делах, если, по его мнению, таковые имеются. В некоторых случаях для завершения всех организационных дел приходится проводить еще одно собрание, о времени и месте которого лучше заранее договориться. В конце концов кто-то вносит предложение закрыть заседание и собравшиеся расходятся.

(в) Регулярные заседания. Когда вновь организованное общество начинает регулярно проводить собрания по своим делам, они проходят следующим образом. В назначенное время председатель занимает свое место, открывает заседание и предлагает секретарю зачитать протоколы предыдущей встречи. По окончании чтения председатель спрашивает присутствующих, нет ли у кого-либо замечаний или поправок к протоколам. Если таковых не имеется, председатель объявляет протоколы одобренными в силу отсутствия замечаний или возражений. Если предлагается внести в протоколы исправления, а против них никто не выступает, секретарь сразу же это делает. Если предложенные поправки вызывают возражения присутствующих, то либо

кто-то из участников заседания вносит предложение о внесении поправок в протоколы, либо председатель сам ставит вопрос о поправках, не дожидаясь формального предложения с места. После урегулирования этого разногласия обычным путем председатель спрашивает, нет ли у присутствующих других замечаний к протоколам, и дальше вся процедура повторяется, как только что было описано. После утверждения протоколов председатель переходит к следующему вопросу, действуя в соответствии с порядком ведения дел, предписанным правилами общества.

Если порядок ведения дел совпадает с описанным в § 65, то сразу после зачитания и утверждения протоколов предыдущего заседания председатель объявляет, что следующим пунктом повестки дня стоит заслушивание докладов постоянных комитетов общества. После этого он может по очереди опросить председателей всех постоянных комитетов, есть ли у них доклады для собрания; если большого числа докладов не предвидится, лучше сразу спросить, намерены ли комитеты представить свои отчеты на данном заседании. Если после этого ни один из председателей комитетов не попросит слова, председательствующий объявляет, что в силу отсутствия докладов постоянных комитетов собрание переходит к заслушиванию отчетов специальных комитетов, а дальше вся только что описанная процедура в точности повторяется. Председатель собрания всегда должен иметь перед собой полный список имеющихся у общества комитетов — это важно и для обращения к ним, и для назначения новых комитетов.

Когда не остается ни одного незаслушанного комитетского доклада, председатель объявляет о следующем пункте повестки дня — и так до тех пор, пока собрание не покончит со всеми своими делами. После этого кто-либо вносит предложение о закрытии заседания. Если предложение одобряется, председатель объявляет об итогах голосования и закрывает заседание.

Особенности проведения заседаний различных обществ

существенно отличаются, что естественно: разные условия их работы и разные цели требуют и различных процедур. Некоторые общества строго придерживаются парламентских правил, в то время как другие добиваются наилучших результатов неформальными методами. Очень важно, чтобы председатель общества обладал тактом и здравым смыслом, особенно если он возглавляет работу высокообразованного собрания.

§ 71. Заседания конвента или съезда. (а) *Организованный съезд.* Если созывается организованный съезд (иначе говоря, съезд, обладающий собственным уставом, правилами внутреннего распорядка и должностными лицами), то до открытия заседаний необходимо сформировать мандатную комиссию и комитет по составлению распорядка его работы. Эти комитеты можно назначить на предыдущем съезде или их назначает в промежутке между съездами исполнительный совет или председатель общества, если таковы требования правил внутреннего распорядка. Мандатная комиссия производит регистрацию делегатов и снабжает их значками или иными удостоверениями, обеспечивающими им присутствие в зале заседаний. Комитету по программе обычно рекомендуется заранее подготовить в отпечатанном виде достаточное число экземпляров распорядка работы съезда. Во многих случаях имеет смысл заранее раздать их лидерам различных групп делегатов; особенно если трудно обеспечить присутствие всех делегаций в полном составе. Кроме этих двух основных комитетов, как правило, имеются другие, создающиеся местным отделением общества для содействия работе съезда — например, комитет по организации отдыха делегатов. Кроме того, обычно кто-либо из должностных лиц съезда выполняет функции транспортного комитета, помогая закупать билеты для делегатов по льготному тарифу и осуществляя другие услуги подобного рода.

Когда наступает время открытия съезда, его председатель (обычно называемый президентом) встает со своего места и, ударив по столу председательским молотком, объявляет о начале заседания. Открытие большого

съезда обычно сопровождается толчеей и изрядным шумом, и председателю лучше всего не пытаться перекричать присутствующих, призывая их к порядку, а спокойно дождаться тишины и только затем приступить к работе. Во время заседания делегаты должны сидеть на своих местах и воздерживаться от бесед друг с другом.

Обычно открытие съезда сопровождается какими-то церемониальными действиями — молитвой, приветственным обращением и ответом на него, и т.п. Председатель, направляя работу съезда, должен неизменно руководствоваться его программой, даже если она еще не была утверждена делегатами. При составлении программы нужно помещать доклад мандатной комиссии сразу после вступительной церемонии, чтобы с самого начала не возникало сомнений относительно того, кто из присутствующих имеет право голоса. Обычно в этом докладе поименно перечисляются зарегистрированные делегаты съезда вместе с их заместителями, если таковые имеются, а также участники съезда "по положению", если они присутствуют на съезде. Во всех случаях в устав необходимо включить пункт о том, что все должностные лица съезда, члены административного совета и председатели всех комитетов, обязанные выступать на съезде с докладами, считаются его делегатами "по положению" (ex-officio).

Доклад мандатной комиссии зачитывает ее председатель, один из секретарей съезда или официальный чтец, если таковой был назначен (при проведении больших съездов это стоит делать). В любом случае и этот доклад, и все остальные читают не из зала, а с помоста. Если между группами делегатов возникают серьезные разногласия относительно того, какая из них получает право участвовать в работе съезда, мандатная комиссия должна временно исключить их из утверждаемого ею списка и доложить об этом съезду, который вправе принять по этому делу окончательное решение. Если же комиссия не сочтет этот конфликт серьезным, следует не упоминать о нем в ее докладе, а просто внести в утвержденный список всех законно из-

бранных делегатов. После зачитания доклада мандатной комиссии вносится предложение об его утверждении, которое может затем обсуждаться и подвергаться поправкам. В голосовании по этому предложению участвуют лишь те делегаты, чьи имена названы в докладе комиссии. Если голосуют предложение о замене одного делегата другим, оба названных лица не принимают участия в голосовании; аналогично, если голосуют предложение о лишении каких-то делегатов их мандатов, они в этом голосовании не участвуют. Однако когда дело доходит до голосования предложения об утверждении доклада мандатной комиссии в целом, в нем участвуют все те (и только те) делегаты, имена которых включены в доклад комиссии, плюс те, чьи имена были добавлены к этому списку на заседании съезда в ходе внесения поправок к докладу мандатной комиссии.

После утверждения делегатами доклада мандатной комиссии председательствующий предоставляет слово председателю комитета по составлению распорядка работы съезда. Последний представляет отпечатанный текст распорядка и вносит предложение об его утверждении (или вместо него это предложение вносит кто-либо другой). С этого момента предложение считается открытым для прений и поправок. По окончании дебатов предложение ставится на голосование, причем для его одобрения достаточно простого большинства голосов. Принятый таким образом распорядок работы съезда может быть изменен либо большинством в две трети поданных голосов, либо простым большинством всего списочного состава делегатов.

После определения состава делегатов и распорядка работы съезда он переходит к зафиксированным в этом распорядке делам. При этом мандатную комиссию и комитет по распорядку работы съезда не распускают вплоть до его закрытия, поскольку от этих комиссий могут потребоваться какие-то дополнительные действия или отчеты, например в случае прибытия опоздавших делегатов, замены докладчиков и т.п. Съезд работа-

ет по процедуре, описанной в предыдущем разделе; конечно, принятый распорядок его заседаний должен строго соблюдаться. Съезд обязательно заслушивает годовые отчеты всех советов и постоянных комитетов, а также отчет казначея; иногда требуются отчеты и каких-то других должностных лиц. Обычно все должностные лица и коллективные органы съезда подлежат ежегодному переизбранию, но бывает, что устав увеличивает срок их пребывания в должности до двух лет (иногда при этом требуется каждый год переизбирать половину состава должностных лиц). Лучше всего отсчитывать срок пребывания в должности с момента закрытия съезда, что позволяет не менять должностных лиц во время следующего съезда.

Первое заседание каждого дня работы съезда начинается с чтения и утверждения протоколов предыдущего рабочего дня. Если перед закрытием съезда уже не остается времени на зачитывание и одобрение протоколов последнего дня съезда, нужно внести и принять предложение, уполномочивающее какой-то совет или комитет сделать это от имени съезда. Поскольку обычно после съезда публикуется отчет о его работе, необходимо заранее назначить соответствующий комитет с правом составления и редактирования этого отчета. Закончивший работу съезд распускают без назначения даты следующего заседания.

(б) Еще не организованный съезд. Такой съезд (конвент) подобен собранию с большим числом участников, о котором говорилось в § 69 — в том отношении, что при созыве он не имеет устава, правил внутреннего распорядка и заранее избранных должностных лиц. Работа неорганизованного съезда сопряжена с дополнительными трудностями в определении тех, кто имеет право голоса. На публичном собрании голосовать может всякий, но на съезде это право предоставляется лишь законно отобранным делегатам. Однако подчас бывает очень трудно определить, кто именно обладает этим статусом.

Съезд должен быть созван каким-либо комитетом или

инициативной группой, берущей на себя техническую работу по его организации, в частности, подыскивающей для него удобное помещение. Если число участников съезда очень велико, комитет должен позаботиться о том, чтобы в зал заседаний могли входить лишь люди, имеющие несомненные доказательства своего делегатского статуса; если возникают разногласия относительно того, кто из двух человек, претендующих на одно и то же делегатское место, является его истинным обладателем, в зал нужно допустить обоих. Об открытии съезда объявляет председатель оргкомитета, и он же (или кто-либо еще, выбранный для этой цели комитетом) предлагает делегатам кандидатуры временного председателя и секретаря съезда. Вслед за тем назначается мандатная комиссия, обязанности которой были описаны выше; после завершения ее работы и утверждения окончательного списка делегатов можно произвести назначение других комитетов: по распорядку работы съезда, по кандидатурам его должностных лиц и по процедурным правилам. Если число делегатов велико, членов этих комитетов назначает председатель съезда, но только из присутствующих на нем с несомненным делегатским статусом. Если статус потенциального члена комитета под вопросом, он может быть назначен в комитет только с одобрения съезда.

Вплоть до доклада мандатной комиссии съезд не может заниматься никакими делами, кроме предоставления председателю права назначить членов трех вышеупомянутых комитетов. Время в ожидании этого доклада обычно заполняется выслушиванием речей и обращений. Когда поступает доклад мандатной комиссии, он обсуждается и утверждается по процедуре, которая описана в пункте (а) этого раздела. После утверждения доклада мандатной комиссии съезд переходит к решению других организационных вопросов на основе рекомендаций, содержащихся в докладах трех ранее назначенных комитетов. Эти доклады заслушивают в любом порядке, устраивающем делегатов. После принятия решений по всем этим докладам съезд становится

организованным собранием в том смысле, что он имеет распорядок работы, правила внутреннего распорядка и должностных лиц. С этого момента съезд может работать в соответствии с правилами проведения организованных съездов (конвентов), описанными в пункте (а) этого раздела. Если не предполагается создание постоянной организации и действие принимаемых съездом правил распространяется только на текущую сессию, эти правила могут быть очень немногочисленными. Будет вполне достаточно, если комитет по правилам внутреннего распорядка предложит лишь рекомендации о времени начала и закрытия заседаний, о продолжительности выступлений и т.п., а во всем остальном съезд может руководствоваться стандартными правилами парламентской процедуры.

Если съезд созывается для учреждения постоянной организации, комитет по кандидатурам назначается лишь *после* утверждения правил внутреннего распорядка. Этот комитет должен предложить проекты устава и правил внутреннего распорядка, как то описано в § 70 (сам комитет обычно называется комитетом по уставу и правилам внутреннего распорядка). Лучше тщательно подготовить проекты этих документов до открытия съезда, для чего соответствующий комитет должен быть организован заранее. После того, как комитет представит проекты устава и правил внутреннего распорядка, их обсуждают, вносят поправки и принимают в соответствии с процедурой, описанной в § 70. После окончательного утверждения этих документов, избрания должностных лиц и назначения всех необходимых комитетов съезд продолжает работу в соответствии с обычной процедурой.



ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРАВА АССАМБЛЕЙ И РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ДЕЛ ИХ ЧЛЕНОВ

- § 72. Право ассамблеи на наказание ее членов
- § 73. Право ассамблеи на удаление ее членов с собрания
- § 74. Разбирательство дел членов ассамблей

§ 72. Право совещательного собрания на наказание его членов. Любое совещательное собрание обладает неотъемлемым правом принимать и проводить в жизнь свои внутренние законы и установления, из которого вытекает и право наказывать их нарушителей, причем высшей из всех возможных для ассамблеи мер наказания является исключение из числа ее членов. Постоянно действующее общество вправе публиковать для всеобщего сведения имена людей, исключенных из него. Однако общество не может идти дальше этой меры законной самозащиты и выдвигать против своих бывших членов открытые обвинения. Это правило основано на следующем юридическом прецеденте. Одно общество исключило своего члена на основе выдвинутых против него и сочтенных доказанными тяжелых обвинений, и тогда один из сотрудников общества по его поручению опубликовал эти обвинения в печати. Исключенный возбудил в суде и выиграл иск о возмещении морального ущерба — суд постановил, что справедливость обвинений в данном случае значения не имеет.

§ 73. Право ассамблеи на удаление любого из ее членов из зала заседаний. Каждое совещательное собрание имеет право решать, кто именно может находиться на его заседаниях. Если ассамблея сочтет чье-то присутствие нежелательным (это решение может быть следствием автоматического соблюдения какого-то правила

или итогом отдельного голосования), долг председателя собрания состоит в немедленном выполнении этого решения всеми доступными ему средствами. Например, он может предложить присутствующим вывести этого человека из зала, не вызывая полицию. В тех случаях, когда для удаления с собрания использовались слишком жесткие меры, суды вставали на сторону потерпевших, однако виновными всегда признавались лишь те конкретные лица, которые, выполняя распоряжение об удалении нежелательного лица из зала, действовали с непозволительной грубостью, как и полицейский несет личную ответственность в подобных случаях. Сколь бы плохо ни обращались с человеком при его удалении из зала, за это не отвечают ни председатель, ни собрание в целом, ибо они, вынося решение об удалении, не выходили за рамки своих законных прав.

§ 74. Разбирательство дел членов ассамблеи. Из естественного права каждого совещательного собрания на охрану своих устоев вытекает и право расследовать поведение своих членов. Поэтому собрание может потребовать от них дачи показаний под угрозой исключения в случае отказа.

Обвинение, выдвинутое против какого-либо члена общества, обычно передается на рассмотрение специального комитета по расследованию или одного из постоянных комитетов. Некоторые общества создают постоянные дисциплинарные комитеты, занимающиеся подобными делами. Комитет изучает вопрос и передает обществу свое заключение. В нем могут быть опущены подробности дела, но оно должно содержать перечисление рекомендуемых комитетом действий. Обычно такое заключение заканчивается перечнем резолюций, которые комитет советует принять собранию. Если комитет рекомендует исключить члена общества, то в число стандартных резолюций по такому делу входит резолюция о дате и времени заседания общества, на котором это дело должно обсуждаться, а также резолюция, предписывающая секретарю вызвать на это заседание члена общества, против которого выдвинуты

обвинения. С момента выдвижения против него обвинений и вызова его на суд общества, членство этого человека теоретически считается приостановленным. Вплоть до вынесения решения по его делу он лишается всех прав, вытекающих из его членства в обществе. Однако без его согласия ничье другое дело не может разбираться на том же заседании, если только новые обвинения не связаны с поведением другого члена общества.

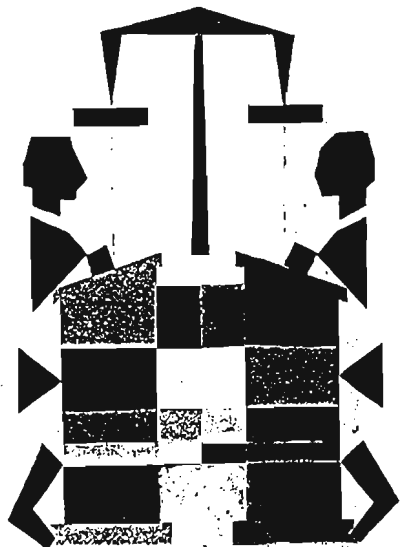
Обвиняемый должен получить вместе с письменным вызовом на разбирательство его дела копию выдвинутых против него обвинений. Отказ обвиняемого прибыть на заседание по его делу обычно считается достаточным основанием для исключения.

Заседание начинают с зачитания доклада комитета по расследованию; доклад может быть по желанию комитета дополнен еще какой-то информацией. После того обвиняемый получает право выступить и дать объяснения, какие он сочтет нужным. Он может также представить свидетелей. Каждая сторона может подвергнуть свидетелей противной стороны перекрестному допросу и представить аргументы, подкрепляющие ее свидетельства. После заслушивания всех показаний и представления всех свидетельств обвиняемый покидает зал заседаний — окончательное обсуждение и голосование по его делу проводится без него. Для исключения из общества требуется кворум и — как минимум — большинство в две трети голосов при проведении закрытого голосования. Общество может решить этот вопрос и по взаимному согласию присутствующих. Члены комитета, выдвинувшего обвинения, голосуют на равных правах с прочими членами общества.

При принятии решения по персональному делу необходимо помнить, что существует огромное различие между свидетельствами, необходимыми для признания вины в суде, и теми, на основе которых члены общества могут исключить своего собрата или подвергнуть его иному наказанию. Пусть все вокруг уверены, что данный человек является вором, его нельзя ни отдать под суд, ни даже арестовать, пока он не пойман с поличным. Но вряд

ли какое-либо общество захочет числить в своих членах человека с подобной сомнительной репутацией.

Если процесс обещает быть долгим и нелегким или если само дело очень деликатно, обвиняемый предстает не перед собранием в целом, а перед комитетом по расследованию. В этом случае комитет докладывает обществу о результатах своего разбирательства и о рекомендуемом наказании. Обвиняемый имеет право выступить в свою защиту на собрании общества, а комитет — ответить на его выступление. Затем обвиняемый покидает зал заседаний, а собравшиеся, включая всех присутствующих членов комитета, выносят окончательное решение с учетом предложенных комитетом резолюций. Если обвиняемый просит о предоставлении ему защитника, это желание обычно удовлетворяется; защитник должен быть членом этого общества и обладать хорошей репутацией. Если во время разбирательства защитник прибегнет к неподобающим приемам или совершит иные предосудительные действия, общество может не только отказать его выслушать, но вправе даже подвергнуть наказанию.



ПЛАН ИЗУЧЕНИЯ КНИГИ

ВВЕДЕНИЕ

Ниже перечислены восемнадцать узловых тем, информацию по которым можно найти в этом руководстве. Четыре первых темы имеют вводный характер; их изучение создает необходимую базу для понимания содержания книги. Процедуре внесения поправок в силу ее особой важности посвящена отдельная (пятая) тема, которая должна быть усвоена самым тщательным образом, поскольку по своему значению и технической сложности она равна всем остальным темам вместе взятым. Темы с шестой по восемнадцатую в общем следуют порядку изложения, принятому в книге, но с некоторыми исключениями — например, описание процедуры временного снятия вопроса с обсуждения объединено с описанием процедуры возвращения вопроса на обсуждение.

Эта книга — справочное пособие, и все, кто ее изучают, должны иметь это в виду. В частности, нужно научиться быстро находить пояснения по процедурным правилам, относящимся к разным конкретным ситуациям, а не просто стараться запомнить содержание книги. Но на самом деле хорошо овладеть парламентской процедурой можно только на практике. Интересующимся парламентской процедурой имеет смысл объединяться в группы и изучать это руководство совместно, тут же отрабатывая получаемые ими знания в активных ролевых играх.



УЗЛОВЫЕ ТЕМЫ

1. Организация массовых митингов и постоянно действующих обществ; проведение заседаний и собраний.
2. Прения — формулировка и постановка вопросов и связанные с этим процедурные правила.
3. Определение правомочности предложения, возможности прений по нему, внесения поправок, его пересмотра, необходимости его поддержки, а также правил голосования: необходимо ли для утверждения данного предложения большинство в две трети голосов и т.д.
4. Указания по поиску информации.
5. Поправки.
6. Классификация предложений и основная информация о привилегированных предложениях.
7. Повестка дня; отсрочка обсуждения вопроса на определенное или на неопределенное время.
8. Временное снятие вопроса с рассмотрения, возвращение его на рассмотрение, ограничение прений, их закрытие.
9. Комитеты и предложения о передаче дел в комитеты.
10. Комитеты (окончание).
11. Пересмотр и отмена голосования.
12. Некоторые предложения, в частности, побочные.
13. Побочные предложения (окончание).

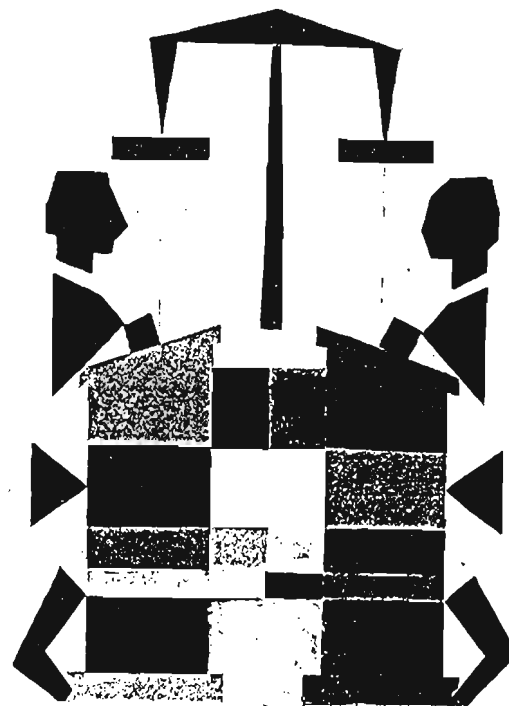
14. Прения.

15. Голосование.

16. Должностные лица и протоколы.

17. Выдвижение кандидатур, выборы и относящиеся сюда вопросы.

18. Правила ведения собрания и их изменение.



Генри М. Роберт

ПРАВИЛА ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ

**Издательство
"Проблемы Восточной Европы"
Problems of Eastern Europe**

Перевод: *Алексей Левин*

Редакторы: *Людмила Алексеева
Лариса Силницкая
Франтишек Силницкий*

Художник: *Лев Межберг*

Технический редактор: *Джули Моффетт*