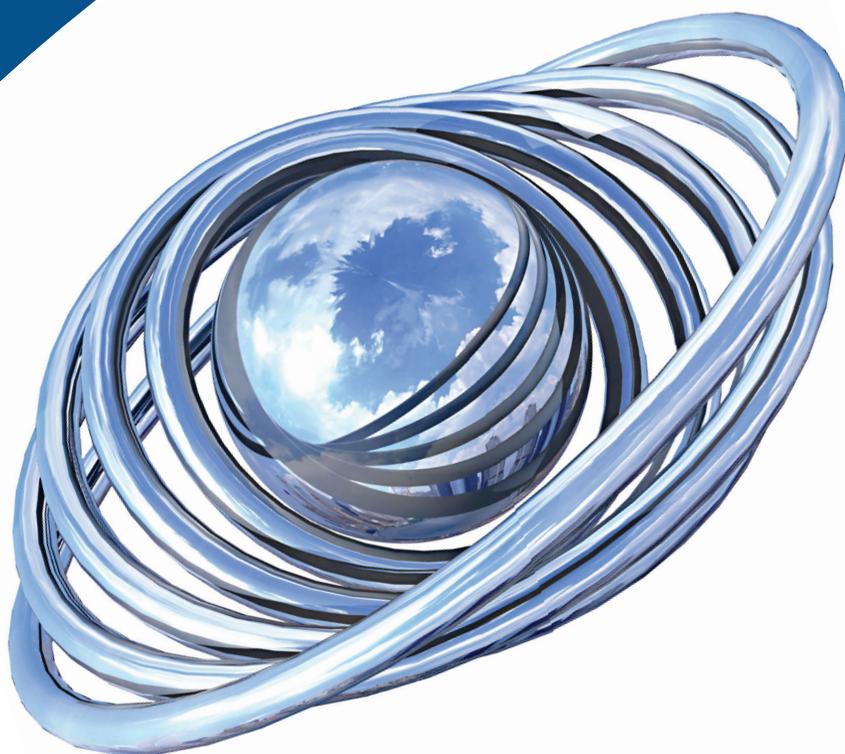


**УЧАСТИЕ  
МОЛОДЕЖИ  
В ПРИНЯТИИ  
ЗНАЧИМЫХ  
РЕШЕНИЙ**





# **УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В ПРИНЯТИИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ**

МЕТОДИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

Бишкек 2016

УДК 334  
ББК 65.9(2)  
К 43

Рекомендовано к изданию учебно-методическим советом  
Бишкекской Финансово-Экономической Академии

Рецензенты:

доктор философских наук, проф. Тогусаков О.А., Член-корреспондент НАН КР, заслуженный деятель науки КР, лауреат Государственной премии КР в области науки и техники;  
доктор экономических наук проф. Зыбкин А.В., Проректор по учебной работе Института бизнеса и права г. Москва;  
кандидат экономических наук Джумабаева М.З., проректор Бишкекской Финансово-Экономической Академии

К 43 Участие молодежи в принятии значимых решений / Кириленко А.В., Коротенко В.А. - Б.: 2016. - 122 с.

ISBN 978-9967-08-636-4

Рисунки: проф. Э.Дж. Шукуров  
Корректор: А. Мацута

Руководство по участию молодежи в принятии значимых решений предназначено для широкого круга читателей. В рамках издания представлены теоретические, правовые аспекты участия молодежи в принятии значимых решений, а также рекомендации по практическим алгоритмам действий. Для удобства читателей в Руководстве также приведены образцы документов, которые могут пригодиться при проведении кампаний общественного участия и решения социально-экологических проблем в Кыргызстане.

К 0605010000-16  
ISBN 978-9967-08-636-4

УДК 334  
ББК 65.9(2)  
© BIOM

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ.....	7
Проектирование участия.....	10
Организация коммуникативных процессов.....	11
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЕЖИ.....	12
Молодежная политика в контексте устойчивого развития.....	12
Схема и алгоритм цикла политики.....	17
Участие молодежи в принятии решений через общественные советы.....	21
УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ.....	24
Доступ к экологической информации.....	32
Экологическая экспертиза и ее виды.....	34
Участие молодежи в процессе разработки местных экологических планов и программ.....	49
Доступ к правосудию.....	57
УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ ЧЕРЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЖОГОРКУ КЕНЕШЕМ.....	61
УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В МИРОСТРОИТЕЛЬСТВЕ.....	75
Управление в конфликтных ситуациях.....	84
Способы решения конфликтов.....	89
Методы анализа конфликтной ситуации.....	93
МЕДИА ПОДДЕРЖКА УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В ПРИНЯТИИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ.....	95
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	105
ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА.....	119

***Пустота есть пространство, в котором господствует будущее. Пустой лист бумаги потенциально есть великое произведение литературы, быть молодым это значит иметь возможность стать тем, кем никто и никогда еще не был.***

«Пространство возможностей» А.А. Брудный

## ВВЕДЕНИЕ

Мы предлагаем вашему вниманию Руководство по участию молодежи в принятии значимых решений. Одним из показателей развития общества, является не только отражение в общественном сознании молодежи политической реальности, но и степень личного участия и активности в политической жизни страны. Возможность участия молодежи в принятии общественно значимых решений соответствует важнейшим функциям демократического государства и гражданского общества. Участие направлено на реализацию права молодых людей быть включенными в принятие решений в повседневной жизни, быть ответственными за результаты принятых решений, а также права демократичными методами влиять на социокультурную среду своего обитания, приносить пользу обществу.

Политический статус молодежи определяется возможностями влияния на расстановку политических сил, взаимодействие или конфронтацию, достижение своих целей в вопросах получения доступа к политической власти, ее осуществления, удержания, упрочения, перераспределения. Однако, как показывает практика, современная молодежь часто отстранена от процессов реального участия в политике, в управлении государством, что чревато развитием деструктивных процессов в общественном сознании и поведении. В этой связи многочисленные обращения граждан к нам, как представителям экологической организации, заставляли нас искать наиболее эффективные позитивные жизнесохраняющие стратегии для активизации деятельности в молодежной среде. Вместе с тем, мы видим ясно выраженную тенденцию, что развитие экономики в Кыргызстане, к сожалению, ориентировано на извлечение быстрой выгоды, без учета экологических рисков. Вместе с тем, опыт европейских стран показывает, что экономическое развитие, с учетом социальных и экологических факторов, является более выгодным и устойчивым во времени.

Когда-то на открытии Саммита в Рио в 1992 году, выступила двенадцатилетняя девочка Северн Сузуки с речью, которая «заставила мир слушать»<sup>1</sup>. Она говорила о своей тревоге за будущее, о том, что важно что-то сделать здесь и сейчас. Что изменилось за 20 лет, какой прогресс достигнут, и каковы будут новые договоренности – это и многое другое решалось на Саммите Земли Рио+20 в 2012 году. Голос молодежи, как и 20 лет назад, прозвучал на открытии этого Саммита. В выступлении представителя молодого поколения Бриттани Трилфорд<sup>2</sup> основным лейтмотивом был призыв к делегатам, не гнаться за тем, чтобы сохранить свое лицо друг перед другом, но прежде всего, сохранить возможность детям – будущим поколениям, жить в благоприятной окружающей среде. «Если честно, я была бы счастлива просто иметь будущее. Иметь гарантию, что оно будет. Этой гарантии в настоящее время нет», сказала Бриттани в своем обращении к делегатам.

Высшим политическим руководством нашей страны был официально объявлен курс на устойчивое развитие. Для Кыргызстана, как страны с высоким пока уровнем бедности, особенно на селе, и ограниченными природными и финансовыми ресурсами, курс на устойчивое развитие представляется сегодня логически и политически обоснованным выбором. Идея устойчивого развития сейчас, как никогда, оказалась созвучной традициям, духу и менталитету народов Кыргызстана, и может сыграть исключительно

<sup>1</sup> Severn Cullis-Suzuki at Rio Summit 1992 <https://www.youtube.com/watch?v=oJGUlZVfLM>

<sup>2</sup> A Date with History: 17 yr old Brittany Trilford at the UN Earth Summit 2012 <https://www.youtube.com/watch?v=karQQb-B8Uk>

важную роль в консолидации общества. Так как, независимо от этнической и партийной принадлежности, народ Кыргызстана сегодня единоклюбен в стремлении преодолеть трудности и жить в стране, у которой есть «будущее» и устойчивые позиции в развитии. Модель устойчивого развития сама по себе предполагает стремление к системности, комплексности и сбалансированности в развитии. Переход к устойчивому развитию предлагает рассматривать экономический рост через призму человеческих ценностей и разумного использования природных ресурсов<sup>3</sup>. И именно молодежь является важнейшим инструментом социальных, экономических и политических преобразований в Кыргызстане, как и в других странах. Так в Национальной Стратегии Устойчивого Развития<sup>4</sup> указывается, что молодежь, находясь в периоде активной социализации, нуждается в действенной поддержке государства и общества для того, чтобы реализовать имеющийся потенциал. Ключевая идея молодежного участия заключается в предоставлении молодым людям возможности оказывать влияние на все вопросы, которые касаются их жизни. Это влияние молодежь может реализовать как через участие в принятии решений совместно со взрослыми, так и через собственную деятельность, оказывающую воздействие на окружающую жизнь.

Такие формы проявления социальной активности, как обращение в органы муниципальной и государственной власти; проведение собраний, дискуссий, общественных слушаний; работа в общественных организациях и объединениях организация мероприятий, праздников; ведение переговоров; осуществление мер гражданского контроля; общественная экспертиза; социальная помощь; участие в выборах, референдумах и другие, должны стать привычными для молодых граждан нашей страны. Их реализация должна строиться на повседневных и повторяющихся действиях. Социальные практики участия носят коллективный характер и осваиваются при передаче новым поколениям соответствующих знаний, понимания и умений.

Не только в Кыргызстане, но и во всем мире признано, что участие молодежи в вопросах безопасности, экологии, снижения конфликтов, устойчивого развития является важнейшим элементом для достижения эффективных результатов. Это связано с тем, что, к сожалению риски, за принятые сегодня политические, экономические и другие решения лягут на плечи будущего поколения – сегодняшней молодежи. Именно поэтому, для повышения безопасности и строительства будущего уже сегодня нужно работать над этим большим и очень значимым проектом «Будущее, которое мы хотим»!

#### Для кого предназначено руководство

Данное Руководство предназначено, для активных молодых людей, которые готовы прилагать свои усилия, чтобы решать социальные, экономические, экологические вопросы. Пособие призвано стать «копилкой» инструментов для продвижения и лоббирования своих интересов во благо всех и каждого. Участие молодежи в принятии общественно значимых решений должно строиться на следующих принципах: доступа молодежи к принятию решений на местном уровне; диалога между молодежью и местными органами власти; конвенциональности; разделения ответственности за принятые общественно значимые решения. Механизмы реализации этих принципов отражены в данном руководстве. Руководство предназначено: Для тех, кто уже столкнулся с той или иной социальной проблемой и ищет пути ее решения; Для тех, кто хочет сохранить экологические, социальные, культурные ценности своей территории; Для сотрудников органов местного самоуправления, Для общественных организаций; Для правозащитников; Для журналистов; Для бизнесменов; и т.д.

*Коллектив авторов*

<sup>3</sup> Программа и План Правительства по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы.

<sup>4</sup> Текст Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы [http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466\\_tekst\\_natsionalnoy\\_strategii\\_ustoychivogo\\_razvitiya\\_kyrgyzskoy\\_respubliki\\_na\\_period\\_2013-2017\\_godyi/](http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466_tekst_natsionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_period_2013-2017_godyi/)

## Для кого предназначено руководство

Данное Руководство предназначено, для активистов готовых приложить свои усилия, для решения социальных, экономических, экологических вопросов. Пособие призвано стать «копилкой» инструментов для продвижения и лоббирования своих интересов во благо всех и каждого. А также:

- Для тех, кто уже столкнулся с той или иной социальной проблемой и ищет пути ее решения;
- Для тех, кто хочет сохранить экологические, социальные, культурные ценности своей территории;
- Для сотрудников органов местного самоуправления,
- Для общественных организаций;
- Для правозащитников;
- Для журналистов;
- Для бизнесменов;
- И других заинтересованных лиц.

## Зачем необходимо участие?

Под **общественным участием** здесь и далее понимается участие людей, не наделённых властными полномочиями, в подготовке и принятии решений органами государственной власти, местного самоуправления и компаниями по тем вопросам, которые непосредственно затрагивают интересы этих людей<sup>5</sup>. Основной целью вовлечения общественности в процессы принятия государственных и корпоративных решений является повышение качества и эффективности процессов государственного (корпоративного) управления. Под «эффективностью» понимается, с одной стороны, снижение затрат на поиск оптимального решения сложных управленческих проблем, которые затрагивают интересы значительного числа граждан и хозяйствующих субъектов, а с другой – подготовка такого решения, которое в максимальной степени учитывает интересы всех затрагиваемых сторон.

**Общественное участие** – это непрерывный процесс взаимодействия (общения) между организацией (учреждением), ответственными за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения, а также между гражданами и теми государственными органами, которые регулируют данный вид деятельности. Этот процесс общения должен быть специально организован, так, чтобы:

- Общественность была полностью информирована о стадии разработки проекта и о возможностях участия;
- Осуществлялся активный сбор мнений граждан, оценивалось их восприятие проекта, их предпочтения в отношении любых альтернатив, касающихся проекта;
- Общественность понимала механизмы исследования проблем и принятия решений.

Таким образом, для более полного понимания сущности этого процесса, нам следует подчеркнуть, что «участие» – это коммуникационный процесс, который подчиняется всем закономерностям организации сетевых коммуникаций «от многих многим». В свою очередь, термин «принятие решения» понимается как процесс рационального или иррационального выбора альтернатив, имеющий целью достижение осознаваемого результата и включающий следующие этапы: – Ситуационный анализ – Идентификация проблемы и постановка цели – Поиск необходимой информации – Формирование альтернатив – Формирование критериев для оценки альтернатив – Проведение оценки – Выбор наилучшей альтернативы – Разработка критериев (индикаторов) для мониторинга – Внедрение (исполнение) – Мониторинг исполнения – Оценка результата.

---

5 Формы общественного участия в принятии решений А.С.Карпов Директор Центра экспертиз ЭКОМ

## ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Поскольку общественное участие является правом человека, а не обязанностью, легко предположить, что разные люди готовы затратить разное количество усилий для участия в обсуждении вопросов, прямо затрагивающих их благосостояние или не затрагивающих вовсе, это же касается всех сфер молодежного участия. С другой стороны, возможности, предоставляемые законодательством, ситуацией и организаторами процесса, также различаются. Для того, чтобы как-то обобщить многообразие проявлений «участия» в реальной жизни, обычно применяют концепцию «лестницы участия», впервые предложенную Sherry Arnstein в 1969 году. «Лестница»<sup>6</sup> позволяет продемонстрировать, что не любые коммуникации по поводу значимых решений являются полноценным участием. В частности не стоит считать участием манипулирование – предоставление заказчиком или государственными органами неполной, недостоверной информации, привлечение «актёров», исполняющих на слушаниях написанные для них организаторами роли «простых граждан», заполнение зала на слушаниях нанятой массовой группой, создание заказчиком проекта или администрацией специальных оплачиваемых групп или привлечение молодежи к участию в отдельных мероприятиях за материальные стимулы. Аналогично не является участием «терапия» – высказывание официальными лицами успокаивающих комментариев, таких как ссылки на экспертизы и согласования «компетентных органов», подчёркивание позитивных сторон проекта, обещания экономического и социального процветания и др.

Гражданское управление Наделение полномочиями Партнерство Планирование Оплачиваемое участие	Реальные полномочия – реальное участие
Консультации Учет мнения Информирование «Терапия»	«Символическое» участие
Манипулирование	Отсутствие участия

Минимальный уровень участия – это распространение полной и достоверной информации: наиболее простая форма односторонней связи разработчика и общественности для поддержания информированности о процессе принятия решения, но без возможности для общественности комментировать документы или иного проявления какого-либо участия. Информирование может осуществляться через СМИ (распространение пресс-релизов, проведение пресс-конференций), а также путём проведения выставок документации, распространения печатных материалов через посещаемые людьми организации и другими методами. Очень популярный оборот «учет общественного мнения» означает, что разработчик запрашивает информацию или приглашает общественность для выражения своей точки зрения по улучшению понимания ситуации и оценки затрагиваемых вопросов. Однако «учёт мнения» не является реальным участием, поскольку инициатор контролирует как список вопросов, по которым люди высказываются, так и обработку высказанных мнений. Общественность не может повлиять на то, как высказанные мнения будут интерпретированы, в какой форме они будут включены в отчёты, не говоря уже о том, какое решение будет выработано для снятия имеющихся противоречий. Игнорирование высказываний и интересов граждан также может быть формой их «учёта». Обычно применяются опросы, различного рода анкетирования, встречи, устные и письменные комментарии к документам. Больше возможностей для общественности влиять на повестку обсуждения и контроли-

6 А.С.Карпов Модуль «Работа с гражданским обществом для совершенствования правоприменения в лесном секторе», С-Петербург 2010

ровать итоговые документы обсуждения предоставляют консультации – официальный диалог между общественностью и разработчиком для определения проблемных вопросов и разрешения конфликтов. Обычно они проводятся в виде встреч, семинаров, организации работы общественных приемных. Тем не менее, само решение остаётся за пределами обсуждения и контроля, поэтому консультации, как и «учёт мнения» называют «символическим участием». Среди разнообразных практик вовлечения общественности есть и такие примеры, когда граждане или, например, фермеры, мелкие производители принимают участие в обсуждении проекта, планировании, выработке решений – однако делают это только до тех пор, пока могут извлечь прямую или косвенную материальную выгоду из участия для себя и своего бизнеса. Когда подобные стимулы пропадают, участие прекращается. Реальное участие начинается тогда, когда орган, уполномоченный для принятия решений, делится с общественностью частью своих полномочий, позволяя не только выбирать варианты готовых решений, но и формулировать эти решения, а также определять то, в чём, собственно говоря, и состоит проблема. Одним из уровней реального участия является совместное планирование – сотрудничество органа власти и общественности с общей ответственностью сторон за планирование и результаты, за решение сложных вопросов и разрешение противоречий. Совместное планирование может происходить в формате консультативных групп, рабочих групп, переговоров. Иногда применяются более сложные форматы, такие как «семинары по поиску будущего», «ячейки планирования» и др. Объём передаваемых полномочий и ответственности может достаточно сильно различаться.



Гражданский контроль – это самый высокий уровень участия для решения наиболее важных вопросов жизни сообщества силами самих его членов. Наиболее известной формой гражданского контроля является местный референдум. Как было показано выше, участие в управлении – «небесплатный» процесс. Чем выше уровень, тем больше затрачиваемые ресурсы общественности. Поэтому реальные процессы участия всегда напоминают пирамиду – по тому, как выстраивается количество людей с разной степенью вовлечённости. На миллион информированных о проблеме только 100 тысяч человек пассивно выскажут мнение (если их спросят), тысяча примет участие в консультациях, 100 человек

будут готовы участвовать в совместном планировании и только 10 затратят достаточно времени, чтобы участвовать в процессе на равных с его инициатором и государственными органами (будут готовы осуществлять гражданский контроль).

В литературе, посвящённой общественному участию, можно найти разновидности «лестницы участия», которые могут включать оценку ситуации не только по возможностям влияния общественности на процесс, но и другие параметры: кому принадлежит инициатива процесса, как происходит обмен информацией, чьи интересы обслуживаются. Так, например, предложенная J.Pretty в 1995 году классификация типов общественного участия включает 7 уровней:

**Манипулятивное участие:** Фикция. «Представители общественности» включаются в официальные комиссии, но они не избраны и не имеют реальных полномочий.

**Пассивное участие:** Людям сообщают готовое решение или то, что уже свершилось. Одностороннее информирование со стороны администрации или представителей проекта без выслушивания реакции. Распространяется только информация, предоставленная внешними специалистами.

**Участие в консультациях:** Внешние специалисты определяют вопросы, на которые люди должны отвечать, и формат консультаций, в которых они должны участвовать. Они же контролируют анализ и выводы. Процесс не позволяет участвовать в принятии решений, специалисты не имеют обязанностей по включению позиций граждан в решение.

**Участие за вознаграждение:** Люди участвуют своим трудом взамен за еду, деньги или иное материальное вознаграждение. Фермеры могут предоставлять поля для экспериментальных программ, но не участвуют в экспериментах и в процессе познания. Хотя это называют «участием», люди не участвуют в распространении инноваций, когда заканчиваются материальные стимулы.

**Функциональное участие:** Участие рассматривается менеджерами проекта как средство достижения своих целей – сокращения расходов и пр. Могут формироваться группы для выработки решений, определённых проектом. Такое участие может быть интерактивным и включать совместное принятие решений, но только после того, как основные решения уже приняты. В худшем варианте людей просто приглашают для обслуживания чужих целей.

**Интерактивное участие:** Люди участвуют в совместном анализе проблем, выработке планов и формируют или улучшают местные оргструктуры для решения проблем. Участие рассматривается как право, а не как способ достижения целей проекта. Процесс основывается на междисциплинарных технологиях, которые позволяют достигать множественных целей и использовать процесс взаимного обучения. Поскольку группы включаются в принятие решений и контролируют расходование ресурсов, они имеют реальное влияние.

**Самомобилизация:** Люди проявляют инициативу независимо от внешних организаций для того, чтобы изменить систему. Они контактируют с внешними организациями для того, чтобы получить ресурсы и технические рекомендации, но сами контролируют их распределение. Самомобилизация может широко распространяться, если правительство и НКО предоставляют «уполномочивающую» поддержку. Таким образом, любую ситуацию можно охарактеризовать через низкий или высокий уровень участия<sup>7</sup>.

7 Формы общественного участия в принятии решений А.С.Карпов, Директор Центра экспертиз ЭКОМ

## Проектирование участия

Вовлечение в общественную деятельность, как и любое другое действие, имеющее цель, лучше всего планировать заранее. Если планируемая ситуация сразу же определена, прояснены все цели, и методы участия уже выбраны, то достичь желаемых результатов намного легче. Проработка всех факторов, влияющих на планирование, может помочь нам обрисовать весь процесс целиком и отделить основные вопросы от второстепенных. Как только задачи, связанные с участием, определены, можно составить график мероприятий, распределить ответственность за определенные пункты плана, обозначить необходимые ресурсы, например, фонды, материалы, навыки. Это дает нам возможность заранее подготовиться к различным требованиям и помогает предотвратить чрезмерную трату средств. Если проектировщик лично определит процесс планирования, то ему/ей будет легче рассказывать о нем. Более того, он/а сможет быстрее обнаружить нуждающиеся в исправлении пункты плана. План должен быть настолько подробным, насколько это необходимо.

### Оценка возможных ограничивающих факторов

Проектировщики должны на самом первом этапе оценить насколько сильно участие сможет повлиять на планирование, принятие решений и разрешение проблем. Участие надо организовать так, чтобы партнеры были в нем заинтересованы. Однако необходимо с самого начала стараться не давать участникам повода для напрасных надежд. Необходимо определить факторы, ограничивающие возможности участия, среди которых могут быть время и бюджет.

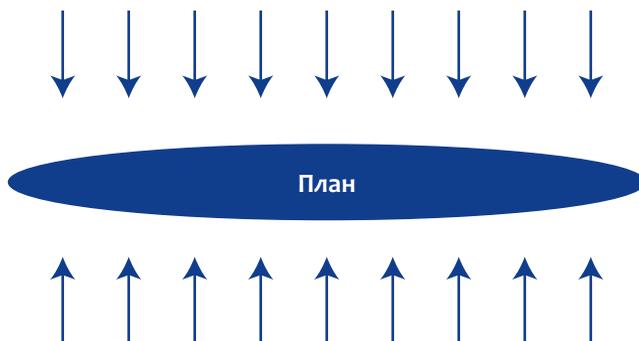
Оценка силового поля проекта. Алгоритм проведения анализа:

**Шаг 1.** Определите тему, ситуацию или проект.

**Шаг 2.** Сформулируйте цель обсуждения: «Определить причины предыдущего неудачного опыта, или возможные причины».

**Шаг 3.** Возьмите лист флипчарта. Разместите его горизонтально. В центре листа проведите горизонтальную линию. В верхней части напишите «Силы, способствующие достижению цели». Это могут быть все ресурсы, навыки, отношения. В нижней части на другой напишите «Силы, препятствующие достижению цели (проблемы, дефицит, помехи)».

**Шаг 4.** Как только определены все поддерживающие и препятствующие элементы, проведите голосование метками для того, чтобы расставить приоритеты и выделить те, которые необходимо учитывать в первую очередь.



### Паутина взаимодействия

Организованные участники – это группы по интересам, организации, власти, разнообразные ассоциации, общества и клубы. Некоторые инициативные группы и неправительственные организации могут считаться организованными группами. Они могут включать узкоцелевые, то есть не постоянные группы, сформированные для того, чтобы содействовать выполнению каких-то целей или принимать участие в конкретном мероприятии. Группы такого рода обычно создаются с целью противостояния воплощению какого-либо проекта. Организованные группы, которые следует вовлекать в процесс планирования, могут быть местными, муниципальными, периферийными, национальными, или даже международными. Рекомендуется классифицировать и определить в соответствии с целями плана характер взаимодействия – поддержка и вовлечение, нейтральный и противодействие.

### Как выбрать методы участия

Заинтересованность в отношении планирования может перерасти в активное участие в результате применения соответствующих методов и активной коммуникации. Методы участия следует выбирать в соответствии с целями участия, установленными для процесса планирования и исходя из доступных ресурсов. К самым важным ресурсам планирования относятся время, деньги, технические и интеллектуальные требования, количество сотрудников, степень их компетентности и мотивации. Компетентность и мотивацию сотрудников можно улучшить при помощи обучения. Для оценки методов участия проведите мозговой штурм и напишите длинный список методов. Затем расположите их на Матрице эффективности и реализуемости:

#### Матрица эффективности и реализуемости

Эффективность	I	IV
	II	III
Реализуемость		

Поместите в план только те, которые набрали высший бал с точки зрения и эффективности и реализуемости, то есть попали в IV квадрат матрицы.

Методы участия могут подразделяться на три основные категории: индивидуальные методы, общественные мероприятия и групповые методы. Выбор метода зависит от желаемого уровня взаимодействия. Можно применять и комбинировать различные методы по-разному.

### Организация коммуникативных процессов

Для того, чтобы участие было эффективным, требуются как внутренняя, так и внешняя коммуникация. Успешная коммуникация гарантирует, что организаторы, участники, власти, средства информации, руководящие лица и аудитория будут информированы. Коммуникация должна быть запланирована, как неотъемлемая составляющая плана участия. Во-первых, в плане должны быть названы цели

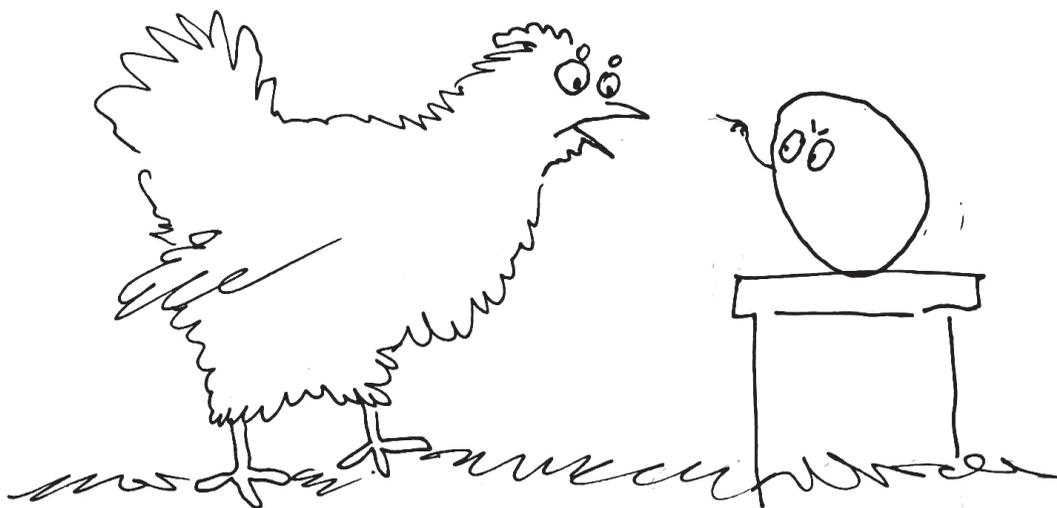
коммуникации на каждой стадии планирования для данной аудитории. Составители плана должны понимать, какая информация является необходимой каждой группе для активного участия на разных стадиях планирования. Во-вторых, необходимо приготовить список задач и применять соответствующие средства коммуникации. График заданий составляется с учетом времени, необходимого для успешной коммуникации. В-третьих, материал, касающийся коммуникации следует различать следующим образом: что уже доступно, а что еще нужно подготовить. Следует назначить людей, ответственных за выполнение каждого задания. План становится более детальным по мере продвижения планирования, поскольку трудно составить представление о степени интереса средств массовой коммуникации к процессу планирования на первоначальном этапе. Во время планирования коммуникации полезно консультироваться со специалистами.

Существует множество способов распространения информации. Новостные и широкоэвещательные программы, отражающие общественные события, собирают большую аудиторию. Если вести регистрацию участников, можно достичь успешной обратной связи. Разные ситуации, в которых сотрудники сталкиваются с людьми, предоставляют отличные возможности обеспечить участников свежей информацией в индивидуальном порядке.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЕЖИ

### Молодежная политика в контексте устойчивого развития

21 января 2013 года по результатам второго заседания Совета Указом Президента была утверждена Национальная стратегия устойчивого развития до 2017 года (НСУР), которая построена на принципах устойчивости и представлена, как «Пятилетка созидания-2017».



— С точки зрения совершенства, у тебя, курицы, слишком много лишнего! Бери пример с яйца!..

Для реализации НСУР были разработаны Программа и План по реализации стратегии. Этот проект документа был одобрен Правительством Кыргызской Республики 30 апреля 2013года. В рамках Программы государством были определены основные услуги и индикаторы развития всех социальных групп, в том числе и молодежи:

#### УСЛУГИ, ОКАЗЫВАЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ. КАТЕГОРИЯ - МОЛОДЕЖЬ (14-28 лет)

<p><b>Обучающиеся в вузах, а так же дети до 18 лет</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Высшее образование, ЕПМС малообеспеченным семьям, имеющим детей до 18 лет</li> <li>- Пенсии по потере кормильца учащимся очных отделений - до 23 лет,</li> <li>- стипендии спортсменам,</li> <li>- Профессиональное обучение, переобучение, повышение квалификации, охрана труда, молодежная биржа труда</li> </ul>	<p><b>Находящиеся в поиске работы и безработные</b></p> <p>Образование для взрослых. Обучение граждан профессиям, востребованным на рынке.</p> <p>Микрокредитование безработных граждан в целях организации предпринимательской деятельности. Предупреждение торговли людьми. Проф. обучение и переобучение. Центры занятости и молодежная биржа труда. Пособие по безработице.</p>	<p><b>Находящиеся в поиске работы и безработные</b></p> <p>Целевые индикаторы человеческого развития до 2017 г.</p> <p>Удельный вес поступивших по ОРП1 из сельской местности с 42% до 52%</p> <p>Удельный вес занятых (15-28лет) от общей численности занятых в стране с 28,2 % до 50%</p> <p>Безработица (15-28 лет из числа безработных) - снизить с 52,1% до 30%</p> <p>Количество трудоустроенных ЛОВЗ - с 321 до 1000 человек</p> <p>Количество реабилитационных центров для ЛОВЗ увеличить с 6 до 13.</p> <p>Социальные пособия по 3 группам инвалидности - с 1500 до базовой части пенсии</p> <p>Социальные пособия ЛОВЗ с детства I, II и III групп - с 2500 до базовой части пенсии</p>
<p><b>Одарённые</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Олимпиады, Золотые сертификаты, Президентские стипендии «Умут», «Прелюдия» и «Алтын Шаты». Поспелузовское профессиональное образование</li> <li>- Стипендии выдающимся спортсменам</li> </ul>	<p><b>ЛОВЗ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Образование в форме экстерната и заочной форме</li> <li>- Вспомогательные средства передвижения, Инд. программы реабилитации. путевки 1 раз в 5 лет, компенсации взамен льгот, частичная оплата транспорта до реабилитационных центров</li> <li>- Налоговые преференции для предприятий ЛОВЗ, государственный заказ на продукцию</li> <li>- Обучение профессиям. Трудоустройство. Квоты на предприятиях</li> <li>- Паралимпийские виды спорта</li> </ul>	
<p><b>Дети (до 18 лет), ликвидаторов ЧАЭС</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Бесплатное основное и среднее образование</li> <li>- ЕПМС малообеспеченным семьям, имеющим детей спортсменам</li> </ul>		
<p><b>Занятые</b></p> <p>Среднее, общее, высшее образование в форме экстерната и дистанционной форме. Повышение квалификации учителей</p> <p>Обязательный мед. осмотр работающих во вредных условиях труда, стимулирование врачей, работающих в отдаленных районах - стипендии спортсменам,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Профессиональное обучение, переобучение, повышение квалификации, охрана труда, молодежная биржа труда</li> <li>- Трудовой отпуск, ученический отпуск, пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам</li> <li>- Государственное социальное страхование и пенсионное обеспечение</li> <li>- Предоставлении социального жилья</li> </ul> <p>Учителям и медикам права на земельные наделы наравне с сельчанами Охрана труда, ЕП в размере десятикратного должностного оклада - врача, учителя. Выходное пособие и сохраняемой средней ЗП для работающих в высокогорье. Надбавки к ЗП за высокогорье.</p>		
<p><b>Для всех категорий молодежи:</b> Экологическая безопасность питания, воды, окружающей среды, гум. помощь при ЧС, доступ в ООП, к экологической информации; Доступ к электричеству, воде, канализации, медицинско-санитарная помощь согласно ППГ, выдача единовременных пособий для малообеспеченных семей, обеспечение безопасности, профилактика семейного насилия, охранные ордера.</p>		

Молодежь- граждане Кыргызской Республики и лица без гражданства в возрасте от 14 до 28 лет;

Численность молодежи -1млн.684тыс. 450 чел или 31% населения;

Численность учащейся молодежи составляет 37,3%.

Экономически активная молодежь - 50,7%;

В государственной службе молодежь представлена в размере 18,8% от общей численности;

Согласно статистике, около 20% молодежи не учатся, и не заняты трудовой деятельностью<sup>8</sup>.

### Сферы молодежного участия<sup>9</sup>



Ведущая роль в консолидации общественных сил принадлежит гражданскому обществу. Каждый член общества, в том числе представитель молодежи, проявляющий гражданскую сознательность и гражданскую активность, тем самым становится активным гражданином. Граждане и общественные объединения, осознающие необходимость гражданского контроля, предлагают и реализовывают идеи, касающиеся совершенствования системы политического управления и контроля над органами власти, пробуждают гражданскую активность у остального населения. Как правило, чем более разумные и необходимые идеи предлагаются и чем интенсивнее реализуются инициативы, тем большую поддержку эти идеи находят среди широких слоев населения и тем больший авторитет приобретает представляющий их субъект гражданского контроля. Когда в обществе созревает достаточно определенная позиция по какому-либо общественно значимому вопросу, тогда гражданское общество способно выступать как большая политическая сила и заставить власть встать на позицию защиты общественных интересов.

Эффективность гражданского контроля во многом связана с тем, что он имеет гибкую структуру и обладает свойствами открытой системы. Критерием значимости любого субъекта гражданского контроля является общественный авторитет, который складывается не просто из слов, а из конкретных дел, имеющих общественную значимость. Общественный авторитет появляется в результате сложного и, как правило, длительного процесса, который носит перманентный характер. Любой субъект гражданского контроля, злоупотребивший своей общественной властью, тут же теряет эту власть без каких-либо формальных процедур, что исключает узурпацию такой власти, поскольку невозможно узурпировать власть, которая поддерживается исключительно силой общественного авторитета. Элементы гражданского контроля, таким образом, должны присутствовать и в самих институтах, созданных гражданским обществом.

<sup>9</sup> Калмурзаева Э. Доклад «Участие молодежи в процессах принятия решений», Кыргызско-Турецкий Университет «Манас», Бишкек, 2012.

**Оптимальные взаимоотношения гражданского общества и власти в правовом демократическом государстве** предполагают наличие и соблюдение государственными органами следующих принципов:

- Необходимость получения политических альтернатив (организаций и мнений);
- Понимание того, что политика функционирует как публичный открытый, прозрачный процесс;
- Обязательность гражданской экспертизы общественно-значимых проблем и обратной связи на свою деятельность;
- Обеспечение представленности интересов всех субъектов политики, групп интересов и учет и интересов в реализуемой политике государственного органа;
- Близость к интересам «простых» граждан;
- Открытость и прозрачность (говорить правду власти, говорить правду гражданам, говорить правду о себе).

Оценка общественных и политических отношений в Кыргызстане показывает, что идет активный процесс их складывания и развития. Этот процесс сопряжен с большими трудностями и конфликтами, о чем свидетельствуют две революции, которые показали неспособность, консерватизм и невозможность перехода властных структур от административно-командных методов управления к управлению в формате публичной политики. Таким образом, обеспечение возможности реализации гражданского контроля над органами власти является жизненно важной задачей, от решения которой зависит качественное изменение политической системы Кыргызстана в сторону демократизации<sup>10</sup>.

### **Что такое государственная политика и может ли молодежь в ней участвовать?**

В ходе исследований государственной политики возникло много определений этого термина, от широких, например, таких как “все, что органы власти решают делать или не делать” (Дуе, 1992, цитировано в: Anderson, 1994, с.4), до более конкретных характеристик, например “целенаправленный курс действий, преследуемый актером или группой актеров в ходе решения проблемы или проблемного вопроса” (Anderson, с.5). С целью создания полной картины разнообразия мнений, существующих в этой области, полезно обратить внимание на ряд основных концепций, которые присутствуют во многих определениях. Обращаясь к Андерсону, ниже приводим список этих основных элементов<sup>11</sup>:

Существуют различные определения государственной политики, но их объединяют общие основные элементы государственной политики:

- Полномочное действие органа власти. Государственная политика является деятельностью, осуществляемой органом власти, который имеет на то правовые, политические и финансовые полномочия.
- Реагирование на реальные потребности или проблемы. Государственная политика стремится реагировать на конкретные проблемы общества или групп в этом обществе, например граждан, неправительственных организаций (НПО) или органов государственной власти.
- Направленность на достижение целей. Государственная политика стремится достичь ряда разработанных целей, которые представляют собой попытку решить или рассмотреть потребности конкретного сообщества.
- Курс действий. Обычно государственная политика представляет собой не отдельное решение, прямое или ответное действие, а выработанный подход или стратегию.
- Решение что-то делать или решение ничего не делать. Очерченная политика может предполагать попытку действия, направленного на решение проблемы или же может основываться на вере в то,

<sup>10</sup> Методическое руководство для членов Общественного Наблюдательного Совета. [www.ons.kg](http://www.ons.kg)

<sup>11</sup> Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики. Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе. Эойн Янг и Лиза Куинн. Киев 2003

что проблему возможно решить в рамках текущей политики, а поэтому не предполагает никаких действий.

- Реализуется одним актером или группой актеров. Политика может быть реализована единственным представителем органа государственной власти или этим органом, или множеством различных актеров.
- Обоснование действий. Очерченная политика обычно включает объяснение причин, которые лежат в основе политики.
- Принятое решение. Государственная политика – это принятое решение, а не намерение или обещание.



Разработка государственной политики оказывает прямое воздействие на все общество и соответственно на молодежь, поэтому ее участники на разных уровнях как правило многочисленны и разнообразны. Эти люди или группы людей, имеющие прямой или не прямой интерес в исходе политического решения (то есть являются стейкхолдерами<sup>12</sup>), могут быть представлены органами власти, советниками политики и группами, представляющими широкий спектр неправительственных организаций, общин, а также отдельными лицами. В центре этого сообщества находится соответствующий орган государственной власти или органы, уполномоченные решать данную проблему или вопрос. В некоторых случаях аналитик политики или аналитический центр могут заключить прямое соглашение с органом власти на предоставление консультативных услуг. В этом случае орган власти ожидает от аналитика политики или аналитического центра углубленного исследования проблемы и представления рекомендаций, которые затем лягут в основу этого направления государственной политики. Вообще, эмпирической основой такого углубленного изучения являются предыдущие исследования данной проблемы, проведенные центрами исследования политики.

Разумеется, в любом демократическом обществе все стейкхолдеры также делают все от них зависящее для защиты выбранного ими варианта политики любыми способами, которые они считают

<sup>12</sup> Стейкхолдеры от англ. stakeholders – лица или группы, которые имеют прямой или не прямой интерес в организации.

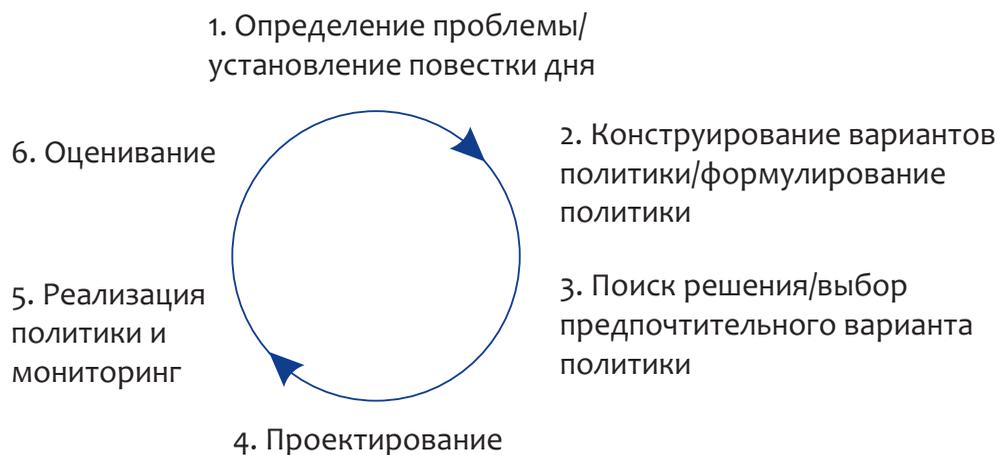
наиболее эффективными, например, через соответствующий орган власти, представителей других органов исполнительной или законодательной власти либо через средства массовой информации. Такие стейкхолдеры могут включать неправительственные организации (НПО), молодежь, межгосударственные организации (МГО), других советников политики или аналитические центры, органы местного самоуправления, политические партии, общественные группы, профсоюзы. Стейкхолдерами могут быть лица или группы заинтересованных граждан, которые принимают участие в работе организации, финансируют ее или управляют ею, или каким либо иным способом влияют на организацию или сами подвержены ее влиянию.

Для того, чтобы иметь возможность эффективно принимать участие в политике необходимо знать, как она устроена, и иметь возможность говорить на том же языке, на котором говорят люди, принимающие решения.

### Схема и алгоритм цикла политики

Цикл проектирования государственной политики начинается с определения ценности, конкретизации цели и идентификации проблем как препятствий на пути достижения цели. Правильная оценка проблемы – ключевое звено цикла государственной политики, поскольку на последующем этапе производится разбивка основной проблемы на связанные субпроблемы (метод построения дерева проблем) которые, в конце концов, образуют ряд управленческих задач. Решение проблемы, как правило, должно найти свое воплощение в документах: нормативно-правовых актах, оперативно-распорядительных управленческих документах и т. п., определяющих ту или иную государственную политику.

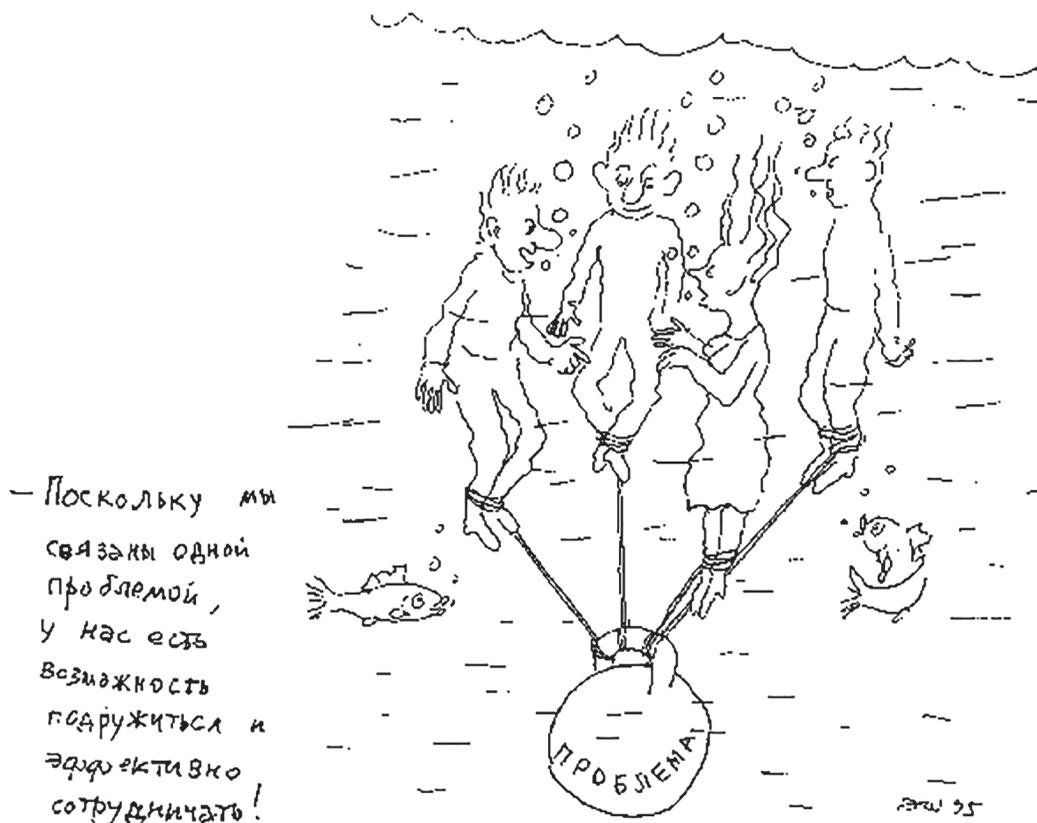
За планированием и разработкой наступает этап реализации этой политики, который должен сопровождаться постоянным сравнением, сопоставлением промежуточных результатов с поставленными изначально целями. Если в процессе такого мониторинга обнаруживается невозможность достижения цели, то в таком случае производится либо коррекция целеполагания, либо уточнение проблем, задач, решений<sup>13</sup>.



13 Центр научной политической мысли и идеологии <http://rusrand.ru/gpu/leksija-4-tsikl-proektirovanija-gosudarstvennoj-politiki-i-ee-realizatsii>

### Определение проблемы установления повестки дня

Стартовой точкой процесса разработки политики обычно является определение проблемы группой людей в нашем случае это молодежь в данном обществе. Если вы, как молодой специалист политики, также заинтересованы в разрешении этой проблемы, вы попытаетесь включить ее в политическую повестку дня органа государственной власти, или придать ей высший приоритет по сравнению с теперешним статусом в повестке дня. Для этого необходимо убедить как соответствующий орган власти, так и широкое сообщество участников политики, в том, что проблема реально существует и требует вмешательства. Чтобы достичь этого в политизированном мире государственной политики, необходимо представить достаточно убедительные, основанные на разнообразных источниках и всеобъемлющие доводы с подробным описанием причин, последствий и широты проблемы.



### Построение Древа проблем

Метод «дерева проблем» позволяет выявить причины и негативные последствия проблем. В результате строится цепочка причина – проблема – следствие. «Дерево проблем» позволяет наглядно увидеть, каким образом, решая проблемы нижнего уровня, будут решаться проблемы более высокого уровня, вплоть до корневой проблемы. Проблемы, лежащие ниже корневой проблемы, являются причинами явления, и стратегия должна быть направлена на решение этих проблем. Проблемы, лежащие выше корневой проблемы, показывают, что произойдет, если не будет решена корневая проблема.



### Конструирование вариантов политики/формулирование политики

Как только природа проблемы достаточно детализирована, и она включена в повестку дня органа власти, первым шагом является разработка возможных путей ее решения, то есть, определение вариантов политики. Для создания соответствующих вариантов вам необходимо рассмотреть то, что делается сейчас, сравнить варианты, предлагаемые другими, с вашими предложениями. Вам необходимо попытаться представить различные альтернативы как взаимно исключающие, то есть, избегать вариантов, которые являются просто вариациями одной и той же идеи. Также учтите, что будет трудно найти идеальный вариант, поэтому усилия должны быть направлены на поиск наиболее осуществимого и реального варианта политики в данных условиях.

### Формулирование целей и задач

Формулирование целей и задач сводится к выражению выявленных проблем в виде целей и задач. Отметим, что задачи – это фактически цели следующего, более низкого уровня (подцели). Цель (задача), как правило, должна начинаться словами «увеличить», «повысить», «создать» и прописать индикаторы по их достижению др.

#### Пример:

Проблема	Задача
Низкий уровень работ по восстановлению леса	Усилить мероприятия по восстановлению вырубленных деревьев и высадке новых

Таким образом, можно построить «дерево целей», как зеркальное отражение «дерева проблем». Из «дерева целей» следует, что исходную проблему можно решить различными путями, ведущими снизу-вверх. На этом этапе необходимо определить, что будет целью стратегии, и какие цели будут включены в стратегию.

Главное в постановке цели – определить ее так, чтобы всегда было понятно, продвигаемся мы к ней или нет.

### Поиск решения/выбор предпочтительного варианта политики

После создания вариантов на основании набора оценочных критериев выбирается наиболее предпочтительный из них. Использование критериев позволит выбрать наиболее подходящий вариант. Существуют общепринятые критерии, такие как:

- **Результативность:** в какой мере этот вариант политики приведет к желаемому результату, то есть решит существующую проблему?
- **Эффективность:** на основании анализа выгод издержек как в смысле финансового, так и общественного воздействия, какой эффект этот вариант политики окажет на целевую группу?
- **Справедливость:** является ли распределение издержек и выгод справедливым?

**Реальность/выполнимость:** существуют ли соответствующие политические, административные и правовые условия для результативной и эффективной реализации этого варианта политики?

- **Гибкость/улучшаемость:** характеризуется ли этот вариант гибкостью с тем, чтобы изменяться в соответствии с новыми обстоятельствами и иметь возможность улучшаться?



### Проектирование политики

После того, как вы выбрали предпочтительный вариант политики и представили его соответствующему органу власти и с учетом того, что там его приняли, он становится государственной политикой. Орган государственной власти должен теперь решить – каким наиболее действенным образом реализовать эту политику. С целью разработки действенного проекта политики орган власти должен выбрать набор инструментов политики (напр. правовые, организационные или системные меры) а также организаций реализаторов политики (правительственные или неправительственные, общественные или частные) для предоставления услуг или товаров, предусмотренных политикой.

### Реализация политики и ее мониторинг

Далее, политика реализуется в соответствии с проектом политики. Сбалансированное соотношение между хорошим проектом политики и успешной ее реализацией обычно приводит к наиболее действенным результатам. Также необходимо осуществлять постоянный процесс мониторинга. Он должен лечь в основу всеобъемлющего процесса оценивания, исходя из многочисленных источников данных. Как отмечают Андерсон (Anderson, 1994) и Хаулетт и Рамеш (Howlett and Ramesh, 1996), многие специалисты в области политики живо интересуются и публикуют работы о стратегиях реализации политики, поскольку они прямо влияют на качество результатов политики. Органы власти реализуют политику и осуществляют ее мониторинг.

### Оценка

В рамках любого хорошего проекта политики и плана реализации неотъемлемой частью определения результативности политики и создания основы для принятия последующих решений является всесторонняя методика ее оценивания. При создании плана оценивания органы государственной власти и организации реализаторы политики должны изучить возможность точного и достоверного измерения достигнутых целей политики, а также использования собранных данных для последующего принятия решения. Процесс оценивания предусматривает изучение практического действия данной государственной политики с точки зрения, как намеченных целей, так и используемых для их достижения средств. Возможно, такая деятельность вовлечет большое число людей, включая чиновников, политиков, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны. Как видно из кругового характера цикла политики, любой из элементов может быть пересмотрен на этапе оценивания: проблема, избранный вариант политики, проект политики или ее реализация. Это означает, что проблема может быть возвращена в повестку дня или на любой предыдущий этап процесса, либо реализация политики может продолжаться прежним способом.

### Участие молодежи в принятии решений через Общественные советы

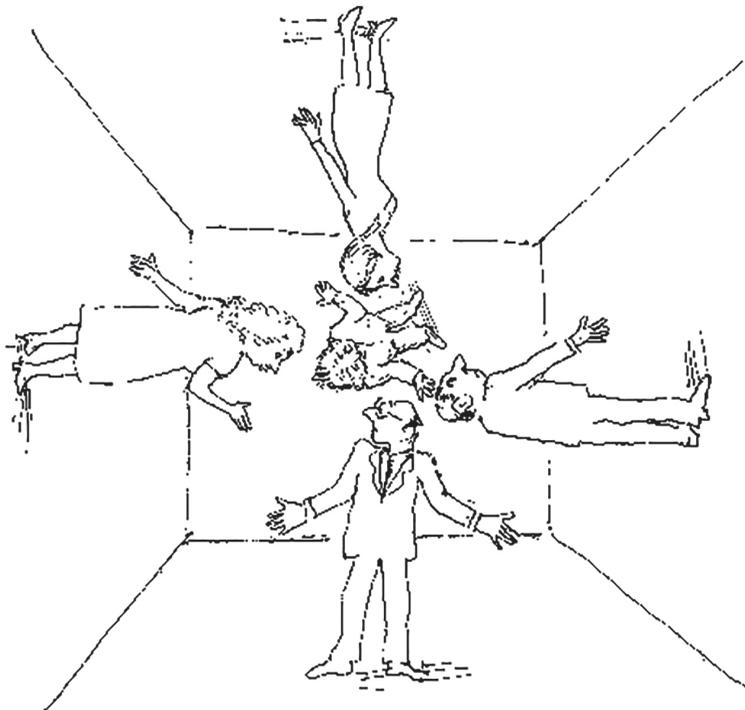
Понятие «общественный наблюдательный совет» при государственных органах в Кыргызстане впервые появилось в 2010 году. Идея их создания в нашей стране принадлежит Президенту переходного периода Розе Отунбаевой.

В 2011 году Указом Президента были созданы общественные наблюдательные советы. В 2014 году общественные наблюдательные советы были переименованы в Общественные советы (ОС). Общественные советы призваны через реализацию функции гражданского участия и гражданского контроля, в конечном счете, способствовать соответствию органов исполнительной власти стандартам демократии, выражающихся в их открытости, прозрачности, подотчетности, прежде всего, гражданам, а также следованию принципу верховенства права. В советы может попасть любой гражданин, главное, чтобы он не был госслужащим, бывшим сотрудником ведомства, за которым хочет наблюдать, а также кандидат в члены ОС не должен быть зависим от госоргана, куда он подает. В каждый совет при 40 госорганах входит от 7 до 15 человек. В составы ОС могут войти представители молодежи, некоммерческих организаций, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью министерств и ведомств. Отобранные члены ОС работают в течение двух лет, после чего состав советов меняется.

Общественные советы, по сути, являются зеркалом взаимодействия гражданского общества и государственных органов, в котором отражается реальное настроение гражданского общества. Роль ОС - показывать реальные разрывы и проблемы, которые сегодня существуют во взаимоотношениях между гражданами и государственными органами, осуществлять гражданский контроль деятельно-

сти и политики от имени гражданского общества и строить совместно с государственным органом механизмы, обеспечивающие возможности для реализации гражданских прав. Именно поэтому роль ОС не сводится только к мониторингу, оценке и контролю, они также должны помочь государственно-му органу найти наиболее оптимальные формы, механизмы и действия работы с гражданским обществом, показать государственным органам выгоды взаимодействия с ним.

Деятельность ОС направлена на повышение качества работы государственного органа и установление эффективного взаимодействия между государственным органом и гражданами. Это означает, что ОС всегда исходят из представления и ценностей граждан, каким они видят или хотят видеть деятельность государственного органа и в целом всех властных структур общества.



#### Основные цели ОС

- **Обеспечение прозрачности, подотчетности государственных органов:**
  - Проведение оценки деятельности государственных органов со стороны общества, потребителей, т.е. организация и развитие обратной связи
  - Внедрение процедур подотчетности государственных органов перед обществом
  - Обеспечение прозрачности бюджета государственных программ и оценки эффективности использования поступающих средств
- **Обеспечение публичности, открытости государственных органов:**
  - Повышение информированности граждан и расширение доступа гражданского общества к публичной информации
  - Расширение доступа граждан к процессу принятия решений в государственных органах на этапе выработки и реализации решений
  - Усиление общественного влияния на работу государственных органов
  - Улучшение формата, качества и построение диалога государственных органов с общественностью, например, повышение оперативности работы с запросами и обращениями граждан

- **Повышение качества управления государственных органов:**
  - Повышение качества и оценка доступности государственных услуг
  - Рационализация деятельности государственных структур
  - Внесение человеческого измерения в государственную политику и деятельность государственных органов
  - Общественная экспертиза проектов решений
  - Повышение эффективности борьбы с коррупцией
  - Повышение гибкости работы государственных органов через реформирование на основе добросовестного управления

#### **Круг возможных направлений деятельности ОС:**

- Формирование бюджета и мониторинг его исполнения;
- Оптимизация организационной структуры государственного органа;
- Заслушивание публичных отчетов и оценка деятельности государственного органа и его структурных подразделений;
- Мониторинг процедур проведения тендеров, государственных закупок;
- Мониторинг и оценка программ и отраслевых проектов, реализуемых государственным органом;
- Повышение информированности граждан о политике реализуемой государственным органом;
- Обобщение общественных интересов и выработка рекомендаций по улучшению государственной политики;
- Продвижение и лоббирование общественных интересов перед государственным органом;
- Снижение уровня коррупции в государственном органе.

#### **Как стать членом ОС?**

Прием документов для участия в конкурсе осуществляется в течение одного месяца со дня публикации в средствах массовой информации объявления о конкурсе.

Кандидаты для включения в состав общественного совета могут быть предложены гражданами и организациями, в том числе путем самовыдвижения граждан.

Для участия в конкурсе кандидат должен представить в Комиссию следующие документы:

- 1) заявление о самовыдвижении гражданина или письмо юридического лица либо объединений граждан и/или юридических лиц, адресованное Комиссии, с предложением о включении кандидата в состав соответствующего общественного совета, с доводами, на основании которых этот кандидат предлагается для включения в состав общественного совета;
- 2) сведения об образовании, опыте профессиональной работы и общественной деятельности кандидата с указанием автобиографических данных (резюме) с фотографией, сделанной не ранее 6 месяцев до подачи документов на конкурс;
- 3) описание видения кандидатом своего участия в работе общественного совета;
- 4) не менее двух рекомендательных писем.

Кандидаты, предоставившие документы, не соответствующие требованиям, установленным в настоящем Законе для избрания в общественные советы, решением Комиссии к конкурсу не допускаются.

Общественные советы формируются с учетом представительства не более 70 процентов лиц одного пола.

Подробнее о деятельности ОС можно узнать на сайте общественных советов: <http://www.ons.kg>

## УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ

Сегодня мы живем в постоянно изменяющемся мире, в котором появляется все больше новых тревог и забот. Еще вчера за окнами новостройки на окраине города были луга и роща, а сегодня там возвышается новый супермаркет. Изменения в организации нашего жизненного пространства и окружающей нас среды происходят очень быстро. Из-за большого обилия событий мы часто не сразу замечаем тревожные симптомы экологических проблем, а замечая их, не придаем большого значения. Мы говорим себе: «Это пока несерьезно, авось, обойдется!...» Тем не менее, экологические проблемы разрастаются, возникает прямая угроза жизненным интересам (Кавтарадзе, Овсянников «Природа и люди»).

Давайте вникнем в суть вопроса. Что привело к тому, что сегодня мы стали заложниками экологических проблем? По мнению ряда ученых и социологов<sup>14</sup>, наше общество при производстве благ и богатств приводит к возникновению большого количества рисков (социальных, экологических, экономических и многих других). Например, для того, чтобы использовать такой очень удобный во всех отношениях материал как пластмасса (различные пластики, полиэтилен), нужно согласиться с тем, что при их производстве и сжигании выделяется большое количество опаснейших веществ, а в природе пластики не разлагаются и таким образом загрязняют окружающую среду. Такое происходит практически во всех сферах общественной жизни: появление ГМО, риск от выращивания и употребления которых еще не до конца изучен, загрязнение атмосферы автотранспортом, выхлопами ТЭЦ, введение в продукты питания различных пищевых добавок, появление большого числа электромагнитных полей и т.д. Все это, кроме решения определенных задач, несет в себе новые, часто не поддающиеся восприятию нашими органами чувств опасности (невозможно почувствовать радиацию, многие ядовитые вещества не имеют вкуса и запаха). Таким образом, экологические проблемы - это результат «социального короткомыслия», то есть отсутствие учета рисков, которые приведут к экологическим проблемам в будущем и работы по их предотвращению.

Несмотря на то, что экологические проблемы прочно заняли свое место в повестках дня различных государственных и международных структур, они практически не решаются, либо прогресс незначителен. Это происходит от того, что экономические и социальные системы обладают большой инерцией, в большинстве случаев решения принимаются, исходя не из целесообразности, а по известным сценариям, копируя друг друга.

Это очень похоже на историю с современной компьютерной клавиатурой. Задумывались ли вы, почему буквы на ней расположены в таком порядке? Ее еще называют QWERTY (ЙЦУКЕН) – по первым буквам. Ведь это не алфавит и очень сложно выделить здесь какую-либо структурную закономерность. Дело в том, что такая клавиатура была разработана для пишущих машинок. Наиболее часто повторяемые знаки не могли стоять рядом, так как при нажатии буквы часто сцеплялись, машинка быстро выходила из строя, и ей требовался ремонт. Тогда для снижения скорости печатания и уменьшения рисков поломки машинки была разработана такая клавиатура. А после, при появлении персональных компьютеров клавиатура, как привычная для всех, перекочевала на наши компьютеры, хотя логики в этом уже не было никакой.

Многие решения в нашей современной жизни принимаются на основе принципа «QWERTY», так как на разработку новых подходов, более безопасных альтернатив часто у государства и предпри-

14 З.Бауман «Общество риска»

нимателей нет ни времени, ни средств, ни желания. Таким образом, общество стремится отложить признание кризисной ситуации и ее решение. Это переносит риски в будущее, а отсроченный риск воспринимается людьми так, как будто его вообще нет. Академик А.А. Брудный метко заметил: «Если корабль тонет медленно, то все плывущие на нем постепенно проникаются уверенностью, что он потонет не сегодня и засыпают с мыслью, что он не утонет вообще. Или с какой-нибудь другой мыслью, ни к кораблю, ни к воде отношения не имеющей»<sup>15</sup>.

Экологические проблемы давно вышли за пределы тех границ, которые были им отведены в конце прошлого века. Они не только достигли глобального масштаба, но и незаметно вкрались в нашу повседневную жизнь. Именно поэтому нам необходимо быть бдительными и уметь распознавать экологические изменения уже на ранних этапах. Предлагаем вашему вниманию некоторые примеры симптомов экологических проблем, которые помогут вам легче сориентироваться в экологической ситуации в вашем населенном пункте.

### Примеры возможных симптомов экологических проблем:

Ухудшение состояния окружающей среды	Ухудшение самочувствия граждан	Изменения в среде животных и растений
<p>Фиксируемые органами чувств изменения окружающей среды:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- изменение качества воды, вкусовых и физических свойств воды (цвет, запах, мутность);</li> <li>- частое появление резкого неприятного запаха в воздухе;</li> <li>- сброс бытовых и производственных отходов в водные источники;</li> <li>- организация свалок мусора и периодическое сжигание (пластик, резина и т.д.);</li> <li>- снижение плодородия почв;</li> <li>- вырубка больших массивов деревьев или строительство сооружения на участке дикой природы.</li> </ul>	<p>У людей в населенном пункте:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- частые ОРВИ и другие заболевания;</li> <li>- повышение количества заболеваний легких, кожи, пищеварительной, эндокринной систем;</li> <li>- повышение количества и частоты аллергических реакций;</li> <li>- учащение головных болей, бессонницы, повышение общей утомляемости.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Уменьшение количества, массовая гибель птиц, насекомых, земноводных, млекопитающих;</li> <li>- сокращение площади естественной, неизменной человеком природы;</li> <li>- ухудшение состояния растений, исконно произрастающих в этой местности;</li> <li>- исчезновение лишайников;</li> <li>- позеленение воды в водоемах (цветение водоемов);</li> <li>- массовое распространение паразитов животных и растений;</li> <li>- появление в большом количестве, в диких экосистемах видов индикаторов антропогенного воздействия.</li> </ul>

Но возможно, что в вашем населенном пункте нужно говорить не столько об экологических проблемах, сколько об экологических ценностях. Если в населенном пункте все еще сохраняется экологическое благополучие, тогда важно знать о нем, уметь ценить его и сохранить на долгие годы для детей и внуков.

Надежными помощниками для определения экологической ситуации являются виды – индикаторы. Так, например обильное произрастание крапивы в лесах и на лугах является показателем антропо-

<sup>15</sup> Брудный А.А. Психологическая герменевтика. - М., 1998. – С. 39.

погенной нагрузки на экосистему. Разнообразие видов растений, насекомых и животных говорит о том, что, скорее всего экосистема находится в хорошем состоянии (более полную информацию по биоиндикации можно найти на сайте [www.biom.kg](http://www.biom.kg))



- Вы должны узнавать об экологическом состоянии по благополучию людей, животных и растений. Если нас мало, то экосистемы нарушены, если много - всё в порядке!

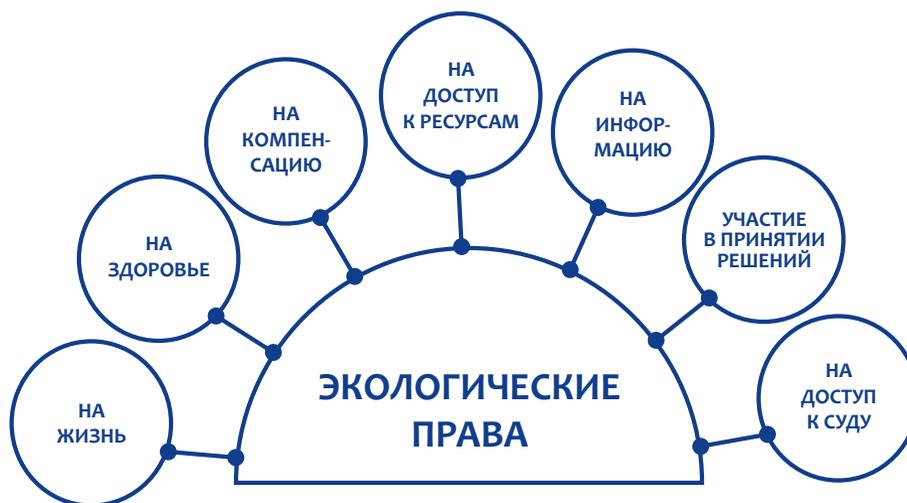


*Ориентация в поле экологических проблем и ценностей*

### Что такое экологические права и какие права у нас есть

Каждый человек имеет неотъемлемое естественное право на чистую, безопасную и здоровую окружающую среду. Природа предусмотрела, что для существования человеческого организма нужны определенные условия окружающей среды, изменения которых приводит к болезни и смерти. Таким образом, экологические права неразрывно связаны с такими правами, как право на жизнь и на здоровье.

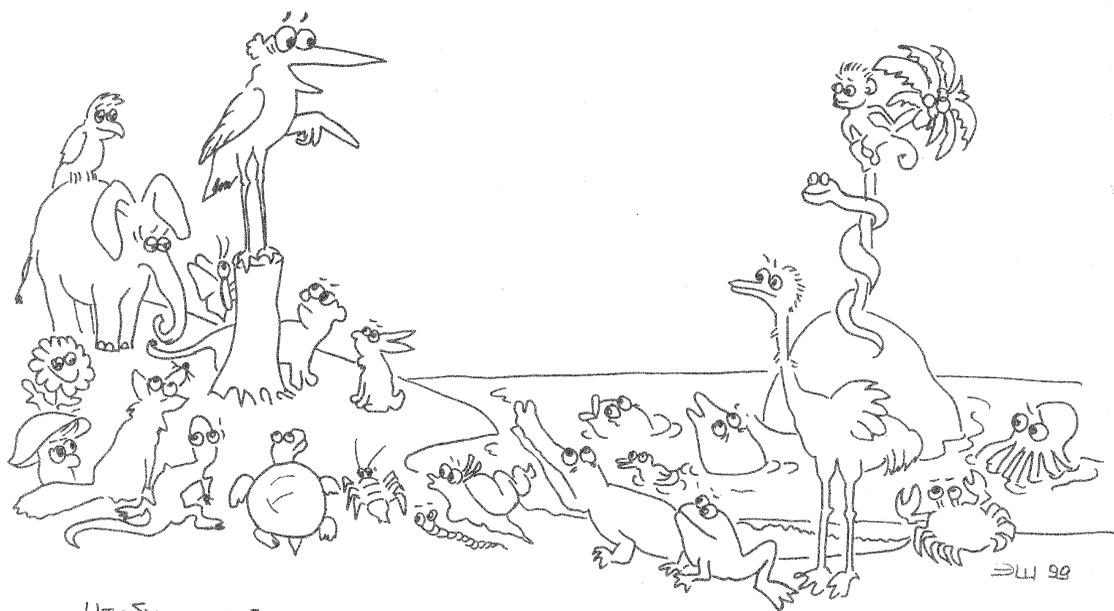
Кроме того, что экологические права провозглашены в различных законах, необходимо иметь инструменты для их защиты. В данном Руководстве мы постарались представить широкий спектр инструментов, которые позволят сохранить благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду в нашей стране.



#### Право Жить должно быть и у Природы!

Человеческие законы защищают право людей на жизнь. Но без жизни природных сообществ, их ежедневной работы по созданию Жизни для всех других, часто невидимых существ, этот закон не имеет силы.

Естественные экосистемы, то есть те, которые были созданы самой природой, а не человеком, могут поддерживать условия для нашего существования. По исследованиям ученых-экологов (Горшков Г.В., Макарьева А. и др.) именно зрелое сообщество в полной мере выполняет экосистемные функции и регулирует состояние окружающей среды! В условиях Кыргызстана поддержание необходимого уровня разнообразия живых существ и сообществ имеет особую остроту в связи с тем, что в условиях высоких гор с преобладанием крутых склонов и в окружении пустынь все они находятся в режиме предельного напряжения, именно поэтому горные экосистемы столь ранимы и так трудно восстанавливаются после их разрушения, если вообще сохраняют способность к восстановлению. Сокращение естественных экосистем ведет к снижению устойчивости окружающей среды и ухудшению ее жизненно важных качеств. Ни один вид живых организмов, в том числе и человек, не может существовать исключительно среди себе подобных. Жизнь возможна только в сообществах и в определенной совокупности условий, характеризующей место их обитания. Каждый вид выполняет свои особенные функции и в полной мере не может быть замещен другим. От состояния биоразнообразия прямо или косвенно зависят все без исключения социально-экономические сектора страны.



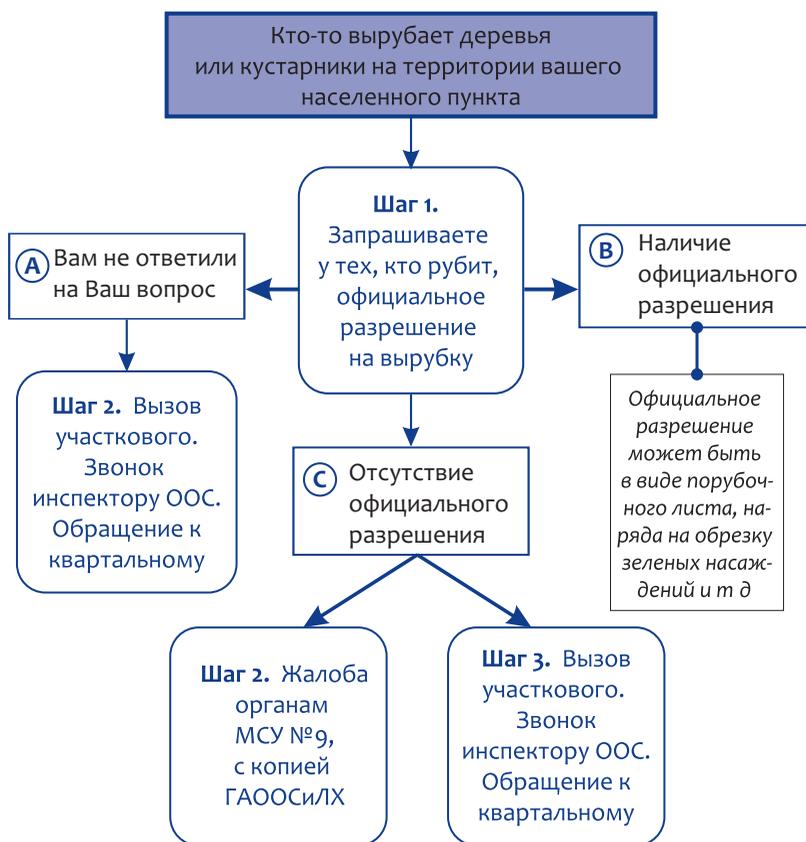
- Чтобы устойчиво воспроизводить свое биоразнообразие, мы должны размножаться по общему плану. Люди считают, что сначала нужны концепции, конференции, декларации, конвенции, проекты, публикации. Я же утверждаю, что сначала было, есть и будет яйцо!

Вся совокупность видов делает поверхность Земли пригодной для поддержания жизни. Биосферные экосистемные механизмы позволяют планете удерживать неустойчивый баланс между перегревом и переохлаждением атмосферы планеты, регулируют газовый состав атмосферы и поддерживают стабильные параметры окружающей среды, пригодной для нашего существования. То есть, основополагающей функцией естественных экосистем является средообразование (регуляция климата, водорегуляция, почвообразование и т.д.) Естественные экосистемы образуют благоприятную среду обитания для живых организмов и обеспечивают условия для устойчивого развития. Потеря и сокращение биоразнообразия наносит непоправимый урон возможностям биосферы к осуществлению экосистемами своих функций, среди которых:

- Создание среды, благоприятной для жизни,
- Регуляция и стабилизация климата,
- Водорегуляция,
- Снижение количества стихийных бедствий,
- Почвообразование,
- Поддержание круговорота химических элементов и др.

Пока естественные экосистемы сохраняют свой исходный состав и структуру, то эти сообщества могут гибко реагировать на колебания климата, смягчать его резкие колебания и снижать последствия негативных явлений. Сохранение растительного покрова предохраняют потерю плодородного слоя на склонах гор, предотвращает образование разрушительных паводков и селей, которые приносят громадные убытки. Таким образом, сохранившиеся естественные экосистемы Кыргызстана являются мощными очагами

стабилизации не только горных, но и прилегающих равнинных территорий. Поэтому особое внимание мы должны обращать тогда, когда кто-то собирается начать вырубку зарослей или деревьев. Возможно, что эти деревья и кустарники представляют собой уголок дикой природы с развитой экосистемой, и ее потеря будет для нас невосполнима.



**Алгоритм действий: Что делать, когда в вашем населенном пункте кто-то рубит деревья**

Приходится признать, что естественные экосистемы в целом имеют чрезвычайно низкий правовой статус, они не относятся к числу безусловных и высших ценностей для большинства людей. Все, что создано человеком, в массовом сознании стоит неизмеримо выше естественного, природного. Поэтому не исчезает культ деятельного человека, покоряющего природу.

**Вывод:** Обеспечивая собственное право на Жизнь, мы должны обеспечивать право на жизнь растений, животных, экосистем и всего Живого. Это наиболее осмысленно для обеспечения благоприятной окружающей среды как для ныне живущих, так и для будущих поколений, так как только Жизнь создает условия для Жизни!



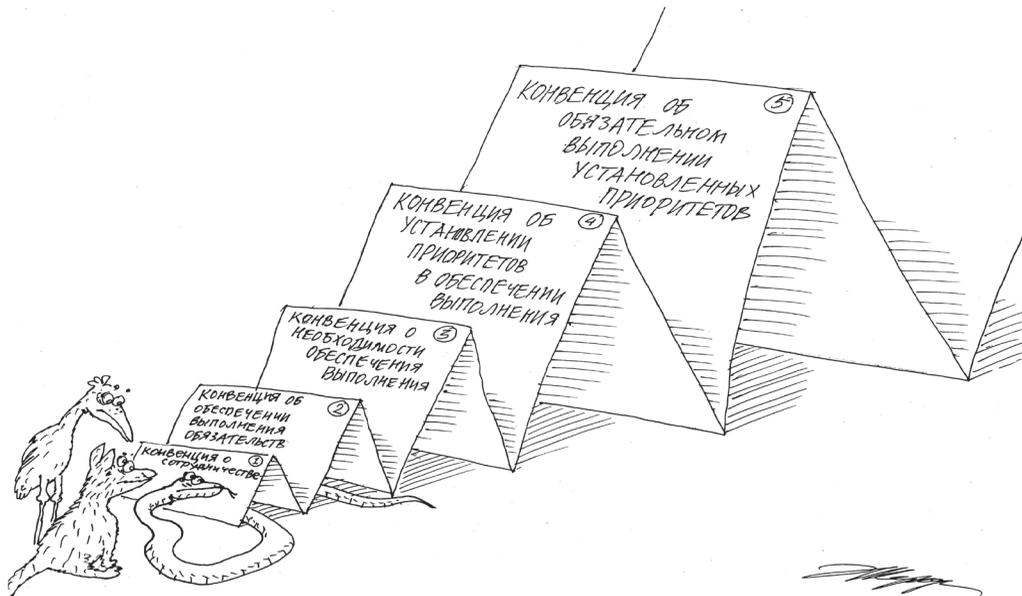
ЛЮДИ: МЫ ИМЕЕМ ВСЕ ПРАВА НА ПРИРОДУ, А ПРИРОДА ОБЯЗАНА НАС СОДЕРЖАТЬ И УБЛАЖАТЬ!.. БОЛЬШЕ У НЕЕ НИКАКИХ ПРАВ!..

Одним из наиболее эффективных международных инструментов защиты экологических прав человека и сохранения окружающей среды является Орхусская конвенция.

Орхусская конвенция - международный договор, заключенный разными странами под эгидой Европейской Экономической Комиссии ООН в 1998 году в датском городе Орхус. Полное название конвенции - «О доступе общественности к информации по вопросам окружающей среды, участия в принятии экологически значимых решений и доступе к правосудию.»

Конвенция нацелена на то, чтобы:

- обеспечить представителям общественности более открытый доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, повышая тем самым уровень открытости и подотчетности правительства;
- предоставить людям возможность высказать свое мнение и озабоченность экологическими вопросами и обеспечить их надлежащий учет лицами, ответственными за принятие решений;
- предоставить общественности доступ к процедурам рассмотрения дел о нарушении их прав на информацию и участие, а в некоторых случаях — дать ей возможность выступать с исками по поводу нарушений экологического законодательства более общего характера.



**Справочная информация:** В 2001 году Кыргызстан присоединился к Орхусской конвенции. Это значит, что наша страна приняла на себя ряд обязательств по выполнению конвенции. С полным текстом конвенции можно ознакомиться на сайте [www.nature.gov.kg](http://www.nature.gov.kg).

### Механизм работы Орхусской конвенции



Работа по преодолению экологических проблем включает несколько последовательных стадий: сбор экологической информации, анализ ситуации, действия по изменению ситуации и общественный

мониторинг. Логическим итогом всей деятельности является достижение надлежащего состояния, то есть состояния, благоприятного для здоровья населения и функционирования естественных экосистем.

### Доступ к экологической информации

Когда речь идет об экологической информации, сразу возникает множество вопросов: какая информация является экологической, какая нет, зачем и кому она нужна, где ее взять и что с ней делать и т.д. За официальным термином «экологическая информация» стоят как вполне конкретные события, так и сложные обобщения, выраженные в текстах и таблицах. Именно поэтому важно четко понимать, что именно нам нужно. Вот очень общий перечень того, что относится к экологической информации<sup>16</sup>.

Компоненты	Пример
Состояние элементов окружающей среды и взаимодействие этих элементов.	состояние воздуха и атмосферы (температура, влажность; концентрация загрязняющих веществ); состояние воды в реке, озере, канале; состояние подземных вод; состояние почвы; состояние земли, ландшафта и природных объектов; состояние биоразнообразия и его компонентов, включая ГМО.
Факторы, воздействующие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды.	выбросы веществ, выбросы энергии, шум, радиация.
Виды деятельности или меры, воздействующие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды.	конкретные виды деятельности, административные меры, экологические соглашения, политические направления, законодательство, планы, программы, принятия экологических решений.
Возможный ущерб, причиненный в результате изменения состояния элементов окружающей среды.	состояние здоровья людей, состояние безопасности людей, условия жизни людей, состояние культурных объектов или сооружений.

Получить официальную (то есть из государственных органов) экологическую информацию можно несколькими путями:

1. Подать запрос<sup>17</sup> на информацию в государственные органы;

<sup>16</sup> Выполнение положений Орхусской конвенции в Армении. Пособие для представителей гражданского общества. Киев, 2004.

<sup>17</sup> Форма запроса приводится в приложении

2. Исследовать сайты государственных органов, которые обязаны вывешивать всевозможные отчеты, публикации и т.д.
3. Следить за информацией в прессе. Государственные органы должны периодически проводить пресс-конференции, печатать интервью в СМИ.
4. Использовать телефоны горячей линии и общественные приемные (информацию можно найти на сайтах госорганов и по справочным телефонам).

Кроме того, экологической информацией в большей мере обладают научно-исследовательские институты, неправительственные организации, экспертные объединения. Получение информации из таких организаций, как правило, не представляет трудностей. Достаточно прийти, познакомиться с сотрудниками, и они с готовностью поделятся тем, что у них есть.

Экологическая информация важна не сама по себе. Она нужна для того, чтобы понимать, существует экологическая проблема или нет, и исходя из этого, строить стратегии дальнейших действий. Официальная экологическая информация нужна для того, чтобы четко трактовать проблему и вовлечь государственные органы в ее решение.



— Это переписка о том, что требует начальство А на сбор и распространение информации времени у меня нет.

Необходимо обратить внимание на некоторые сложности работы с официальной экологической информацией:

- Информация, которая имеется у государственных органов, несмотря на требование Конвенции, часто написана очень сложным языком с большим количеством терминов, таблиц, данных ПДК, химических веществ. Поэтому важно при запросе на информацию указывать, что вам нужна не

только информация, но и ее описание, также было бы уместно найти эксперта, который помог бы интерпретировать имеющиеся данные.

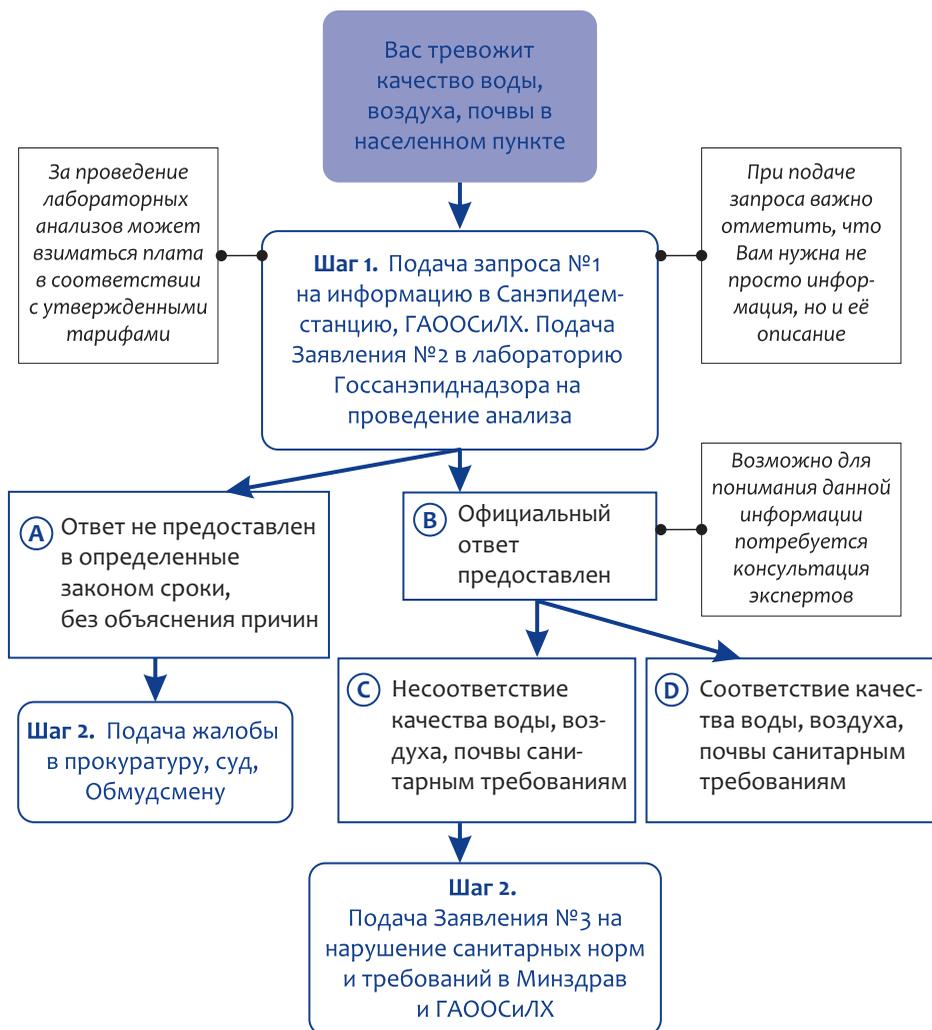
- Часто нужной информации может просто не быть. Система сбора мониторинга и обновления экологической информации в нашей стране оставляет желать лучшего. В крайнем случае можно обратиться с письмом непосредственно в лабораторию для проведения нужных исследований, но полученные данные также придется интерпретировать.
- Информация о том или ином объекте может находиться в нескольких ведомствах, и данные могут различаться. Например, информация о качестве воды в реке Чу есть в Кыргызгидромете, Государственном Агентстве по охране окружающей среды и лесному хозяйству и Госсанэпиднадзору. В данном случае нужно собрать как можно больше данных и постараться их интерпретировать.

**Справочная информация:** В Кыргызстане вопросы доступа к информации закреплены в законах «Об охране окружающей среды» и в Законе о «Доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»



Если вы обеспокоены состоянием воды, почвы, воздуха и считаете, что это может нанести вред вашему здоровью, обратитесь за информацией в государственные органы. В приложении приведена таблица, в которой отмечено, какие государственные органы какой информацией обладают.

**Пример:** Жители села Байтик обратили внимание на то, что после дождя вода из крана течет мутная, со специфическим запахом. После отстаивания на дне емкости образуется темный осадок. Жители беспокоятся: представляет ли данная вода опасность для здоровья?



### Алгоритм действий: Как и когда нужно обращаться за экологической информацией

Если вы подали запрос в государственный орган, который не обладает нужной вам информацией, то сотрудники должны сообщить вам куда следует подать запрос или сами перешлют его в нужный государственный орган, проинформировав вас об этом.

При подаче запроса необходимо получить регистрационный номер, если вы подаете лично, либо выслать запрос по почте заказным письмом с уведомлением. Типовая форма запроса приводится в приложении. Ответ на запрос вам должны предоставить в течение двух недель. Информация предоставляется бесплатно, могут быть взяты средства за копирование материалов.

После подачи запроса в государственные органы и органы местного самоуправления важно периодически звонить и спрашивать, как идет работа по ответу на ваш запрос. Возможно, сотрудник, который готовит ответ, захочет уточнить по телефону какие-то нюансы, которые для вас важно отразить или посоветуется о форме изложения и объеме, который вам необходим. Кроме того, вы сможете держать на контроле процесс работы над запросом и в случае нарушений вовремя среагировать.



### Информация о продукции

В нашей жизни появляется все больше товаров и продуктов, которые могут нанести вред нашему здоровью и окружающей среде. Очень сложно сделать выбор только по внешнему виду товара. Поэтому законодательство (как внутреннее, так и международное) старается защитить интересы граждан.

Так, Орхусская конвенция (ст. 5.8) требует от государств разработки механизмов доведения до сведения общественности достаточного объема информации о продукции. Эта информация должна предоставляться таким образом, чтобы потребители имели возможность сделать экологически обоснованный выбор. Однако разработка конкретных систем такого рода оставлена на усмотрение государства.

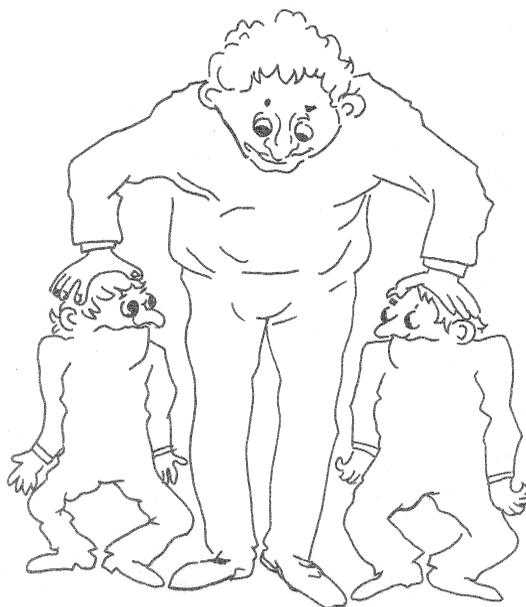
Отсутствие информации на упаковке является нарушением нашего права на информацию.



- Что вы мне твердите о необходимости выполнения конвенции? Конвенций много, а я - один!



**Справочная информация:** Закон «О защите прав потребителей» и закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.3.2.002-03 от 20 февраля 2004 года №9 раздел «Гигиена питания.»



— Как ты думаешь, оказывают на нас давление или нет?!

— Не знаю как ты, а я лично чувствую лишь атмосферное давление!...

### Типы экологических решений и формы участия молодежи<sup>18</sup>:

В конвенции выделяют три типа решений, в зависимости от которых строится стратегия участия общественности:

1. **Решения по отдельным видам деятельности, связанные с выполнением конкретных проектов** или иных видов деятельности (например, получение разрешений на строительные работы, на объемы выбросов, лицензий на горнопроходческие работы и т. п.)
2. **Стратегические решения**, такие как планы, программы и политические направления, дополняющие законодательные положения в определенной области. Они разрабатываются исполнительными органами (например, план градостроительства определяет порядок и цели развития городских зон). Для большинства стратегических решений определяются временные рамки (1 год, 3 года, 5 лет).
3. **Законодательные решения**, такие как законы и нормативные положения, устанавливают общеприменимые правила для принятия стратегических решений и достижения согласия.



#### Участие молодежи в принятии решений по конкретным проектам

Некоторые виды промышленности и другие предприятия создают значительную нагрузку на окружающую среду. Для того, чтобы снизить такую нагрузку, государственные органы, ответственные за состояние экологии, разрабатывают различные стандарты, лимиты и условия, применимые к любым видам деятельности со значительным потенциальным воздействием на окружающую среду. Если предполагается, что влияние той или иной деятельности будет значительным, необходимо провести оценку воздействия на окружающую среду – ОВОС. Значимой частью ОВОС являются общественные слушания и оценка социального воздействия намечаемой деятельности.

#### **Когда и как молодежь должна быть вовлечена в процесс принятия решений**

В данном примере мы видим серьезные нарушения, которые были допущены как со стороны фирмы, так и со стороны государственных органов.

Орхусская конвенция гласит, что заинтересованная общественность должна адекватно, своевременно и эффективно информироваться, в зависимости от обстоятельств: либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке **на самом начальном этапе** процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Для этого ответственные органы должны распространить Уведомление о намечаемой деятельности.

#### **Содержание уведомления:**

- Предполагаемая деятельность.
- Заявка, на основании которой будет приниматься решение (здесь можно использовать Заявление о намерениях).

<sup>18</sup> А.С.Карпов, Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

- Характер возможного решения или проект решения (например, разрешение, выдача лицензии и т.д.).
- Государственный орган, ответственный за принятие решения (например, конкретный отдел ГАОО-СиЛХ, региональное отделение или местный орган власти).
- Предусмотренная процедура, в т.ч. каким образом и когда эта информация должна предоставляться (т.е., если информация отсутствует на момент выхода уведомления, она должна быть предоставлена, как только она появится, и таким же образом, как и предыдущая):
- Начало процедуры (когда начинается процедура, время проведения различных стадий (оценка проектов для принятия решения о необходимости экологической оценки, определение задач и объема экологической оценки, принятие решения и т. д.)).
- Возможность участия общественности (каким образом люди могут быть вовлечены в процесс: рабочие группы, собрания, согласовательные встречи, подача комментариев и т. д.).
- Время и место проведения любых предусмотренных публичных слушаний
- Указание органа власти, от которого можно получить имеющую отношение к делу информацию, и места, где такая информация размещена для изучения общественностью.
- Где можно посмотреть подробную информацию и документы по проекту (например, местные государственные органы, местная библиотека и т. д.).
- Указание компетентного государственного органа или любого другого официального органа, в который можно подавать комментарии или вопросы, а также сроки подачи комментариев или вопросов (т.е. до какого срока можно подавать комментарии и каков окончательный срок проведения их оценки).
- Указание того, какая экологическая информация, касающаяся предложенной деятельности, имеется в наличии (перечень документов и других материалов, предоставляемых для рассмотрения общественности).
- Сообщение о том, что деятельность подлежит отечественной или межгосударственной процедуре оценки воздействия на окружающую среду (не для всех разрешений необходимо проведение ОВОС, поэтому в уведомлении должно быть четко сказано: касается ли это данного случая).

#### Практические советы молодежи

- **Предпринять профилактические шаги:** – если вы полагаете, что будет приниматься решение по проекту, не ожидайте уведомления, попросите информацию в вашем местном органе или отделении министерства — чем раньше вы узнаете о процессе, тем более эффективным будет ваше участие.
- **Привлечь как можно больше людей** – после того как сделано уведомление, хорошо привлечь к нему внимание других людей в вашем окружении.
- **Направить уведомление** как можно большему количеству НПО и экспертов, работающих в этой области — вам возможно понадобится их вклад после того, как будет доступна техническая информация.
- Если вы полагаете, что уведомление не было сделано так, чтобы вы его получили своевременно, вы можете **помешать принятию** решения на основании нарушения процедуры.

Предприниматель (инвестор) прежде чем открыть любое производство, должен разработать проект и получить согласие государства и органов местного самоуправления. Для этого он должен **доказать** населению и государству, что его проект, в частности: 1) является экономически выгодным; 2) оптимально соответствует месту, в котором его предполагается разместить; 3) не содержит риска для окружающей среды и здоровья людей. Проектирование состоит из трех обязательных этапов, результаты каждого из

которых утверждаются властями: I. Декларация (ходатайство) о намерениях; II. Обоснование инвестиций; III. Техничко-экономическое обоснование (рабочий проект).

Проведение Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) является обязательной частью этапа «Обоснование инвестиций». Именно на II-м этапе граждане КР имеют право ознакомиться с предварительным вариантом материалов ОВОС, получить детальную информацию о проекте, а затем принять участие в **общественных слушаниях**.

**Пример:** Компания из КНР получила разрешение района на строительство ГОКа и разработку Тоголокского золотого месторождения, которое находится в 67 километрах от озера Ысык-Коль. Компания предоставила властям республики проект ТЭО (техничко-экономического обоснования) по освоению этого месторождения.

На совещании с участием представителя фирмы выяснилось, что фирма до сих пор не проработала «Оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС)» проекта. Этот документ в обязательном порядке должен входить в состав материалов, подаваемых на экспертизу. И в нем у добросовестных недропользователей содержатся протоколы общественных обсуждений с местным населением. По заявлению представителя, компания собиралась провести эти общественные обсуждения лишь после экспертизы. То есть местное население собирались спрашивать лишь «задним числом», когда от нашего мнения уже ничего не зависит!»

Отметим и то, что общественники более года безуспешно разыскивали представителей фирмы, неоднократно посылая по юридическому адресу, указанному в официальных документах компании, письма, запросы о предоставлении полной информации о проекте, необходимости обнародования ОВОС, проведения экологической экспертизы, общественных слушаний по проекту.

Письма возвращались с пометкой «адресат не значится». Попытки в течение 2007-2008 годов найти официальных представителей, правомочных представлять интересы фирмы, не увенчались успехом. И только после ряда публикаций в газете «Номер один», последовавшего оперативного вмешательства Восточно-Ысык-Кульского экологического природоохранного управления ООС, давшего указания структурам объективно все проанализировать, начали выдавать пусть неполную, но хоть какую-то информацию общественности о проекте.

*По материалам ООМЦ «Байсоорун-Жаштары»*

**Справочная информация:** В Статье 6.3 Орхусской конвенции на государство возложены следующие функции:

### **1. Чтобы была разработана четко определенная процедура участия общественности**

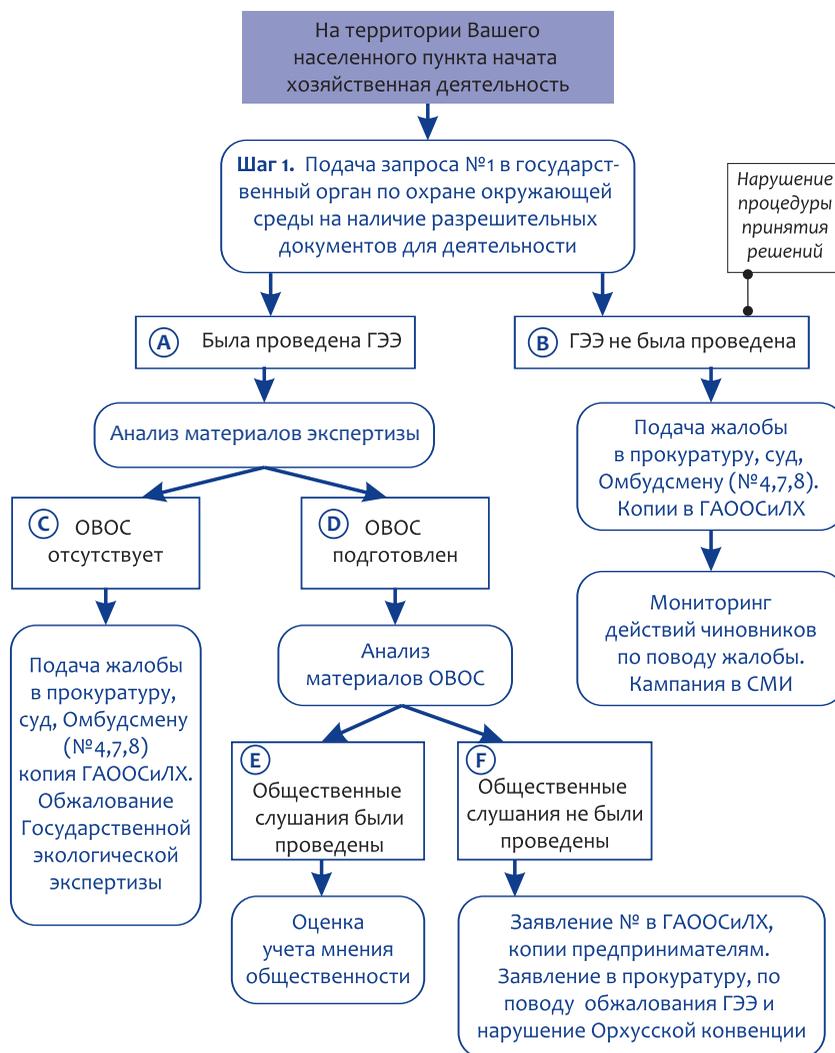
Процедура участия общественности в ОВОС устанавливала приемлемые **сроки** для разных этапов. Это означает, что **на всех этапах и стадиях ОВОС:**

- Вы располагаете **достаточным временем для рассмотрения информации**, имеющейся в наличии на этой стадии
- Вы располагаете **достаточным временем для выработки своей точки зрения и предложений**, касающихся этого этапа, до завершения выполнения задач этого этапа
- Вы располагаете **достаточным временем для подачи своих предложений, планов и высказывания опасений** до завершения этой стадии.

Материалы ОВОС должны содержать информацию, необходимую для ответа на главный вопрос: **«Можно или нельзя реализовать намечаемую хозяйственную деятельность?»** (построить завод или дорогу, запустить производство, начать разработку карьера, проложить нефтепровод и т.д.).

### Зачем нужны общественные слушания ОВОС?

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) проводится по заказу инвестора и на его деньги специалистами, приглашенными самим инвестором. Поэтому необходима независимая оценка результатов ОВОС. Экологическую безопасность объекта предполагаемой хозяйственной деятельности предстоит оценить специалистам государственной (или общественной) экологической экспертизы. Эти люди работают, часто не зная деталей, особенностей и обстоятельств жизни населенного пункта, в котором вы живете. Они будут принимать решения на основе того варианта материалов ОВОС, который поступит к ним на стол. Поэтому еще до экспертизы основные факты материалов ОВОС должны быть доложены и проверены на полноту и достоверность на общественных слушаниях.



Использованные сокращения: ГЭЭ - государственная экологическая экспертиза, ГАООСиЛХ - Государственное Агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству.

**Алгоритм действий: Действия общественности в случае начала несогласованной хозяйственной деятельности на территории населенного пункта**

Общественные слушания являются **обязательной процедурой**. Без утвержденного органом местной власти протокола слушаний предприниматель **не может** направить материалы ОВОС на государственную экологическую экспертизу. К сожалению, чаще всего такие слушания проводятся формально.

**Пример.** Вы выступаете на общественных слушаниях, но против вас выступает целая команда профессионалов, а вы не имеете высшего геологического образования или не являетесь химиком-технологом, который понимает, как устроена работа будущего предприятия. Государственные органы чаще всего выступают с фирмой на одной стороне. У вас с ними разная переговорная сила. И решающими в данном случае оказывается несколько моментов:

- ваша позиция должна быть четко аргументированной, пусть и не профессиональной;
- ваша позиция должна быть повторена через разные каналы: в газетах, на радио, телевидении, интернет-рассылках, сайтах, протоколах сходов, слушаний, факсах и т.д.
- нужно привлечь как можно больше различных социальных групп (как СМИ, НПО, международные эксперты, социальные сети и т.д.);

Инструменты Орхусской конвенции дают приоритет общественности и обязаны учесть комментарии, тем самым частично уравнивая силы сторон.

#### Что должно содержаться в материалах ОВОС?

1. Описание экономической, социальной и экологической ситуации в районе предполагаемой хозяйственной деятельности.
2. Обоснование выбора места размещения объекта производства и применяемых технологий, исходя из этой конкретной ситуации. Анализ возможных альтернативных решений.
3. Прогноз воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, здоровье и условия жизни людей.
4. Информация о мерах, предлагаемых проектировщиками для уменьшения, компенсации или предотвращения возможного негативного воздействия данного объекта.
5. Информация о рисках для здоровья людей и окружающей среды и о возможных последствиях этих рисков.
6. Сравнение предложенных альтернатив (разных площадок, разных технологий) по ожидаемым экологическим и социально-экономическим последствиям и обоснование варианта, предлагаемого к реализации.
7. Предложения по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации проекта размещаемого производства.
8. Указания на источники информации, которыми пользовались при написании ОВОС и на методы их получения.
9. Сведения о том, как к намечаемой деятельности относится общественность.

Как правило, материалы ОВОС – это многостраничный документ, содержащий множество специальных технических терминов и цифровых данных. Поэтому ОВОС должен содержать в конце резюме, написанное языком и стилем понятным каждому.

#### Как читать материалы ОВОС<sup>19</sup>?

1. Для начала прочтите резюме.

2. Если Вам что-то не ясно, ознакомьтесь с более подробной информацией по интересующей Вас теме, найдя ее через оглавление.
3. Читая документ, отметьте, как, с Вашей точки зрения (правильно? правдиво? объективно? полно? или совсем даже наоборот?) описана ситуация, раскрыта тема и т.д. О чем в документе не сказано, или сказано не так, как надо.
4. Обязательно подайте свои вопросы и замечания в письменном виде!

В ходе общественных слушаний организаторы вряд ли смогут предоставить слово каждому желающему. Только изложив свои соображения письменно, Вы становитесь полноценным участником процесса обсуждения и можете получить ответы на свои вопросы непосредственно во время слушаний.

*Окончательный вариант материалов ОВОС (который затем подается на государственную экологическую экспертизу) готовится с учетом замечаний, предложений и информации, поступившей от общественности.*

### Как работать с материалами ОВОС

**Материалы ОВОС – это документ, подготовленный специалистами. Но практически каждый человек, интересующийся состоянием природы родного края и вопросами собственного здоровья, может прочитать и оценить его.**

Цель общественных слушаний - собрать и письменно зафиксировать факты, без которых предварительный вариант материалов «Оценки воздействия на окружающую среду», подготовленный заказчиком, недостоверен и неполон. Привести аргументы, которые убедят в необходимости сделать предполагаемую хозяйственную деятельность более безопасной.

### Экологическая экспертиза и ее виды

Экологическая экспертиза – инструмент оценки и снижения экологических рисков. Основной целью экологической экспертизы является предотвращение воздействия возможных негативных последствий реализации планируемой хозяйственной деятельности на здоровье населения и окружающую среду.



Экологическая экспертиза бывает государственной и общественной.

Экологическая экспертиза оценивает соответствие планируемой деятельности требованиям природоохранного законодательства.

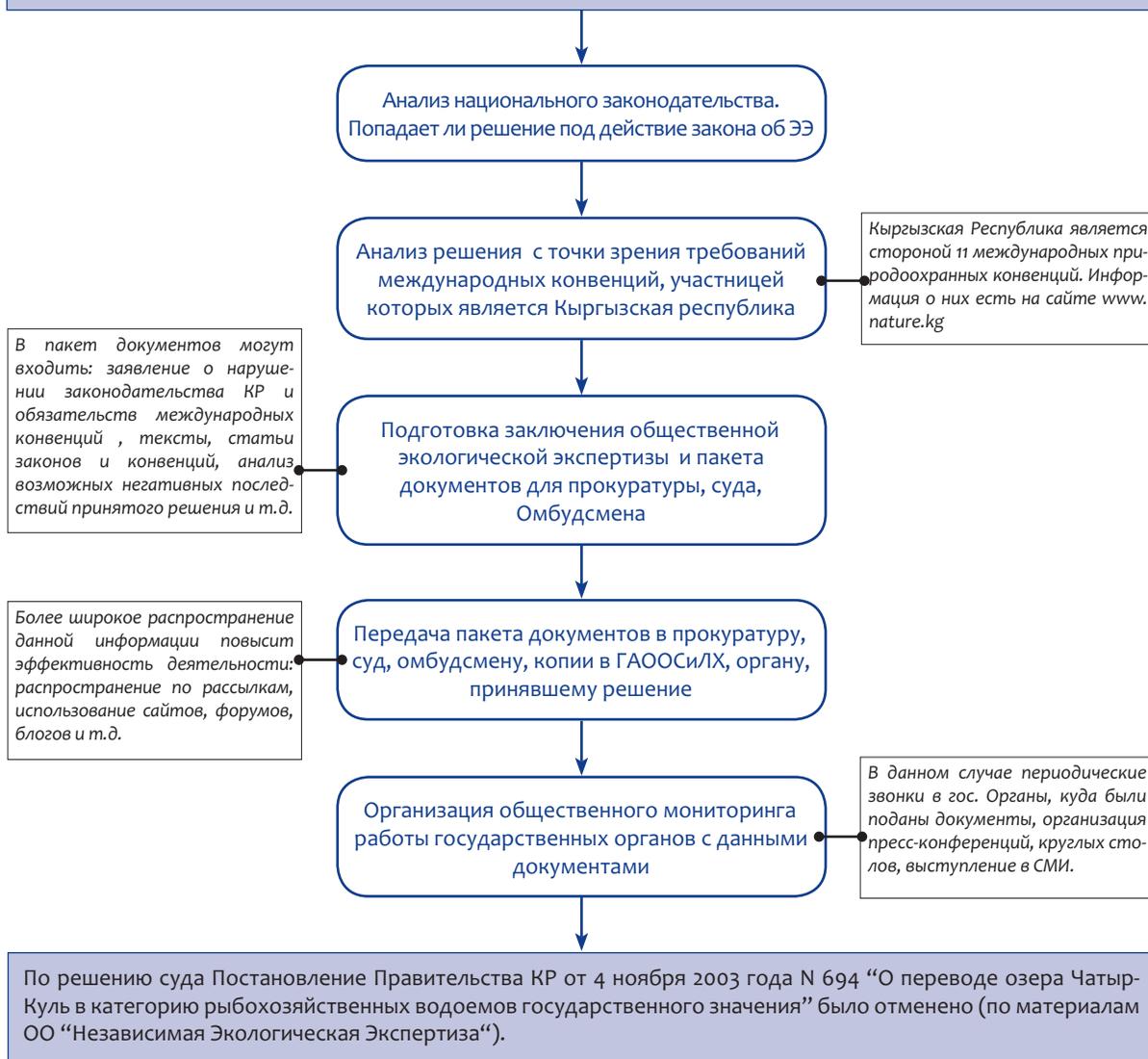
Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) проводится специально уполномоченным государственным органом. В нашей стране, это Министерство природных ресурсов и Государственное Агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству.

**Пример процедуры обжалования государственных решений, принятых без заключения государственной экологической экспертизы экологической экспертизы.**

Согласно Постановления Правительства Кыргызской Республики от 4 ноября 2003 года N 694 “О переводе озера Чатыр-Куль в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения” озеро Чатыр-Куль было переведено из фонда особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в категорию рыбохозяйственных водоемов государственного значения, разрешив рыбохозяйственное освоение путем наполнения его ценными промысловыми видами рыб.

При подготовке и согласовании данного Постановления не была проведена экологическая экспертиза последствий данного нормативного правового акта. Лишение уникального озера Чатыр-Куль статуса особо охраняемой территории противоречило международным обязательствам Кыргызской Республики и собственной нормативной правовой базе.

Рыбохозяйственная деятельность в местах гнездования мигрирующих видов птиц могла явиться серьезным фактором беспокойства для обитателей Каратал-Джапарыкского заповедника и горного гуся (занесенного в Красную книгу и списки Международного союза охраны природы), находящихся на территории озера.



Инициатор деятельности для проведения ГЭЭ **обязан** представить следующую документацию:

- материалы оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС);
- соответствующие заключения /или документы согласований специально уполномоченных органов государственного контроля и органов местного самоуправления;
- заключение общественной экологической экспертизы, если она проводилась.

#### Какие объекты попадают под ГЭЭ

- предпроектная и проектная документация по организации любых видов хозяйственной деятельности, связанной с природопользованием и способной оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, с сопровождающими ее материалами ОВОС;
- проекты нормативных правовых актов Кыргызской Республики, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, в том числе касающихся изменения форм собственности и категорий землепользования и т.д.

**Справочная информация:** Закон об Экологической экспертизе от 13 мая 1999 года. Инструкция о проведении государственной экологической экспертизы.

К сожалению, необходимо отметить, что достаточно часто встречаются ситуации, когда решения принимаются без проведения экологической экспертизы, и это является серьезным нарушением законодательства Кыргызстана.

**Вывод:** Помните, что для реализации проектов на любой территории необходимо пройти процедуру государственной экологической экспертизы и иметь заключение государственной экологической экспертизы.

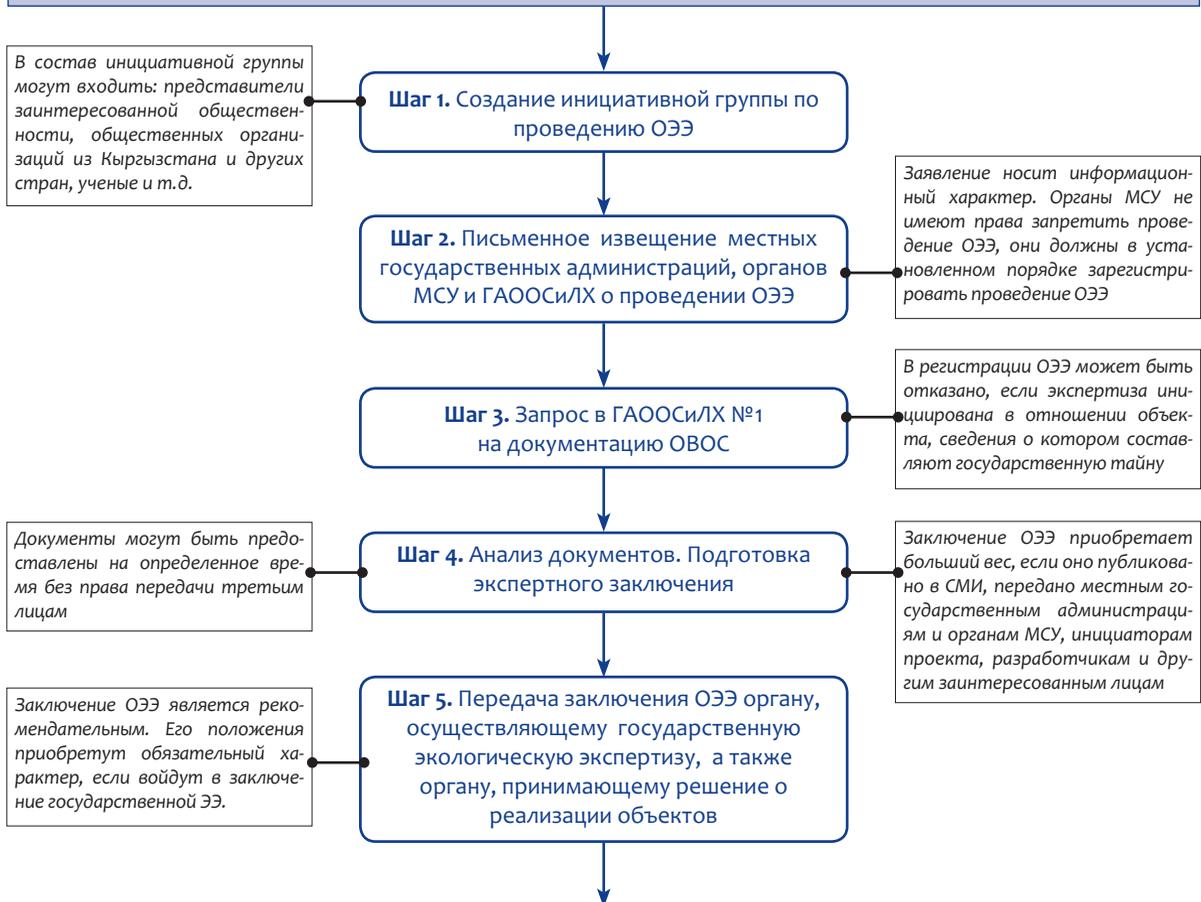
#### Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных объединений.



### Пример проведения общественной экологической экспертизы

В 2006 году весной жители села узнали о том, что в 2,5 км от села будет работать медно-золоторудное месторождение «Андаш». Жители, обеспокоенные сложившейся ситуацией, не имели достаточной информации по поводу разработки месторождения и влияния на экологическую ситуацию и здоровье населения. В селе была создана инициативная группа, которая привлекла экспертов из Бишкека и инициировала проведение общественной экологической экспертизы. В группу вошли специалисты неправительственных организаций «Алейне», экологического Движения «БИОМ», НПО «Устойчивое природопользование» и представители местного населения.



Заключение ОЭЭ включало ряд выявленных неточностей в предпроектных материалах. В заключении предлагалось учесть замечания и предложения и доработать ТЭО с учетом замечаний. В конце сентября 2006 года с целью поиска компромисса состоялся круглый стол в Таласской областной госадминистрации с участием представителей всех заинтересованных сторон, на котором экспертной группой было предложено сесть за стол переговоров, разработать и подписать общественный договор, в который предлагалось включить экологические вопросы, вопросы трудоустройства местного населения, обязательства по поставке сельхозпродукции на комбинат и другие вопросы, был предложен проект общественного договора.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от государственной экологической экспертизы.

Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы имеют право:

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации.

В регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если общественная экологическая экспертиза инициирована в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную тайну в соответствии с перечнем сведений, устанавливаемых законодательством о государственной тайне.



**Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным.** Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам. Вместе с тем, общественная экологическая экспертиза может быть серьезным инструментом для предотвращения принятия экологически несбалансированных решений.

**Пример:** НПО Независимая Экологическая Экспертиза была проведена общественная экологическая экспертиза Постановления Правительства Кыргызской Республики от 23 августа 2007 года №360 «О строительстве ферросплавного завода в Кыргызской Республике»

По итогам экспертизы были даны следующие рекомендации:

1. Отменить данное Постановление Правительства, как документ, не прошедший экологическую экспертизу в установленном законом порядке и противоречащий национальному законодательству и международным обязательствам Кыргызской Республики.
2. Инициаторам строительства ферросплавного завода подготовить проектную документацию и провести процедуру согласования и получения разрешений на строительство данного объекта, имеющего трансграничное значение, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.
3. Представить экономическое обоснование целесообразности принимаемого решения.
4. Включить в состав рабочей комиссии при Правительстве Кыргызской Республики, занимающейся вопросами реализации предложений общества с ограниченной ответственностью «Авиньен» депутатов Жогорку Кенеша, представителей Государственного агентства по антимонопольной политике и развитию конкуренции при Правительстве КР, Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам, МЧС (Госгортехнадзор), Минздрав (Госсанэпиднадзор), Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР и неправительственных природоохранных организаций.
5. В соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами Кыргызской Республики, обеспечить прозрачность процесса на всех стадиях принятия решений и их реализации.

Заявление было подано в прокуратуру и передано в суд.

По решению суда Постановление было отменено

<http://eco-expertise.org/>

### Научная экологическая экспертиза

В законе о «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» при разработке нормативных правовых актов, закреплена обязательность государственных органов проводить правовую, правозащитную, антикоррупционную, гендерную и экологическую экспертизы. Научные учреждения участвуют в проведении экспертизы. Это требование закона связано с необходимостью повышения качества нормативных правовых актов.

Механизм проведения названных видов экспертиз проектов законов закреплён в Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, в Положении «О порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений» и др.

Механизм проведения данных экспертиз проектов подзаконных актов закреплён в Инструкции о порядке проведения специализированных видов экспертиз (правовой, правозащитной, антикоррупционной, гендерной, экологической) проектов подзаконных актов Кыргызской Республики.

**Пример:** В мае 2010 года в рамках проведения конституционной реформы ряд общественных организаций (ЭДК «Алейне», ЭД «БИОМ», ОсОО «Экопартнер», и т.д.), на основании Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденных постановлением Жогорку Кенеша от 18 января 2008 года № 75-IV, провели экологическую экспертизу проекта Конституции от 16.05 2010. Заключение было предоставлено в Конституционное Сопровождение.

Основной вывод экспертизы состоял в том, что для эффективной реализации экологических прав граждан, сохранения и рационального использования природных богатств для ныне живущих и будущих поколений кыргызстанцев и обеспечения надлежащей экологической безопасности, нормы, отраженные в Конституции недостаточны.

Одной из причин недостаточности является отсутствие системного характера экологических норм, которые представлены только как констатация права каждого человека на благоприятную окружающую среду и возмещение вреда действиями в области причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования. Проект Конституции практически не защищает природные экосистемы, а также права граждан на естественную природную среду.

### Участие молодежи в процессе разработки местных экологических планов и программ

В настоящее время все большую значимость приобретает участие общественности в разработке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой. Это связано с тем, что планировать без учета мнения тех, кто будет жить по этому плану, крайне неэффективно. Такие планы просто не будут работать. При этом планирование социально-экономического развития территорий невозможно без учета экологических вопросов. В рамках данной главы мы затронем вопросы участия общественности на уровне создания планов и программ развития местных сообществ.

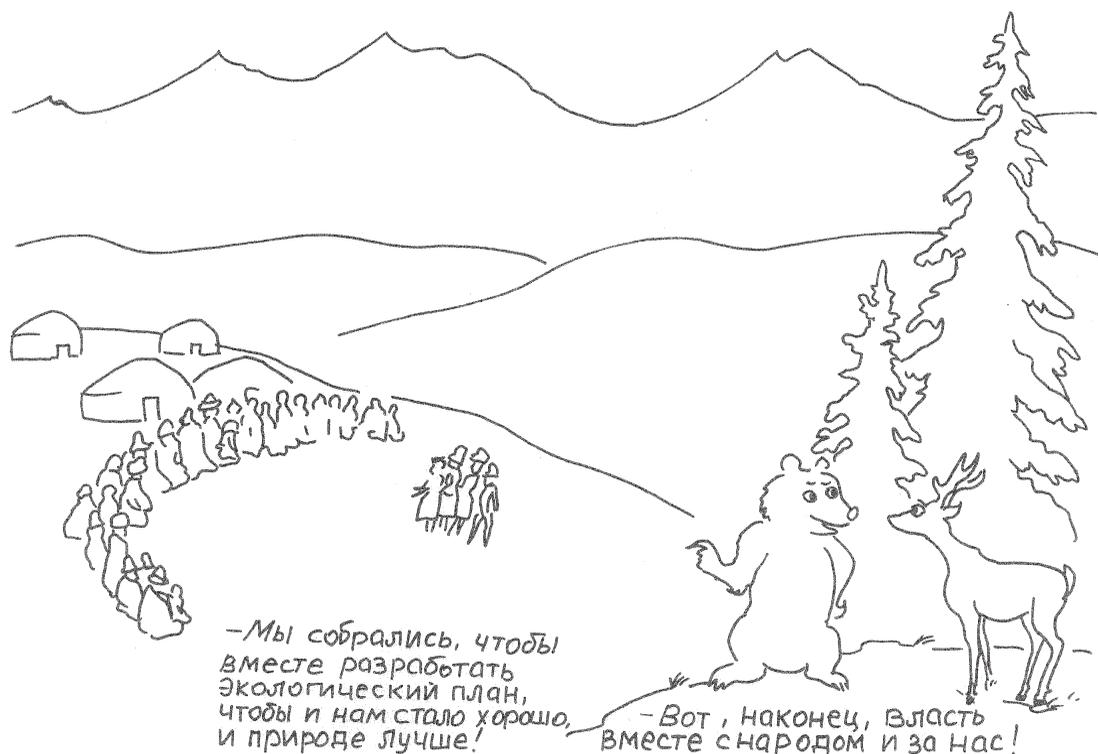
Существует два основных пути «озеленения» местной экологической политики: 1. Разработка отдельного экологического плана действий. 2. «Озеленение» социально-экономического плана развития территории.

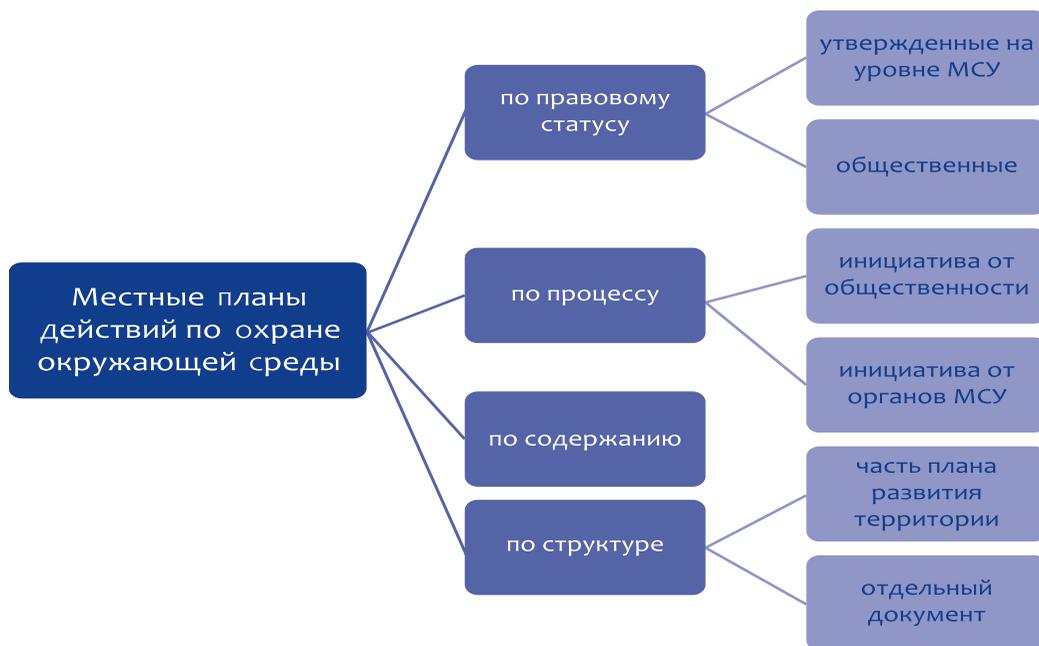


**План действий** по созданию экологически-комфортной среды для жителей местного сообщества, который осуществляется через проведение экологических акций, реализацию комплексных и локальных проектов, выпуск информационных материалов и т.д. Все действия планируются местными инициативными группами для решения конкретных проблем территории.

**Процесс** реализации позитивных желаний людей по отношению к своей территории. Создание Плана позволит направить энергию населения на создание благоприятной окружающей среды, повысит качество исполнения решений, принятых с участием широкого круга заинтересованных групп, снизит риск возникновения социальных конфликтов на территории, создаст позитивный имидж управленцев, «предпринимающих активные действия для людей и природы». Процесс создания Плана – это всегда социальное партнерство, которое приводит к сложению усилий общества для решения конкретных задач на территории.

**Документ**, в котором отражены основные направления повышения экологического комфорта местного сообщества, разработанный с широким привлечением всех заинтересованных групп, проживающих на территории. Такой документ повысит статус сообщества в глазах международных и национальных организаций.





### Классификация местных планов действий по охране окружающей среды

**По процессу создания планов** можно выделить два подхода:

1. Разработка плана инициирована **органом местного самоуправления** - местным кенешем, (комиссией местного кенеша) или айыл окмоту как составная часть программы или плана развития территории.
2. Разработка плана инициирована **общественной организацией**, либо инициативной группой граждан местного сообщества, в том числе молодежной группой.

**По правовому статусу** планы можно классифицировать:

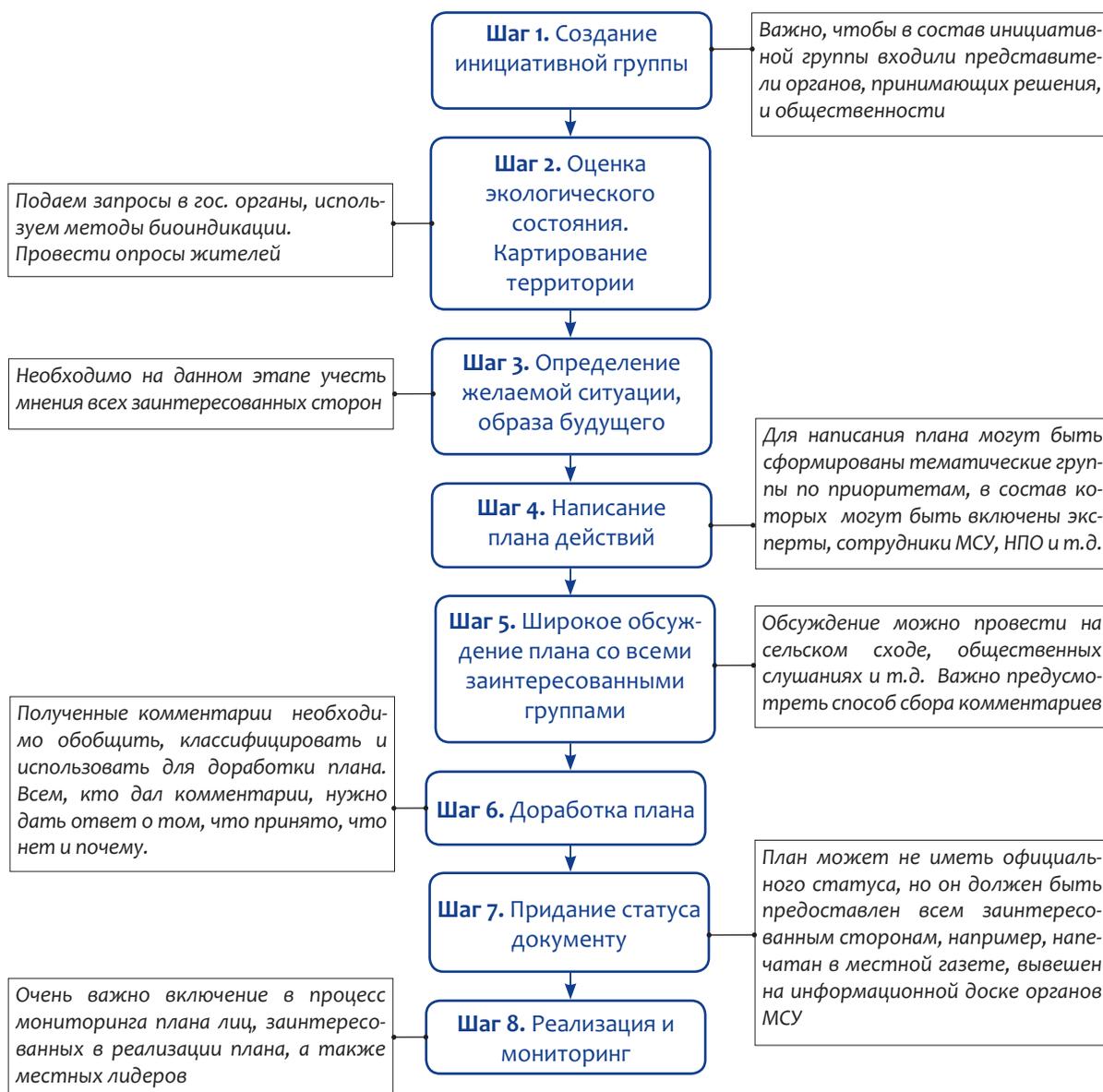
1. Принятые местным кенешем через принятие нормативного акта местного самоуправления, то есть имеющие статус обязательного на территории определенного айыл окмоту. В данном случае на реализацию мероприятий плана предусматривается сумма средств из местного бюджета.
2. Не имеющие официального статуса, то есть документа, который определяет деятельность определенных групп в местном сообществе, которые были инициатором плана.

**По содержанию:**

1. План, который включает в себя преимущественно экологические действия. Основной фокус направлен на охрану окружающей среды. Такой план может носить название «Местный план действий по сохранению биоразнообразия и охране окружающей среды».
2. План, который включает в себя экологические инициативы, но в контексте повышения качества жизни местного сообщества или решения тех или иных проблем определенных социальных групп местного сообщества. К таким планам относятся – «Местные планы действий по охране окружающей среды», «Зелёные повестки» и т.д.
3. План, который предусматривает минимизацию экологических рисков развития, включает все стороны развития местного сообщества – экономическое развитие, социальный прогресс и минимиза-

цию экологических рисков. Такие планы носят названия «Повесток дня местного сообщества», по аналогии с Глобальной Повесткой Дня на 21 век ООН.

Как уже было сказано, существует два подхода к учету экологических вопросов при планировании развития территории: 1. Разработка отдельного экологического плана действий; 2. «Озеленение» социально-экономического плана развития территории. Приведем примеры этих подходов:



### Участие молодежи в создании планов развития территорий

**Пример экологического плана действий****ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ  
СРЕДЫ ЧУЙСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Приоритет 1. Устойчивое развитие городов и сел Чуйской области и решение проблемы отходов**

План действий по Приоритету 1.

**Приоритет 2. Повышение экологической безопасности и качества жизни населения Чуйской области**

План действий по Приоритету 2.

**Приоритет 3. Повышение качества питьевой воды, поверхностных вод и рационального использования водных ресурсов**

План действий по Приоритету 3.

**Приоритет 4. Сохранение естественных экосистем и природных комплексов Чуйской области**

План действий по Приоритету 4.

**Приоритет 5. Повышение роли общественности в решении экологических проблем Чуйской области**

План действий по Приоритету 5.

**СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ ПО СОСТОЯНИЮ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ЧУЙСКОЙ ОБЛАСТИ**

Данные по состоянию городов и сел Чуйской области.

Данные по состоянию твердых бытовых отходов в Чуйской области.

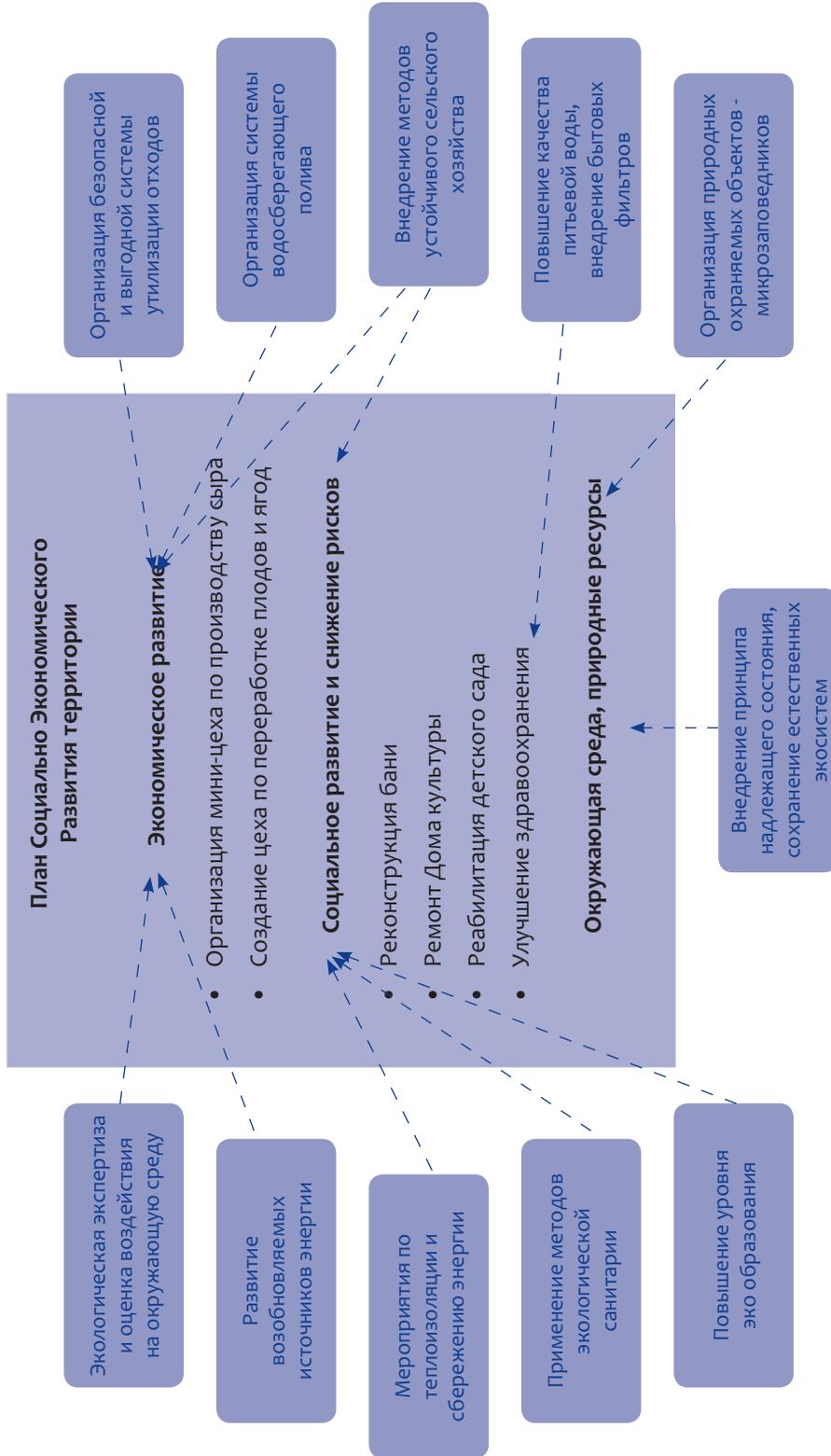
Данные по экологической безопасности и качеству жизни населения Чуйской области.

Данные по качеству питьевой воды, поверхностных вод и использованию водных ресурсов в Чуйской области.

Данные по состоянию естественных экосистем и природных комплексов Чуйской области.

**РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ЧУЙСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> План действий по охране окружающей среды Чуйской области, разработан при поддержке проекта Проект ЕК: «Сеть гражданского общества по доступу к информации, участию в процессе принятия решений и правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды в Кыргызской Республике», совместно с Чуйской Областной Администрацией



### Участие молодежи в нормотворчестве

Участие в разработке юридических норм общего применения имеет такое же большое значение, что и участие в разработке планов, программ и политики.

В Конвенции (**Статья 8**) выдвигается требование о том, что государственные органы обязаны способствовать эффективному участию общественности в процессе подготовки государственными органами законов и подзаконных нормативных актов, установить конкретную процедуру участия общественности и обеспечить как можно более широкий учет результатов участия общественности.

Конвенция предписывает предпринять следующие шаги:

- установить сроки, достаточные для эффективного участия;
- опубликовать или другим образом ознакомить общественность с имеющимися проектами актов;
- предоставить общественности возможность высказать свои комментарии непосредственно или через представительские консультационные органы.

С проектами нормативных правовых актов вы можете ознакомиться на сайтах:

- |  |  |
|--|--|
| - Министерства Юстиции Кыргызской Республики                 | <a href="http://www.minjust.gov.kg">www.minjust.gov.kg</a> |
| - Жогорку Кенеша Кыргызской Республики                       | <a href="http://www.kenesh.kg">www.kenesh.kg</a>           |
| - Государственный интернет портал                            | <a href="http://www.gov.kg">www.gov.kg</a>                 |
| - Госагенство по охране окружающей среды и лесному хозяйству | <a href="http://www.nature.gov.kg">www.nature.gov.kg</a>   |
| - Министерство Природных ресурсов                            | <a href="http://www.geo.gov.kg">www.geo.gov.kg</a>         |

### Взаимодействие с Жогорку Кенешем

Статья Конвенции не применяется по отношению к проектам, находящимся в парламенте, потому что Конвенция не применяется по отношению к процессу принятия решений законодательной властью.

Однако в Кыргызстане существует практика предоставления парламентскими комитетами возможности для общественности принимать участие в процессе разработки проектов и давать комментарии по ним.



В Законе «О Регламенте Жогорку Кенеша» определено, что:

Заседания Жогорку Кенеша проводятся открыто и лишь в отдельных, исключительных случаях, предусмотренных в законодательстве, Жогорку Кенеш вправе проводить закрытые заседания.

На заседания комитетов, комиссий могут быть приглашены эксперты, представители заинтересованных государственных органов, политических партий, общественных объединений, а также средств массовой информации.

### Парламентские слушания

Комитеты и комиссии Жогорку Кенеша, а также депутатские фракции могут инициировать и проводить парламентские слушания.

Парламентские слушания проводятся по мере необходимости. На парламентских слушаниях могут обсуждаться: законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры, представленные на ратификацию; проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении; другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствами массовой информации не позднее, чем за 10 дней до начала парламентских слушаний.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами, комиссиями и депутатскими фракциями Жогорку Кенеша, которыми инициируются эти слушания.

Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности.

Конечно, такие формы работы принесут плоды только в том случае, если лица, заинтересованные в участии, будут заблаговременно проинформированы, и у них будет достаточно времени, чтобы подготовить свои комментарии.

**Пример:** В апреле 2008 года в Жогорку Кенеше, прошли общественные слушания, посвященные вопросам развития возобновляемых источников энергии в Кыргызстане.

На слушаниях были заслушаны доклады ведущих специалистов и представителей общественности о проблемах и перспективах развития возобновляемых источников энергии в Кыргызстане.

По итогам слушаний были выработаны рекомендации, которые в дальнейшем стали одной из опорных точек при выработке государственной политики в сфере ВИЭ.

### Подача комментариев

Независимо от того, идет речь о проекте закона или нормативного акта, практика показывает, что государственные органы способствуют высказыванию общественностью своего мнения путем:

- опубликования проектов законодательных актов в Интернете или объявления в центральных СМИ о возможности ознакомиться с ними в определенном месте — для широкой общественности;
- распространения среди заинтересованных групп;
- подача комментариев через Интернет.

Поскольку подзаконные нормативные акты и законодательство имеют всеобщую применимость, их проекты должны быть предоставлены для ознакомления широкой общественности.

Например, Госагенство по охране окружающей среды и лесному хозяйству распространяет проекты своих нормативных актов через электронную сеть среди экологических НПО для комментариев и вывешивает их на своем сайте [www.nature.gov.kg](http://www.nature.gov.kg)

Для того, чтобы получать рассылку Госагентства нужно сообщить о том, что ваша организация интересуется вопросами в определенной области (например, вопросы энергетики, транспорта, сохранения природы, качества воздуха, химической безопасности и т. д.) и вы хотели бы получать копии проектов, касающихся этой конкретной области.

## Доступ к правосудию

Роль судов для полноценного функционирования общества и государства очень велика, ее нельзя недооценивать. В социально-демократическом обществе суды – самый «близкий» и используемый для граждан государственный орган. Судебные власти — это то, что вы приводите в действие непосредственно не через депутата, не через министра, а гражданским иском.<sup>20</sup> Другое дело, что сегодня такая практика не достаточно распространена и нарушения наших прав мы стараемся восстанавливать другими способами. Но наше решение о том, как именно мы будем отстаивать свой интерес и обеспечивать право, определит лицо того политического режима, который будет формироваться в Кыргызстане.

Так в каких случаях следует обращаться в суд? При нарушении законодательства Кыргызской Республики и экологических прав граждан, а именно:

1. Государственный орган или орган местного самоуправления не предоставил вам информацию в ответ на запрос и не объяснил причину отказа.
2. Нарушены процедуры принятия экологически-значимых решений (не проведены общественные слушания, нет разрешительных документов и т.д.).
3. Начата хозяйственная деятельность без соблюдения всех природоохранных требований (проведения государственной экологической экспертизы, согласования с общественностью и т.д.).
4. Происходит нарушение природоохранного законодательства.

и т.д. (см. уголовный, административный кодексы Кыргызской Республики).

Механизм правовой защиты экологических прав граждан становится все более востребованным, и использование судебной системы для этого – все же наиболее эффективная мера влияния общественности на экологическую ситуацию.

Трудности этого процесса в том, что практика пока не позволяет с полным доверием относиться к правоохранительным органам как к инструменту защиты в сфере экологии. Общественное мнение, с одной стороны, считает обращение в суд все еще проявлением скандальности характера истца, с другой стороны, не доверяет судам как части государственной машины.

## Модельные ситуации по обращению в суд

### **Ситуация 1. Пример судебного спора относительно доступа к информации**

Группа ученых проводит мониторинг уровня загрязнения питьевой воды тяжелыми металлами в небольшом городе. Гражданка знает о факте загрязнения, но ее запросы на получение отчёта государственный орган оставил без ответа.

Она подает официальный запрос в Министерство окружающей среды на получение научного отчёта (в случае, если такой существует) и на копии всех лабораторных анализов, проведенных во время мониторинга. Министерство отвечает, что лабораторные анализы содержат только "предварительную", а не "заключительную" информацию и отказывается предоставить их. Заявитель просит адвоката подать иск в суд о получении всей информации, которую она требовала.

<sup>20</sup> Александр Аузан «Институциональная экономика для чайников» <http://esquire.ru/auzan>

### **Ситуация 2. Пример судебного спора относительно участия общественности**

Городские власти выдали разрешение на строительство, но не провели надлежащей оценки воздействия строительства на окружающую среду, поскольку общественность не ознакомили с проектом ОВОС и не предоставили возможности его прокомментировать.

Неправительственная организация подает иск в суд об отмене выданного разрешения на строительство до тех пор, пока общественность не позволит участвовать в процессе ОВОС.

### **Ситуация 3. Пример судебного иска относительно экологических обязанностей**

Компания, находящаяся в 50 километрах от города, выбрасывает свои отходы в реку, которая течет через маленький город.

Мэр города беспокоится относительно роста заболеваемости населения. Он использует положения национального законодательства о доступе к информации, а также статью 4 Орхусской конвенции для получения копии разрешения компании на выбросы. Он обнаруживает, что областные власти знают, компанией нарушены условия, определенные в разрешении, но ничего не предпринимают.

Мэр города подает иск в областной суд против компании о нарушении условий разрешения и, следовательно, о нарушении национального законодательства об охране окружающей среды.

### **Общественный экологический мониторинг и контроль**

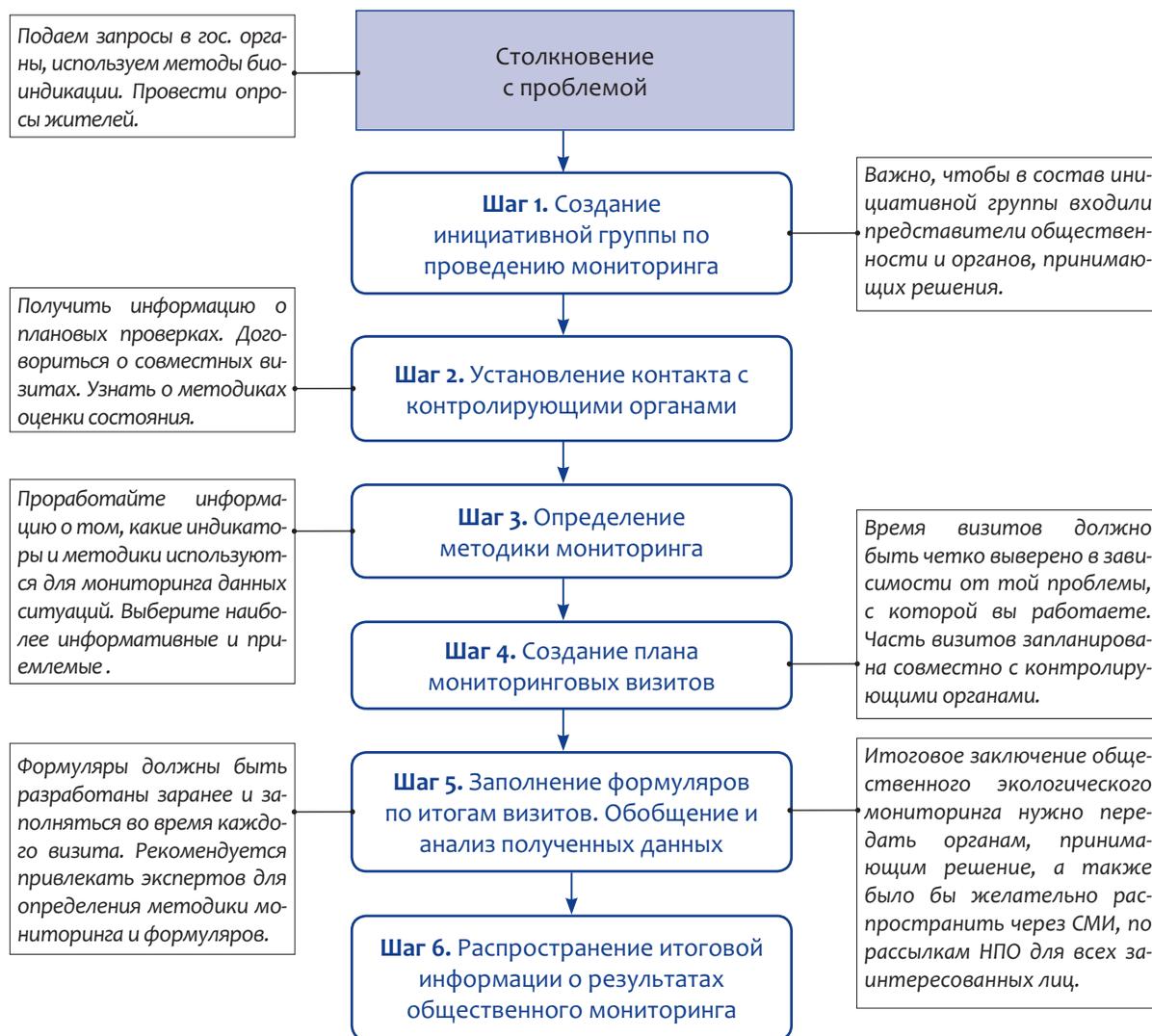
Одной из форм участия молодежи в принятии экологических решений является экологический контроль.

Общественный контроль предполагает наблюдение за состоянием и изменением окружающей среды под влиянием хозяйственной деятельности, проверку выполнения мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, соблюдению требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей среды и т.д.

### **Общественные объединения и граждане имеют право:**

- участвовать в проверках соблюдения требований природоохранного законодательства;
- требовать привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нанесении вреда окружающей среде, требовать освобождения их от занимаемых должностей, предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного нарушением природоохранного законодательства;
- предъявлять претензии и иски к предприятиям, организациям, учреждениям, должностным лицам и гражданам о возмещении ущерба, нанесенного природе, здоровью и имуществу в результате неблагоприятного воздействия на окружающую среду.

Вместе с тем, несмотря на данные законом права, общественности крайне сложно их реализовать. Это связано с тем, что система государственных природоохранных органов и комплексного экологического контроля в Кыргызстане крайне слабая, в связи с чем общественные организации должны работать «на стыках» между интересами этих органов, по мере возможности помогая им преодолевать противоречия друг с другом, способствуя координации их контрольной деятельности, одновременно осуществляя общественный экологический контроль.



### Проведение общественного экологического мониторинга

#### Подводя итоги<sup>21</sup>

Составляя список способов, при помощи которых можно повлиять на решение экологической проблемы, продемонстрируйте творческий подход и широту мысли. Рассмотрите следующие предложения:

- **Начните диалог:**

- Напишите письмо и/или организуйте встречу с представителями промышленности, правительственного учреждения или субъекта, который, по вашему мнению, виноват в появлении экологической проблемы.
- Организуйте местное собрание, чтобы обсудить проблему и создать группу, которая будет работать над ее решением.

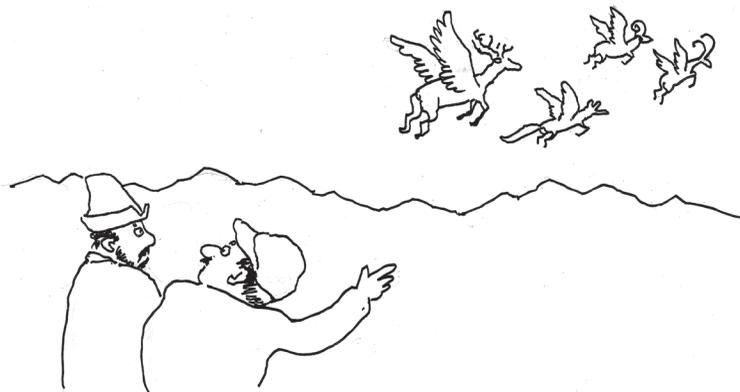
<sup>21</sup> Выполнение положений Орхусской Конвенции в странах Восточной Европы и Кавказа. Пособие для представителей гражданского общества. Киев, Украина, 2004 г.

- **Начните кампанию по информированию и просвещению общественности:**
  - Распространите для сбора подписей общественности петицию и подайте ее правительственным чиновникам с требованием предпринять меры.
  - Сделайте листовки с изложением проблемы и распространите их (вручную или по почте) среди широкой общественности.
  - Проводите собрания и семинары, больше рассказывая людям о проблеме.
  - Напечатайте бюллетени, содержащие собранную вами информацию и данные, а также ваши заключения и выводы.
  - Разошлите бюллетени о проблеме населению, приложите к ним открытку, которую люди могут послать государственным чиновникам с требованием решить проблему.
  - Разработайте плакат, посвященный проблеме, и развесьте его по всему району.
  - Организуйте ознакомление местных школьников с проблемой и способами ее решения (например, проверка загрязнения реки и обнаружение источников загрязнения).
- **Оказывайте влияние на действия и решения государственных служащих:**
  - Напишите письмо или запишитесь на прием к местным государственным служащим, депутатам, представляющим ваш район в парламенте страны, и депутатам, работающим в комитетах по окружающей среде.
  - Обратитесь с просьбой о назначении вас в консультационную группу или специальную комиссию, которые консультируют депутатов по проблемам окружающей среды.
  - Подайте петицию своему омбудсмену о проверке действий правительства.
  - Подготовьте поправки к существующим законам и нормативным актам и передайте их в Госагентство или в парламент.
- **Иницируйте или примите участие в процессе принятия решений агентствами по окружающей среде:**

- Выступите на публичных слушаниях или на семинаре по поводу предлагаемого разрешения, нормативного акта или проекта. Станьте официальным субъектом административной процедуры по проблеме.
- Подайте административный отвод на выданное разрешение, принятое постановление или утвержденный проект.

Чтобы воспользоваться одним из этих вариантов, вам нужно ознакомиться с административными процедурами Агентства по окружающей среде и со всеми применимыми в этом случае законами КР об административной процедуре.

- **Используйте суды, прокуратуру, институт Омбудсмана.**



– Это что, звери полетели в теплые края?  
 – Наверно, просто подальше оттуда, где их стреляют где пачало и когда повало!

## УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ ЧЕРЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЖОГОРКУ КЕНЕШЕМ

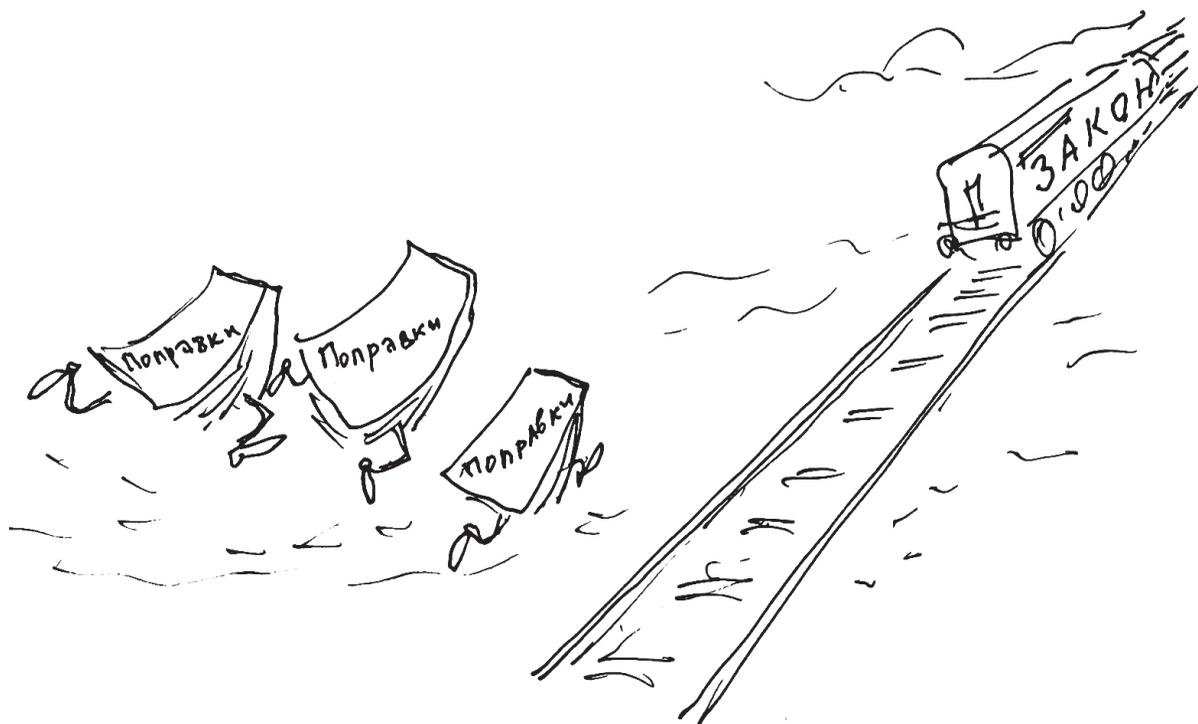
Данная глава разработана на основе Руководства для общественности по взаимодействию с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, ОО «Интербилим», авторы Койчукулова Ж. Кириленко А. Полный текст Руководства можно найти на сайте <http://www.interbilim.org.kg/ru/>

Взаимодействие с Парламентом Кыргызской Республики может быть хорошим и эффективным инструментом для решения экологических проблем в нашей стране.

Сегодня гражданский сектор является полноправным участником процесса принятия решений и готов разделить ответственность за развитие страны совместно с органами власти. Гражданское общество обладает высоким экспертным потенциалом, профессиональными навыками проведения исследований, анализа и презентаций, опытом и навыками разработки проектов законов, а также проведения контроля и мониторинга.

Жогорку Кенеш, являясь высшим представительным органом государственной власти на протяжении всего периода независимости, был наиболее открытым и доступным институтом для граждан и объединений.

А поезд-то ушел...



На законодательном уровне существуют механизмы взаимодействия граждан с Парламентом КР, такие как: участие в работе рабочих групп, проведение парламентских слушаний, участие в работе комитетов ЖК, проведение независимой экспертизы по проектам законов, общественное обсуждение на круглых столах и т.д, которые подробно прописаны в Законе «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

Граждане и их объединения имеют право участвовать в законотворческом процессе, инициируя законопроект, также могут вносить предложения и рекомендации депутатами в комитеты на всех стадиях прохождения проекта закона, а также принимать участие в заседаниях, парламентских слушаниях в рамках, предусмотренных Регламентом ЖК;

Граждане и общественные объединения могут организовывать совместные действия в соответствии с законодательством КР при принятии Жогорку Кенешем или его органами дискриминационных и непопулярных решений.

Также важно отметить, что граждане и их объединения имеют возможность помогать Жогорку Кенешу эффективнее контролировать деятельность Правительства в сфере исполнения законов и принятых им решений.

Существуют различные формы взаимодействия, такие как:

- Личные встречи;
- Заявления и обращения граждан;
- Проведение общественной экспертизы;
- Работа с фракциями (встречи, презентации, и т.д.);
- Работа с отделами комитетов, аппарата (письма, заявления, встречи, общественная экспертиза, участие в работе рабочих групп);
- Работа с депутатами (встречи с избирателями, Круглые столы, семинары, форумы) – в избирательный период, и в период между выборами;
- Проведение мониторинга на предмет соблюдения предусмотренных законом процедур (учет общественного мнения, наличие специализированных видов экспертиз, бюджетная поддержка и т.д.)
- Участие в парламентских слушаниях;
- Подача петиций, обращений;
- И др.

Для того, чтобы начать взаимодействие с Парламентом необходимо иметь полную и достоверную информацию о проектах законов, графике работы Парламента, ответственных за те или иные функции.

### Как получить информацию о работе Жогорку Кенеша

Источников информации о работе Парламента в настоящее время довольно много. Это и Парламентское радио, и публикации в СМИ, репортажи на телевидении и конечно сайт.

Радио, газеты и телевидение информируют о текущей работе ЖК, о результатах поездок, заседаний, принятия решений. Особую роль в информировании граждан о принятых законах несет газета «Эркин-Тоо», в которой Правительство и Парламент обязаны публиковать принятые законы, программы развития и другие стратегические решения. Это необходимо для того, чтобы общество знало какие изменения вносятся в нормативно-правовую базу и могло опираться на закон в своей жизни и деятельности.

**Парламентское радио** (FM 90-2) транслирует заседания ЖК в прямом эфире, тем самым давая возможность гражданам Кыргызстана быть всегда в курсе событий. Парламентское радио-большое достижение именно нынешнего созыва Парламента (2010 года). Радио распахнуло двери для всех в стены Парламента, власть перестала быть закрытой, что также повысило ответственность депутатов за каждое произносимое ими слово.

Если по каким-то причинам, вы пропустили то или иное заседание, или хотите иметь запись на электронном носителе, то можно воспользоваться сайтом, на котором доступны стенограммы выступлений. Доступность стенограмм заседаний – большое достижение, необходимое для того, чтобы обеспечить доступ к информации жителям страны. Доступность стенограмм выступлений - результат

долгой и кропотливой работы общественных организаций, которые собирали подписи во всех регионах, для принятия решения сделать эту информацию открытой и доступной.

Особую роль в процессе информационного обмена играет сайт Парламента [www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg). Сайт работает на государственном и официальном языках, и содержит много полезной информации, которую можно разделить на несколько блоков:

1. Информация о Парламенте, его структуре и депутатах. Парламент не однороден, депутаты входят в состав фракций и комитетов, а также могут входить в состав временных комиссий и рабочих групп. Информация о количестве фракций, комитетов, контактная информация председателей доступна на сайте.

Страничка комитета может быть очень полезной, если вы точно знаете, что проект закона, или вопрос, который вас тревожит относится к ведению данного комитета. На страничке есть контактная информация депутатов, на чье имя можно направлять письма, запросы. Повестка дня и рассматриваемые законопроекты позволят вам выбрать лучшее время для обращений. Контроль за наполняемостью, полной и своевременной информацией о работе комитетов и фракций возложен на руководителей секретариатов комитетов и фракций.

2. Повестка дня и календарный план Жогорку Кенеша позволяют планировать взаимодействие и участие в принятии значимых решений на долгосрочной основе. Зная план работы ЖК, можно определить интересующие Вас значимые вопросы и далее выстроить стратегию по работе над ними.

— Согласно утвержденного плана, вы должны давать стране больше мяса и шерсти! На это и нацелена программа образования для вас!  
 — А как насчет необходимости попить и поесть?  
 — На это не отвлекайтесь, нет этого в плане — и для вас тоже нет!



Календарный план работы отмечает все законопроекты, которые планирует рассмотреть ЖК, поступившие от Правительства, от депутатов ЖК, международные договора, а также определить какой комитет ответствен за организацию обсуждения и продвижение данного нормативного правового акта. Нужно отметить, что этот план касается только законопроектной деятельности ЖК.

## Повестка дня

### Недельный календарь работы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Понедельник	Работа в комитетах Жогорку Кенеша	Согласно повестке дня депутаты на заседаниях комитетов рассматривают проекты законов, постановлений, обращения граждан, ход исполнения протокольных поручений и других вопросов в соответствии с Конституцией КР и Законом «О регламенте ЖК»
Вторник	Работа в комитетах Жогорку Кенеша	См. Повестки дня заседаний комитетов Жогорку Кенеша на сайте <a href="http://www.kenesh.kg">www.kenesh.kg</a>
Среда	Заседание Жогорку Кенеша	Согласно повестке дня депутаты на заседаниях Жогорку Кенеша рассматривают и принимают проекты законов, постановлений, рассматривают обращения граждан, ход исполнения протокольных поручений и других вопросов в соответствии с Конституцией КР и Законом «О регламенте ЖК»
Четверг	Заседание Жогорку Кенеша	См. Повестки дня заседаний Жогорку Кенеша на сайте <a href="http://www.kenesh.kg">www.kenesh.kg</a>
Пятница	Работа во фракциях	Согласно повестке дня депутаты на заседаниях фракций рассматривают и принимают проекты законов, постановлений, рассматривают обращения граждан, ход исполнения протокольных поручений и других вопросов в соответствии с Конституцией КР и Законом «О регламенте ЖК», принимают соответствующие решения. См. Повестки дня заседаний фракций на сайте <a href="http://www.kenesh.kg">www.kenesh.kg</a>

3. Информация о плане законопроектных работ, проекты законов, справки обоснования также размещены на сайте в разделе «Законодательная деятельность». Это один из наиболее важных разделов. Обратите внимание: на сайте располагаются проекты по нескольким категориям:

- Внесены, находятся на стадии обсуждения, но еще не приняты
- Принятые в первом чтении
- Принятые во втором чтении
- Принятые в трех чтениях

Эта информация говорит о том, на какой стадии законотворческого процесса находится проект закона. Нам, как общественности, такая информация нужна для того, чтобы знать, сколько времени есть для того, чтобы подготовить обращение, или заключение общественной экспертизы.

Сайт [www.terezekg.com](http://www.terezekg.com). Он-лайн приемная [www.terezekg.com](http://www.terezekg.com) позволит вам напрямую обратиться к депутатам, минуя все бюрократические преграды. Также на сайте представлена информация о депутатах, их фотографии и биографии.

### Письма – запросы на информацию

Если вы ищете какую-то специфическую информацию, которая не представлена на сайте, вы можете использовать путь написания запроса на информацию в Жогорку Кенеш.

Запрос состоит из трех основных частей:

- а) Наименование отдела, комитета, фракции ЖК, либо на имя Торога ЖК.
- б) для граждан - фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства (почтовый адрес); для юридических лиц (их филиалов и представительств) - полное наименование юридического лица (филиала, представительства), местонахождение органа управления (почтовый адрес), сведения о регистрации в качестве юридического лица, фамилия и должность подписавшего письменный запрос лица;
- в) предмет запроса, позволяющий однозначно судить о том, какого рода информация должна быть представлена.

Направляющее запрос лицо не обязано мотивировать причину своего запроса. Лицо, запрашивающее информацию, вправе включить в запрос номер контактного телефона, а также иную информацию, которая, по его мнению, может способствовать выполнению запроса.

### Куда подавать запрос

Запрос нужно принести в здание Белого Дома и бросить на проходной и ящик для корреспонденции. Либо запрос можно отправить почтой по адресу: 720000г. Бишкек, Проспект Чуй 206, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

Обязанности по предоставлению информации возлагаются на все государственные органы и органы местного самоуправления, но обратите внимание, это не касается обращений граждан с предложениями, заявлениями и жалобами, и определенной информации, доступ к которой закрыт законодательством.

Ответ на запрос должен прийти не позднее<sup>22</sup> двух недель! Отсчет времени начинается с момента поступления запроса в ЖК. Если ЖК не успевает подготовить ответ за две недели, то сотрудники должны сообщить вам о продлении срока подготовки, максимум еще на две недели.

В случае, если ответ не придет, и вас не известят, это нарушение законодательства и вы можете подавать в суд.

### Обращения, жалобы, предложения

Довольно часто в Парламент обращаются граждане с жалобами, обращениями и предложениями. Это касается и реализации норм законов на практике, и деятельности тех или иных должностных лиц, и просто описание проблемы, которую граждане самостоятельно решить не в силах.

Для того, чтобы обращение достигло своей цели, было принято, рассмотрено и депутаты смогли помочь в решении тех или иных проблем, оно должно соответствовать требованиям, изложенным в законодательстве. В обязательном порядке нужно указать:

- кому именно направляется обращение (ФИО и должность),
- фамилию, имя, отчество отправителя
- почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ,
- изложить суть предложения, заявления или жалобы (в данном случае было бы хорошо соотнести содержание обращения с функциями и полномочиями ЖК)

22 Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», от 14 ноября 2006 года

- поставить личную подпись и дату.

Обращение можно подать письменно, оправить по почте, занести в общественную приемную или через сайт [www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg).

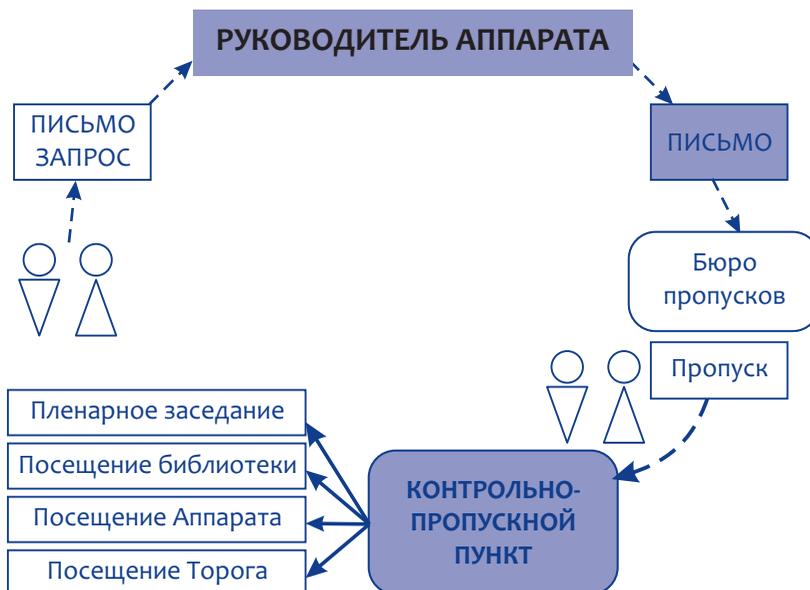
### Как попасть на заседание жогорку кенеша

Работа Жогорку Кенеша состоит из планерных заседаний, заседаний фракций и заседаний комитетов. Общественность участвует на заседаниях ЖК в качестве наблюдателей, но не имеет права голоса.

Вместе с тем, на заседаниях комитетов и фракций вы можете представлять заключения общественной экспертизы или результаты гражданского мониторинга, представлять результаты исследований и многое другое. Согласно процедурам Жогорку Кенеша, выступления нужно согласовывать заранее с руководителем секретариата фракции, председателем комитета или руководителем комиссии.

Для того, чтобы принять участие в заседании Жогорку Кенеша, нужно обратиться в письменном виде к Руководителю Аппарата (см. образец №14 в приложении). Письмо нужно занести в общественную приемную или отправить по почте, или опустить в ящик для корреспонденции на Контрольно-пропускном пункте на входе в ЖК. Через 2-3 дня позвоните в Аппарат ЖК и уточните, каков будет ответ на Ваше письмо, и закажут ли вам пропуск на нужное для вас время.

После получения утвердительного ответа, за полчаса до начала заседания нужно прийти в бюро пропусков с паспортом. В бюро пропусков вам выпишут пропуск, с которым нужно пройти через КПП в здание Парламента.



Если вы хотите посетить заседание фракции или комитета, используйте этот же механизм. Отличие состоит в том, на чье имя вы адресуете письмо-запрос. В случае заседания фракции на имя лидера фракции или руководителя секретариата фракции, в случае комитета – на имя председателя комитета или главы отдела комитета.

Если вы приглашены на парламентские слушания, то список приглашенных, скорее всего, будет находится на КПП и дополнительный пропуск не понадобится.

Для того, чтобы попасть на прием к депутату, нужно обратиться с письмом на имя депутата, и созваниваться с помощниками. Наиболее простой способ попасть в Жогорку Кенеш, это иметь знакомого, который сможет позвонить в бюро пропусков и заказать пропуск на ваше имя.

Выходя из здания Парламента, если вы вошли по пропуску, не забудьте подписать пропуск у того, к кому вы приходили.

### Участие через парламентские слушания

Парламентские слушания – одна из форм обсуждения парламентариями актуальных и значимых для общества вопросов. Регламент определяет, что проведение парламентских слушаний является обязательным по следующим проектам законов:

- об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан,
- правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации,
- о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности,
- об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями.

Кроме того, на парламентских слушаниях обсуждаются проекты законов по присоединению нашей страны или выходу из международных договоров, проект закона о республиканском бюджете и отчет о его исполнении, исполнение законов и решений Жогорку Кенеша, другие вопросы.

Основной целью проведения Парламентских слушаний является широкое обсуждение законопроекта, получение комментариев различных групп, и прежде всего тех, кого будет затрагивать действие обсуждаемого проекта закона.

Парламентские слушания – очень важная процедура. Она позволяет законодателям увидеть слабые и сильные стороны проекта, а представителям гражданского общества, бизнеса высказать свое отношение и быть услышанными.

Иницируются и проводятся слушания по инициативе фракций, комитетов и комиссий.

Парламентские слушания могут проводиться в здании Парламента, а могут быть и выездные.

Основной источник информации о предстоящих Парламентских слушаниях – это сайт. Кроме того, инициаторы должны передать информацию о предстоящих слушаниях в прессу.

Информация должна быть размещена на сайте не позднее, чем за 10 дней до даты слушаний.

### Что делать чтобы попасть на парламентские слушания?

Парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации, граждан и объединений.

Согласно Регламенту ЖК Ст. 116, “Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется фракциями, комитетами и комиссиями, которыми иницируются слушания»

Таким образом, как только вы узнали о том, что состоятся слушания и решили, что вы хотели бы принять в них участие нужно:

1. Выяснить, кто именно проводит слушания (информация доступна на сайте)
2. Написать письмо на имя лидера фракции, председателя комитета, комиссии (формат в приложении)
3. Отправить письмо в ЖК по почте, либо занести и отправить по электронной почте.
4. Позвонить организаторам и уточнить получили ли они письмо и когда дадут ответ.

### Как подготовиться к Парламентским слушаниям?

После того, как вам подтвердили ваше участие, необходимо серьезно заняться подготовкой к слушаниям. Для этого необходимо ознакомиться с программой и другими документами слушаний. Все материалы вы сможете найти на сайте Жогорку Кенеша, либо запросить у организаторов.

*Работа с документами Парламентских слушаний:*

Документы, которые выносятся на слушания, будь то проект закона, стратегия развития, бюджет или международный договор, написаны специфическим (юридическим) языком. Вместе с тем, одним из требований юридической техники является ясность и доступность смысла закона для населения. Таким образом, вы можете сделать комментарий к доступности текста, если в этом есть необходимость.

1. Прочитайте документ в первый раз. Не делайте заметок, только постарайтесь ухватить саму суть документа.
2. Прочитайте документ второй раз. Отметьте места, нормы, которые вам нравятся, нормы, которые вызывают опасения, а также непонятные места.
3. Проконсультируйтесь с организаторами по поводу непонятных мест документа.
4. Обсудите нормы, которые васстораживают, или могут ухудшить какие-либо аспекты вашей жизни с коллегами, соседями, то есть тем кого данные нормы могут также затронуть. Если вопрос затрагивает многих, проведите сельский сход, общественные слушания, широкое обсуждение, круглый стол и т.д., и представьте на слушаниях результаты (протокол) дискуссий.
5. Обобщите письменно результаты ваших размышлений по поводу предложенных документов, подкрепите опасения фактами, примерами, отметьте позитивные стороны документа.

На слушаниях у вас будет возможность использовать заготовки и ваше выступление будет более аргументированным и убедительным, если выступить не удастся, передайте заметки организаторам слушаний. Организаторами слушаний приветствуются письменные формулировки, комментариев и предложений, особенно если они исходят от группы граждан.

### Результаты Парламентских слушаний

По итогам парламентских слушаний большинством голосов депутатов, участвовавших в слушаниях, принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу. Рекомендации слушаний будут доступны депутатам, а также вывешены на сайте ЖК.

Ни одно слово, произнесенное на Парламентских слушаниях, не теряется. Слушания стенографируются. Стенограмма передается организаторам для работы над документами, а также в библиотеку, где она может быть доступна для посетителей (см. письмо о доступе в библиотеку №14). Вы можете запросить стенограмму слушаний.

### Парламентский контроль

Кроме представительной и законодательной функции у Парламента есть еще функция контроля. Эта функция является логическим продолжением двух предыдущих и позволяет отслеживать, а часто и корректировать результаты принятых решений и законов на практике.

Контрольная функция Парламента очень важна с точки зрения системы «сдержек и противовесов», основная идея которой заключается в том, что власть обществе не может быть сконцентрирована в руках одной группы или института, но должна быть разделена между, как минимум тремя ветвями власти – Парламентом, Правительством и Судебными органами. Многие авторы выделяют еще и четвертую власть – власть средств массовой информации и гражданского общества, которые конечно, тоже имеют большое влияние на принятие решений в любом демократическом обществе.

В Конституции предусмотрены следующие инструменты системы «сдержек и противовесов»:

Президент вправе возратить законы с возражениями в Жогорку Кенеш;

- 1) Президент представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда по предложению Совета по отбору судей,
- 2) назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора;
- 3) назначает и освобождает от должности членов Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей.
- 4) Жогорку Кенеш в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией, выдвигает обвинение против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности.
- 5) Заслушивание ежегодных отчетов и докладов должностных лиц, указанных в настоящей статье, осуществляется с учетом положений настоящей Конституции и законов о самостоятельности и независимости государственных органов
- 6) Контроль Конституционной палаты за соответствием Конституции законов и других правовых актов. Конституционная палата призвана следить за тем, чтобы ни одна власть не нарушала требование Конституции. Правом обращаться в Конституционную палату обладают органы как законодательной, исполнительной власти, так и граждане.

Функция контроля для Парламентов пост-советских стран довольно новая, но она очень важна, для установления и реализации принципа «сдержек и противовесов» и обеспечения верховенства закона во всех сферах жизни общества. Реализация контрольных функций Парламентом без привлечения общественности не может быть полной и эффективной. Именно поэтому нужно обратить особое внимание на выстраивания взаимодействия по этому вопросу.

Жогорку Кенеш, согласно Конституции и Закону о регламенте имеет большой спектр форм парламентского контроля, который распространяется, прежде всего, на Правительство, органы местного самоуправления и частично бизнес структуры (на компании, часть капитала которых составляет государственный капитал).

Правительство наделено большими полномочиями, и определенной самостоятельностью в принятии решений. От него требуется эффективность по оперативному управлению общественной жизнью и добросовестность в соблюдении законов. Именно поэтому деятельность Правительства должна быть подотчетна народу, а коллективную волю народа представляет Жогорку Кенеш.

### **Что контролирует Парламент?**

В первую очередь Жогорку Кенеш контролирует исполнение законов в нашей стране.

Депутаты анализируют нормы законодательства и фактическое состояние дел в той или иной сфере. Как подзаконные акты отражают видение и дух законов, какие существуют проблемы на практике, которые еще не отрегулированы законодательством. Вся эта работа направлена на то, чтобы законы работали более эффективно, а также на то, чтобы устранить некоторые недостатки, которые проявляются на практике их применения.

### **Как Жогорку Кенеш осуществляет контроль?**

У Жогорку Кенеша есть много различных способов для осуществления контроля, все они определены в Регламенте ЖК и Законе «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» (от 13 августа 2004 года N 121)



### Отчеты правительства

Государственные органы предоставляют ЖК отчеты, информацию о своей деятельности, доклады о состоянии дел.

Отчеты представляются Премьер-министром, Генеральным прокурором, председателем Национального банка, председателем Счетной палаты.

Ежегодную информацию предоставляет председатель Верховного суда о деятельности судебной системы Кыргызской Республики, которое проводится с соблюдением принципа невмешательства в отправлении правосудия и запрета требования отчета по конкретному судебному делу;

Ежегодный доклад о своей деятельности предоставляется Омбудсменом Кыргызской Республики. Омбудсмен – уполномоченный по правам человека, назначается Парламентом. Основной задачей Омбудсмена является мониторинг реализации прав человека в нормативной базе и на практике.

Для нас, как для общественности, ежегодные отчеты государственных органов перед Парламентом являются важным событием, в котором можно и нужно принимать участие. Для этого нужно четко знать календарный план работы ЖК и время предоставления отчетов различными органами власти. В Регламенте установлены четкие даты отчетов государственных органов перед Парламентом.

### Календарь

Вид отчета	Дата
Отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета	не позднее 15 сентября;
Отчет Премьер-министра о работе Правительства	не позднее 1 мая;
Отчет Генерального прокурора -	не позднее 20 апреля;
Отчет председателя Национального банка	до 1 июля года, следующего за отчетным;
Отчет председателя Счетной палаты	не позднее 20 июня;

Отчет председателя Счетной палаты о результатах аудита исполнения республиканского бюджета при утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета;	не позднее 1 сентября
Специальные отчеты Счетной палаты по вопросу особой важности или срочности	по согласованию с профильными комитетами Жогорку Кенеша;
Отчет председателей комитетов Жогорку Кенеша	не позднее 1 октября;
Отчет Торага о своей деятельности	не позднее 1 октября и отчет о расходах Жогорку Кенеша за истекший год - не позднее 15 февраля;
Отчет Координационного совета по результатам внутреннего аудита	не позднее 15 февраля.

**Содержание отчетов.** На сегодняшний день, к сожалению, нет единых требований по составлению отчетов. Учету каких-либо индикаторов, которые бы показывали изменения ситуации из года в год. Правительство отчитывается за реализацию своей программы, у каждого Правительства она своя. Так что очень сложно проследить динамику по ряду вопросов. Так, например, если приоритетом у одного Правительства было развитие экономики через развитие горнорудного сектора, а у другого социальные вопросы – повышение качества медицинских и образовательных услуг, то о том, что на сегодняшний день происходит с горнорудной отраслью мы не узнаем. Поэтому важны хотя бы минимальные индикаторы, которые могли бы показать динамику. Выработка таких индикаторов может стать совместным проектом общественности и парламентариев, только тогда будут учтены всех наиболее значимые вопросы для общества.

#### **Участие общественности.**

Участие в отчетах государственных органов для общественности важно потому, что отчеты – картинка того, что происходит в обществе, и именно граждане осведомлены об этом лучше всего. Картина может отражать действительность, как фотография, а может быть и далека от нее. Задача общественности в том, чтобы картинка максимально совпадала с реальным положением дел.

По итогам отчетов парламентарии могут принимать решения в отношении государственных органов, направленные на повышение эффективности их функционирования, что также важно для общественности.

Существует несколько основных путей участия, но любой из них начинается с того, что необходимо скачать отчет правительства или другого органа исполнительной власти с сайта. Отчеты должны быть размещены на сайте [www.gov.kg](http://www.gov.kg).

Детально ознакомившись с отчетом, выделите места и пункты:

- По которым возникают вопросы
- По которым вы считаете, что информации недостаточно
- Которые противоречат действительности.

Возникшие вопросы вы можете направить исполнителям отчета через сайт, или официальным письмом через почту, в государственный орган, который подготовил отчет. Копии писем можете направить в комитет, к теме которого наиболее близки отмеченные вами вопросы и проблемы.

Общественные организации и граждане вправе подготовить «альтернативный отчет» или доклад по той или иной теме. Например, альтернативный доклад от гражданского общества или общественных организаций о реализации национальной стратегии развития за определенный период, где отраз-

ить плюсы и минусы ее реализации на местах. Для этого было бы хорошо разработать индикаторы оценки, сквозь призму которых посмотреть на факты в конкретных населенных пунктах и привести их в качестве примеров. Такой анализ мог бы быть очень полезен с точки зрения оценки того, как работают государственные и муниципальные механизмы, выявить, где заторы и разрывы в работе системы, что позволит исправить ситуацию, в дальнейшем.

Альтернативный отчет нужно направить во фракции и комитеты, а также в ответственный государственный орган. Общественные организации и граждане могут принять участие на заседаниях ЖК по заслушиванию отчетов.

Особую значимость для граждан представляет доклад Омбудсмана по реализации прав человека в Кыргызской Республике, а также решения депутатов в соответствии с озвученными данными. Граждане могут ознакомиться с докладом Омбудсмана заранее и предлагать вниманию депутатов наиболее эффективные, на их взгляд, решения.

### Комитетский контроль

Работа комитетов Жогорку Кенеша очень объемна, так как практически всю работу, как по законодательству, так и по контролю, депутаты ведут именно на уровне комитетов.

Парламентские комитеты способствуют разделению труда между депутатами. До того как стать депутатом ЖК, этот человек имел профессиональную карьеру в определенной области. Часто именно от этого зависит, в какой комитет идет депутат.

Комитеты обеспечивают содержательные дискуссии по законопроектам, обращениям граждан, парламентскому контролю и т.д. Такие дискуссии повышают глубину понимания вопроса и позволяют принять более взвешенное решение.

На заседание комитета могут быть приглашены представители общественности для выступлений и презентаций позиции и мнений, принимаются решения по поводу создания рабочих групп для проведения проверок и депутатских расследований.

В рабочие группы, кроме депутатов, экспертов и консультантов Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики могут входить депутаты местных кенешей, специалисты государственных органов и представители гражданского общества и науки.

Если вы обнаружили систематическое нарушение закона, вы имеете право обратиться в соответствующий комитет (см. список комитетов на сайте [www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg)) с просьбой о проведении проверки или расследования.

Если результаты проверки подтвердили нарушения – они передаются в форме обращений или предписаний Комитетом ЖК тем государственным служащим, которые должны их устранить.

### Парламентское расследование

Иногда депутаты Жогорку Кенеша проводят депутатские расследования. Это происходит для того, чтобы получить объективную информацию по важнейшим для общества вопросам, всесторонне разобраться и на основании взвешенных аргументов вынести решение. К вопросам, по которым ЖК может проводить расследование отнесены:

- 1) государственный суверенитет;
- 2) национальная безопасность;
- 3) общественный порядок;
- 4) территориальная целостность;

- 5) здоровье и нравственность населения;
- 6) политические, экономические и другие государственные интересы.

Парламентское расследование инициируется Торога, фракцией, комитетом или Омбудсменом. Решение о том, что должно быть проведено Парламентское расследование очень важное и принимается не менее, чем 50-тью депутатами.

Обращения граждан могут стать причиной создания комиссии по расследованию.

Информация о начале парламентского расследования должна быть размещена на сайте Жогорку Кенеша, в разделе Парламентский контроль.

Для того, чтобы проводить расследование, создается Парламентская комиссия, которая запрашивает информацию, встречается с представителями государственных и общественных организаций, анализирует документы, может выезжать на местность и т.д.

Комиссия по расследованию пользуется правами и на нее распространяются ограничения, установленные уголовно-процессуальным законодательством для органов расследования.

Никто не должен уклоняться от взаимодействия с членами комиссии. Информация о тех, кто уклонился от явки на заседание комиссии, дачи объяснений, предоставления материалов и информации комиссии по парламентскому расследованию, доводится до сведения общественности.

Общественность может быть широко вовлечена в процесс парламентского расследования: с одной стороны как «свидетели», с другой стороны как партнеры по решению той или иной ситуации. Как только на сайте размещена информация о начале парламентского расследования и известны члены временной комиссии, нужно начинать активное взаимодействие: собирать данные, факты, которые могут пригодиться в работе комиссии и передавать в ЖК.

Общественность и журналисты могут проводить альтернативное расследование, результаты которого также необходимо предоставить парламентариям.

О результатах работы комиссия докладывает на заседании комитета или фракции и на пленарном заседании. На эти заседания также могут привлекаться граждане, результаты работы могут быть обнародованы в СМИ. Заключение временной комиссии по парламентскому расследованию размещается на сайте Жогорку Кенеша и публикуется в газете «Эркин-Тоо».

Если граждане не согласны с выводами комиссии, можно обращаться по этому вопросу к депутатам, и Омбудсмену с аргументами и информацией по рассматриваемому вопросу, готовить аналитические документы, подтвержденные фактами.

По итогам расследования Жогорку Кенеш принимает решения, которые направляет в соответствующие государственные органы для исполнения.

### **Парламентские и депутатские запросы**

Запросы являются неотъемлемой частью парламентского контроля. Парламентский и депутатский запросы немного отличаются по процедуре. Парламентский запрос подается от имени всего Парламента и должен быть обсужден, поставлен в повестку дня. Ответ на него передается всем депутатам и может быть заслушан на заседании. На основании предоставленной информации Парламент может вынести решения.

Депутатский запрос направляется лично от имени депутата. Ответ на него предоставляется также только депутату, направившему запрос. Запросы депутаты могут направить Правительству, органам местного самоуправления, организациям, которые финансируются из бюджета и т.д. Основная цель

– получить информацию по тому или иному вопросу, состоянию дел, статистике и т.д., которая необходима для принятия решения. Депутатские запросы могут быть хорошим инструментом контроля исполнительных органов, которые обратят особое внимание на данный вопрос.

Депутатский запрос может быть основан на обращениях граждан. Граждане и общественные организации могут обратиться к депутату, или в комитет с просьбой направить запрос в государственные органы по тому или иному вопросу, для того, чтобы разъяснить ситуацию.

При обращении к депутату важно помнить о нескольких вещах:

1. Комитет, в который входит депутат. Комитеты отличаются темами, каждый комитет специализируется на той или иной теме. Нужно определить комитет, который работает над темой, к которой относится ваша проблема.

2. Обращение должно быть обоснованным, будет более эффективно, если вы приложите к нему факты, документы и другие дополнительные материалы, которые помогут депутату разобраться в вопросе и повысят доверие к вашему обращению.

После того, как запрос подан, необходимо поддерживать тесную связь с депутатом, для того, чтобы получить ответ и, в зависимости от ответа понять дальнейшую стратегию действий. Имейте под рукой телефоны помощников и консультантов депутата, периодически уточняйте информацию о состоянии дел, но не будьте слишком назойливы. Если ответ вас не удовлетворил, вы можете обратиться к депутату с просьбой внести этот вопрос в повестку правительственного часа или дня, или создать временную депутатскую комиссию по решению данного вопроса.

Депутатский запрос может быть элементом работы рабочих групп по проведению парламентских исследований.

### **Правительственный день, правительственный час**

Жогорку Кенеш осуществляет не только контроль выполнения законов, но и контроль деятельности Правительства. Для того, чтобы связь Жогорку Кенеша и Правительства была прочной, а также для обеспечения взаимодействия, каждый четверг в Парламенте отводится «Правительственному часу». Во время Правительственного часа депутаты задают вопросы представителю Правительства. Эти вопросы формулируются заранее, чтобы Правительство успело подготовиться и дать обоснованные ответы.

Один раз в квартал Жогорку Кенеш посвящает обсуждению вопросов с Правительством целый день, эта процедура получила название «Правительственный день». Темы обсуждений и вопросы определяются заранее. Свои вопросы к Правительству депутаты заранее направляют в комитеты, комитеты объединяют похожие вопросы и готовят окончательный список. Список вопросов к Правительству должен быть доступен для общественности на сайте Жогорку Кенеша.

Для общественности Правительственный день и час может быть хорошей возможностью в решении тех или иных проблем. Граждане могут сформулировать вопросы, связанные с темой Правительственного дня и часа и передать их через депутатов. Это можно сделать, написав их письменно и отправив по почте или через сайт. Важно не просто обратиться к депутату с вопросом, который вы предлагаете для Правительственного дня или часа, но и приложить максимум информации о проблеме, чтобы убедить депутата в том, что этот вопрос действительно важный и стоит рассмотрения. Было бы хорошо, если бы в своем письме Вы приложили список государственных чиновников, которых важно пригласить для обсуждения данного вопроса. Будет более убедительно, если инициатива будет исходить не от одного гражданина, а от нескольких общественных объединений, местного сообщества и т.д.

Граждане могут принимать участие в Правительственном часе и Правительственном дне. У граждан нет права голоса на данных заседаниях, но можно быть наблюдателем, кроме этого, присутствие на Правительственном дне позволяет получить полную информацию по интересующему вас вопросу из первых уст. Однако, если вам не удалось попасть на заседание, то вы можете получить интересующую вас информацию на сайте Жогрку Кенеша. Протокол «Правительственного дня» должен быть вывешен не позднее трех дней со дня его проведения.

По итогам Правительственного дня Жогрку Кенеш принимает постановление. Граждане могут осуществлять общественный контроль исполнения данного постановления.

## УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В МИРОСТРОИТЕЛЬСТВЕ<sup>23</sup>

Середина XX века положила начало новому направлению гуманитарной мысли и общественной практики. Речь идет о конфликтологии как о подходе к изучению проблем войны и мира, принципиально отличном от существовавших ранее. Сегодня современные исследования в этом направлении уже не ограничиваются пониманием того, что конфликты имеют определенные предпосылки, что конфликт можно разрешать ненасильственным способом и что конфликтом можно управлять. Наиболее прогрессивным сегодня является представление о том, что необходимо создавать и поддерживать систему мер по предотвращению конфликтов в обществе, по реализации превентивного развития.



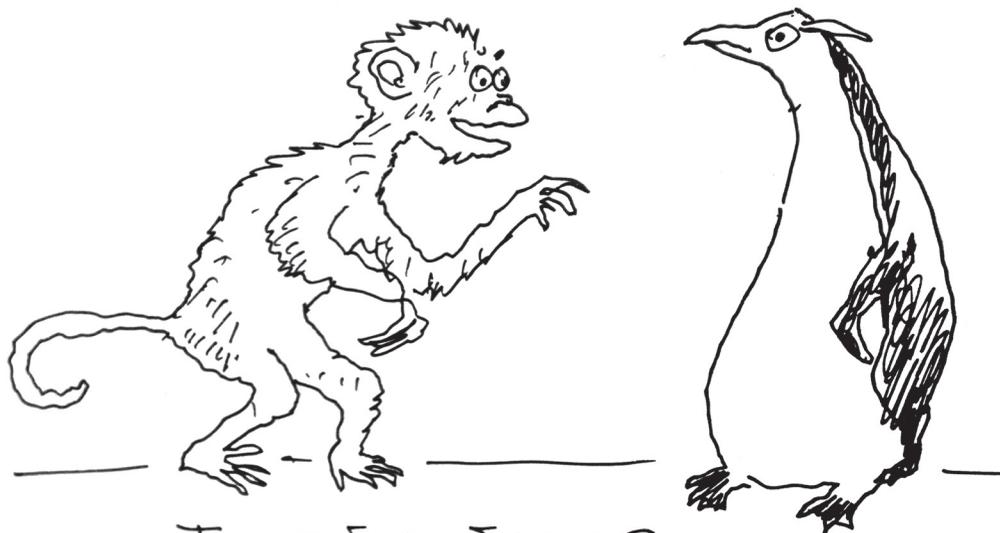
<sup>23</sup> Адаптировано из: Учебное пособие по специальному курсу «Особенности правоохранительной работы в многоэтническом сообществе» (краткий курс лекций) по спец. «Юриспруденция» \ Под общ. ред. З.И. Кочорбаевой – Бишкек, 2012

Для обществ, переживающих процессы трансформации, сопряженные с ростом проблем и социальной напряженности, осуществление превентивного развития является как нельзя более актуальным. При этом политика и практика превентивного развития должны соотноситься с общим процессом демократизации, который предполагает становление рыночной экономики, формирование правового государства и гражданского общества, децентрализацию власти, обеспечение равных прав и возможностей для всех граждан и разных социальных групп.

До конца второй мировой войны под конфликтом обычно понимали вооруженную конфронтацию между сильными сторонами с ярко выраженными территориальными притязаниями. Сегодня конфликт понимают более широко, то есть как любой вид борьбы между большими социальными группами людей, если они преследуют какие-либо общественно важные цели.

Любой конфликт имеет в своей основе противоречие в позициях, интересах, ценностях и т.д. если брать за основу это утверждение, то конфликт является необходимым условием развития и роста, неотъемлемой частью жизни. Мы можем жить с конфликтом, что подразумевает его изучение, выбор и попытки творческой модификации; или мы можем жить в конфликте и позволять конфликту дискредитировать наши цели и становиться разрушительным.

Конфликт – это противоречие, которое нуждается в конструктивном решении. Если это решение позитивно, то оно приводит к качественно новой ступени в своем развитии. Если решение негативно, и стороны не пришли к согласию, то мы можем получить нежелательный результат – столкновение, разрушение и т.д.



— Ты любишь бананы?  
 — А что это такое?!..  
 — Значит, не любишь!!..

Существует множество описаний причин конфликта. В каком-то смысле, каждое из них является школой мысли, с собственными авторами, опытом и наблюдениями. Вам может показаться, что какое-то из представлений более правильно, или что все они освещают одну проблему с разных сторон. В современной конфликтологии преобладают три теории: «политика власти» или реализм (1), «структу-

рализм», или неомарксизм (2), и «либерально-плюралистический», подход или подход с точки зрения мирового сообщества (3).

(1) «Политика власти» - это старинный взгляд, основанный на представлении, что люди и группы повсюду борются за власть. Эта теория утверждает, что потребность в доминировании, в борьбе присуща самой человеческой натуре, и термин «баланс сил» используется для обозначения ситуации, когда сила сведена к минимуму для обеспечения сосуществования.

(2) «Структурализм» в большей степени занимается изучением внешних форм, организациями условиями жизни, циркуляцией денег и материальных благ, с целью выяснить, как происходит эксплуатация и где возникает конфликт. Люди оказываются захваченными этими внешними формами, и, соответственно, либо побеждают, либо проигрывают.

(3) «Либерально-плюралистические» теории придерживаются взгляда, что в любой конфликт вовлечены разные уровни человеческого существования. Здесь важное значение приобретают идеи человеческих потребностей, общения и системы представлений. Законы и попытки сотрудничества могут помочь или помешать ситуации.

Существуют различные определения конфликта, но все они подчеркивают наличие противоречия, которое принимает форму разногласий, если речь идет о взаимодействии людей. Конфликты могут быть скрытыми или явными, но в основе их всегда лежит отсутствие согласия. Поэтому определяют конфликт как отсутствие согласия между двумя или более сторонами — лицами или группами.

Отсутствие согласия обусловлено наличием разнообразных мнений, взглядов, идей, интересов, точек зрения и т. д. Однако оно, как уже отмечалось, не всегда выражается в форме явного столкновения, конфликта. Это происходит только тогда, когда существующие противоречия, разногласия нарушают нормальное взаимодействие людей, препятствуют достижению поставленных целей. В этом случае люди просто бывают вынуждены каким-либо образом преодолеть разногласия, и вступают в открытое конфликтное взаимодействие.

Если конфликты способствуют принятию обоснованных решений и развитию взаимоотношений, то их называют функциональными (конструктивными). Конфликты, препятствующие эффективному взаимодействию и принятию решений, называют дисфункциональными (деструктивными). Надо уметь анализировать конфликты, понимать их причины и возможные следствия.

В соответствии с классификацией Л. Коузера, конфликты могут быть реалистическими (предметными) или нереалистическими (беспредметными).

*Реалистические* конфликты вызваны неудовлетворением определенных требований участников или несправедливым, по мнению одной или обеих сторон, распределением между ними каких-либо преимуществ и направлены на достижение конкретного результата.

*Нереалистические* конфликты имеют своей целью открытое выражение накопившихся отрицательных эмоций, обид, враждебности, т.е. острое конфликтное взаимодействие становится здесь не средством достижения конкретного результата, а самоцелью. Начавшись как реалистический, конфликт может превратиться в нереалистический, например, если предмет конфликта чрезвычайно значим для участников, а они не могут найти приемлемое решение, справиться с ситуацией. Это повышает эмоциональную напряженность и требует освобождения от накопившихся отрицательных эмоций.

Нереалистические конфликты всегда дисфункциональны. Их гораздо сложнее урегулировать, направить по конструктивному руслу. Надежный способ профилактики подобных конфликтов в организации — создание благоприятной психологической атмосферы, повышение психологической культуры руководителей и подчиненных, овладение приемами само регуляции эмоциональных состояний в общении.

Существуют пять основных типов конфликта: внутриличностный; межличностный; между личностью и группой; межгрупповой; социальный.

**Внутриличностный конфликт.** Этот тип конфликта не полностью соответствует данному нами определению. Здесь участниками конфликта являются не люди, а различные психологические факторы внутреннего мира личности, часто кажущиеся или являющиеся несовместимыми: потребности, мотивы, ценности, чувства и т. п.

Внутриличностные конфликты, связанные с работой в организации, могут принимать различные формы. Одна из наиболее распространенных форм — **это ролевой конфликт**, когда различные роли человека предъявляют к нему противоречивые требования. Например, будучи хорошим семьянином (роль отца, матери, мужа, жены и т. п.), человек должен вечера проводить дома, а положение руководителя может обязать его задержаться на работе. Или: начальник цеха дал мастеру указание выпустить определенное количество деталей, а технический руководитель в то же самое время — произвести технический осмотр оборудования. Причиной первого конфликта является рассогласование личных потребностей и требований производства, а второго ~ нарушение принципа единоначалия. Внутренние конфликты могут возникать на производстве вследствие перегруженности работой или, напротив, отсутствия работы при необходимости находиться на рабочем месте.

**Межличностный конфликт.** Это самый распространенный тип конфликта. В организациях он проявляется по-разному. Многие руководители считают, что единственной его причиной является несходство характеров. Действительно, встречаются люди, которым из-за различий в характерах, взглядах, манере поведения очень непросто ладить друг с другом. Однако более глубокий анализ показывает, что в основе таких конфликтов, как правило, лежат объективные причины. Чаще всего — это борьба за ограниченные ресурсы: материальные средства, производственные площади, время использования оборудования, рабочую силу и т. д. Каждый считает, что в ресурсах нуждается именно он, а не другой. Конфликты возникают между руководителем и подчиненным, например, когда подчиненный убежден, что руководитель предъявляет к нему непомерные требования, а руководитель считает, что подчиненный не желает работать в полную силу.

**Конфликт** между личностью и группой. Неформальные группы устанавливают свои нормы поведения, общения. Каждый член такой группы должен их соблюдать. Отступление от принятых норм группа рассматривает как негативное явление, возникает конфликт между личностью и группой. Другой распространенный конфликт этого типа — конфликт между группой и руководителем. Наиболее тяжело такие конфликты протекают при авторитарном стиле руководства.

**Межгрупповой конфликт.** Организация состоит из множества формальных и неформальных групп, между которыми могут возникать конфликты. Например, между руководством и исполнителями, между работниками различных подразделений, между неформальными группами внутри подразделений, между администрацией и профсоюзом.

К сожалению, частым примером межгруппового конфликта служат разногласия между высшим и более низким уровнями управления, т. е. между линейным и штабным персоналом. Это яркий пример дисфункционального конфликта. Межгрупповые конфликты обусловлены несовместимостью целей в борьбе за ограниченные ресурсы (власть, богатство, территория, материальные ресурсы и т. п.), т. е. наличием реальной конкуренции, а также возникновением социальной конкуренции.

**Межгрупповые конфликты сопровождаются:**

- **проявлениями «деиндивидуализации»**, т. е. члены группы не воспринимают других людей как индивидуумов, как самобытных личностей, а воспринимают их как членов другой группы, которой приписывается негативное поведение.

Деиндивидуализация облегчает проявление агрессивности к другим группам;

- **проявлениями социального, межгруппового сравнения**, в ходе которого более высоко и положительно оценивают свою группу, повышают свой престиж и одновременно принижают, обесценивают чужую группу, дают ей отрицательную оценку («они злодеи, они глупые, они отстающие» и т. п.). Социальное сравнение может инициировать конфликты, а также поддерживать, «оправдывать себя» в конфликте, ведь чтобы победить, надо оценивать себя как «положительную группу, которая правильно поступает» и отрицательно оценивать чужую группу. Часто лидеры групп стремятся частично или полностью изолироваться от информации с чужой стороны о чужой группе («железный занавес»); тогда легче сохранять конфликт между своей и чужой группой. Для сглаживания конфликта полезен обмен реальной информацией друг о друге,
- **проявлениями групповой атрибуции**, т. е. склонны считать, что именно «чужая группа ответственна за негативные события». Объяснение причин событий резко различается для своей и чужой группы: 1) так положительному поведению своей группы и негативному поведению чужой группы приписываются внутренние причины («мы поступаем правильно, потому что мы хорошие», «они поступают плохо, потому что они плохие»); 2) негативное поведение своей группы и положительное поведение чужой группы объясняются внешними причинами, внешними обстоятельствами. Так, нападения своей группы (негативное, агрессивное поведение) объясняют внешними причинами («нас вынудили обстоятельства»), а нападения противников объясняют внутренними причинами («они плохие люди»). Конструктивные положительные действия чужой группы оценивают, как внешне обусловленные («у них не было другого выхода, обстоятельства вынудили их пойти на «мировую») или порой воспринимаются как подвох, «военная хитрость» («что-то здесь не так, нельзя доверять их «миролюбивым» предложениям»). Даже раскол внутри своей группы склонны объяснять действиями «чужой группы», которые «вредят нам, строят заговоры против нас».



— Главное, мы разбудили в нем активную жизненную позицию, а теперь попробуем направить его энергию в конструктивном направлении!

**Социальный конфликт** — это «ситуация, когда стороны (субъекты) взаимодействия преследуют какие-то свои цели, которые противоречат или взаимно исключают друг друга». Но несмотря на разницу подходов, в имеющихся определениях конфликта можно выделить по крайней мере три ключевых момента: во-первых, то, что это предельный случай обострения социальных противоречий, явное или скрытое состояние противоборства, а также ситуация взаимодействия; во-вторых, социальный конфликт выражается в столкновении различных социальных общностей — классов, наций, государств, социальных институтов, социальных субъектов; в-третьих, это то, что противодействующие стороны преследуют свои различные, противоположные цели, интересы и тенденции развития, которые, как правило, противоречат или взаимоисключают друг друга. Таким образом, социальный конфликт — это сложное явление, включающее несколько аспектов. Но именно наличие противодействующих сторон со своими потребностями, интересами и целями является основой конфликта, его осевой линией.

Этот момент тесно связан с выяснением причин и природы конфликта, а также определением его границ: **пространственных, временных, внутрисистемных**. Пространственные границы конфликта определяются местоположением его участников (квартира, улица, дом, работа, регион и т.д. и т.п.). **Временные** параметры конфликта связаны с его продолжительностью, включая начало и конец.

**Начало конфликта связано, по меньшей мере, с тремя условиями:**

- первый его участник сознательно и активно действует в ущерб другому участнику путем физических действий, демаршей, заявлений и т. д.;
- второй участник сознает, что эти действия направлены против него;
- второй участник предпринимает в ответ активные действия против инициатора конфликта; с этого момента можно считать, что конфликт начался.

Отсюда следует, что конфликт начинается в случае противоборства сторон. Он возникает лишь тогда, когда стороны начнут активно противодействовать друг другу, преследуя свои цели. Поэтому конфликт всегда начинается как двустороннее (или многостороннее) поведение и ему, как правило, предшествуют иницирующие действия одной из сторон, выступающей в качестве **зачинщика** конфликта.

**Перечень элементов конфликта:**

- два участника или две стороны конфликта;
- взаимонесовместимость ценностей и интересов сторон;
- поведение, направленное на уничтожение планов, интересов противоположной стороны;
- применение силы для влияния на другую сторону;
- противопоставленность действий, поведения сторон;
- стратегии и тактики конфликтного взаимодействия;
- личностные особенности участников: агрессивность, авторитетность и пр.;
- характер внешней среды, присутствие третьего лица и т. д.

**Динамика развития конфликта:**

- возникновение конфликтной ситуации,
- осознание конфликтной ситуации,
- собственно конфликтное поведение — обоюдно направленные и эмоционально окрашенные действия, которые затрудняют достижение целей, интересов противника и способствуют реализации собственных интересов в ущерб другой стороне;
- развертывание конфликта или его разрешение зависит от участников, их личностных особенностей, интеллектуальных, материальных возможностей, которые есть у сторон, от сути и масштабов самой проблемы, от позиций окружающих лиц, от представления участников о последствиях конфликта, от стратегии и тактики взаимодействия.

**Критерии конфликта:**

- взаимозависимость сторон, т.е. обе стороны зависят друг от друга, активность одного человека обуславливает действия другого человека, а эти действия вызывают ответные реакции первого субъекта и т.д., таким образом, происходит взаимодействие сторон, их контроля, однако, если существуют жесткие правила контакта (например, бой боксера), то это не является конфликтом;
- осознание ситуации как конфликтной, т. е. одна или обе стороны оценивают чужие действия как преднамеренно враждебные с целью помешать достижению желаемых целей или унижить;
- выбор стратегии дальнейшего поведения: к поиску компромисса или рационально приемлемого решения, либо к эскалации конфликта, к усилению борьбы, например, от борьбы точек зрения (когнитивный конфликт) переходят к борьбе личностей (межличностный конфликт), затем к борьбе групп и насилию.

В конфликте нет виноватых и правых, каждый хочет достичь своих целей. Конфликт — такой вид взаимодействия, где результат принадлежит всем участникам конфликта, свой вклад в конфликт вносит каждый участник. Но обычно человек думает: «В конфликте виноват не я, а другой человек», «Я прав, а другой — не прав, он плохой», и каждый собирает вокруг себя союзников, чтобы доказать: «Я прав!». Так происходит расширение конфликта.

Окончание конфликта не всегда однозначно. Он может быть исчерпан в случае примирения или выхода из конфликта одной из сторон, а также пресечения и прекращения конфликта в ходе вмешательства третьих сил.

Относительно **внутрисистемных** параметров конфликта необходимо сказать, что он всегда происходит в определенной системе: семье, группе сослуживцев, трудовом коллективе, государстве, международном сообществе стран. Выявление внутрисистемных границ конфликта связано с определением конфликтующих сторон, выступающими его главными участниками, а также выделением других лиц или организаций, прямо в конфликте не замешанных, но являющихся элементами системы. В таком случае границы конфликта в системе будут зависеть от того, какое число участников в него вовлечено.

Было уже отмечено, что конфликт представляет собой предельно обостренную форму противоречия, но он также еще и служит способом выявления и разрешения противоречий. В этой связи возникает вопрос: а что предшествует конфликту, каковы стадии его развития? Можно ответить, что предшествует ему объективная жизненная ситуация, в которой находятся противоборствующие стороны, и сами эти стороны имеют определенные интересы, потребности, цели. Естественно, что посягательство одной стороны на какую-либо из таких потребностей другой стороны создает социально-психологическую основу конфликта. Это и есть структура противоречия, пока еще не перешедшего в конфликт, — конфликтная ситуация. Таким образом, **конфликтная ситуация** — это такое совмещение человеческих потребностей и интересов, которое объективно создает почву для реального противоборства между различными социальными субъектами.

Конфликтная ситуация может складываться объективно, помимо воли и желания будущих противоборствующих сторон (сокращение штатов в трудовом коллективе), а может быть создана или намеренно спровоцирована одной или обеими сторонами. Но каждая ситуация определяется действительными событиями и ее субъективное значение зависит от того, какое объяснение дает этим событиям каждая сторона, в соответствии с которыми она и начинает действовать в ходе развития конфликта. Главная черта этой ситуации — возникновение предмета **конфликта**.

Предмет конфликта — это то основное противоречие, из-за которого и ради разрешения которого стороны вступают в борьбу.

Поскольку в ходе конфликта разрешаются противоречия, происходит поиск путей выхода из тупиковой ситуации, то возникает вопрос о его **функции** — положительной или отрицательной, плохой или хорошей. Другими словами, плохо это или хорошо, что происходит конфликт? С обыденной точки зрения здесь может быть дан только отрицательный ответ, потому что конфликт связан с такими явлениями, как бытовые ссоры и неурядицы, служебные неприятности, межнациональные, территориальные, общественно-политические противостояния и противоборства, связанные со страданиями и потерями. Отсюда и оценка конфликта в качестве явления нежелательного.

Но при более внимательном взгляде в существо этой проблемы вырисовывается другой подход, другая точка зрения, согласно которой конфликт не только негативное социальное явление, но также еще и позитивное. Ход рассуждений здесь примерно следующий. Да, конфликт – это нежелательное явление, начинающее разъедать нормально функционирующую социальную систему, но в его ходе появляются такие силы, которые смогут вернуть ее в состояние баланса и стабильности, а также поддержания ее в устойчивом состоянии.

Наряду с этим существует также тенденция рассматривать конфликт не как отклонение от нормы, а как норму социальных отношений, нормальное состояние общества. Это отчетливо просматривается в произведениях Аристотеля, Гоббса, Гегеля, Маркса, Вебера, Дарендорфа.

**Конфликт — это такое взаимодействие двух сторон, когда достижение целей одного препятствует достижению целей другого, т.е. конкуренция, соперничество выступает как объективная ситуация конфликта**, а с другой стороны, эмоциональное неприятие другого человека, тенденция к конкурентному взаимодействию людей, как их психологическая особенность, способствует конфликтному поведению. Поскольку конфликты неизбежны во взаимодействии людей, то они могут выполнять **позитивную конструктивную функцию**:

- конфликт способствует определенному движению вперед, предотвращает застой;
- в процессе конфликта происходит объективация источника разногласия и возможно его разрешение, «снятие», находят средства предотвращения будущих конфликтов;
- конфликт — это определенное отрицание старых, «отживших» отношений, что приводит к формированию новых отношений, коррекции взаимодействия;
- в конфликте «изживается» внутренняя напряженность, «выплескиваются» агрессивные чувства, «разряжаются» фрустрации, неврозы;
- конфликт — способ самоутверждения личности, особенно у подростка конфликт — необходимая форма поведения для поддержания статуса в группе;
- внутригрупповой конфликт в научной деятельности создает необходимый уровень напряженности, нужный для творческой активности; так, исследование показало, что продуктивность творческой научной деятельности выше у конфликтных личностей;
- межгрупповые конфликты могут способствовать групповой интеграции, росту сплоченности, солидарности группы;
- необходимость решения конфликта приводит к кооперации, к концентрации усилий участников на решение конфликтной ситуации, к вовлечению членов группы в общую жизнь группы.

#### **Признаки деструктивного конфликта:**

- расширение конфликта;
- эскалация конфликта (т.е. конфликт становится независимым от исходных причин и, даже если причины конфликта устранены, сам конфликт продолжается);
- увеличение затрат, потерь, которые несут участники конфликта;
- рост ситуативных высказываний, агрессивных действий участников.

Но вернемся к вопросу о полезности или вредности конфликтов. Нами уже было сказано о том, что конфликт является способом выявления и разрешения противоречий. В этом и коренится ответ

на поставленный вопрос. Полезен конфликт тем, что, так или иначе, разрешает противоречие. Но из этого вытекает следующий вопрос: а какова цена разрешения противоречия путем конфликта? Она, как правило, очень высокая. В виде разрушения или серьезного повреждения системы, а то и вовсе уничтожения одной из сторон. Налицо социальный иллюзионизм, о котором писал Питирим Сорокин. Думается, что лучшим разрешением объективно существующего противоречия является не его конфликтный способ, а мирный, консенсусный вариант, который происходит мирными цивилизованными путями и средствами, когда противостоящие стороны и все участники конфликта приходят к пониманию необходимости этого раньше, прежде чем развитие событий пойдет по конфликтному руслу. Поэтому следующая наша задача будет и состоять в том, чтобы рассмотреть объективные причины и психологию участников зарождающихся конфликтов.

Важным моментом в изучении проблемы конфликтов и их природы является выявление их причин. Анализ социологических и социально-психологических исследований позволяет выделить следующие основные причины конфликтов:

- **социально-экономические** — конфликты в современном обществе представляют собой порождение и проявление объективно существующих социально-экономических противоречий;
- **социально-психологические** — потребности, мотивы, цели деятельности и поведения различных людей;
- **социально-демографические** — различия в установках, мотивах поведения, целях и стремлениях людей, обусловленных их полом, возрастом, принадлежностью к различным национальным образованиям.



— Никогда не думал, что словбен делать столько глупостей, пока меня не оседлал осёл!

Люди так или иначе реагируют на изменение социально-экономической ситуации, преследуя при этом свои интересы и потребности. Естественно, что посягательство на какую-либо из таких потребностей является социально-психологической причиной конфликтов. Неравенство в уровне доходов и потребления между самыми богатыми и самыми бедными, отсутствие практически средних слоев общества, нестабильность экономического, социального и политического развития неизбежно ведут к конфликтам на самых различных уровнях: межличностном, в масштабах всего общества. Острота социальной напряженности, уровень конфликтности проявляются в различных факторах: повышенном эмоционально-психологическом фоне взаимодействия между людьми, усилении неудовлетворенности жизнью и экономическим положением, учащении локальных конфликтов, превращении девиант-

ного поведения людей в своеобразную социальную «норму» (разбой, рэкет, терроризм, наркомания, проституция и т. д.), поиске «виноватого» (что делать? и кто виноват?). В свою очередь, такого рода негативные психологические факторы не лучшим образом воздействуют на развитие социально-экономической и политической обстановки в целом.

Социальный конфликт всегда сопровождается особой социально- психологической атмосферой, которая получила название **социальной напряженности**. Социальная напряженность — это особое состояние общественного сознания и поведения, специфическая ситуация восприятия и оценки действительности.



### Управление в конфликтных ситуациях

Развитие любого общества представляет сложный процесс, который совершается на основе зарождения, развертывания и разрешения объективных противоречий. В этом смысле можно сказать, что «вся общественная жизнь является конфликтом, поскольку она изменчива. В человеческих обществах не существует постоянства, поскольку нет в них ничего устойчивого, поэтому именно в конфликте находится творческое ядро разных сообществ и возможность свободы, а также вызов рациональному овладению и контролю над социальными проблемами», - так в своей работе «Классовая структура и классовый конфликт» говорил современный немецкий исследователь *Ральф Дарендорф*.

В современных исследованиях конфликта отчетливо проявляются два основных направления. Первое связано с деятельностью институтов, изучающих в основном сами конфликты. Этот подход

распространен в Западной Европе. Второе направление связывается с деятельностью институтов исследований мира, получившего широкое распространение в США. В принципе, цели этих институтов аналогичны, но достигаются на основе различных методологических подходов. В одних первенствует соображение о путях достижения победы: «Если хочешь мира, изучай войну». Специалисты же институтов исследований мира придают первое значение проблемам мира и согласия.

Таким образом, под социальным конфликтом можно понимать ситуацию, когда стороны (**субъекты**) взаимодействия преследуют какие-то свои цели, которые противоречат или взаимно исключают друг друга. Сторонами конфликта могут быть как отдельные индивиды, так и целые социальные группы, объединенные по определенному признаку – религиозному, этническому, территориальному, возрастному и др.

Также следует сказать об **объекте** конфликта, находящемся в конкретной системе отношений, чаще всего это некий дефицитный ресурс в широком понимании, на который претендуют все стороны конфликта. Также выделяют и безобъектные конфликты, не базирующиеся на взаимном стремлении к контролю над чем-то.

Центральной темой современной конфликтологии является проблема управления конфликтом. Выделяются различные **виды управляющих воздействий**: *диагностика, прогнозирование, профилактика, предупреждение, ослабление, урегулирование, разрешение, завершение конфликта*. Кроме того, к управлению конфликтом относят также пресечение, предотвращение, устранение, гашение конфликта. Управление конфликтом может осуществляться на всех этапах его возникновения и развития. Прогнозирование, профилактика и предупреждение – это те виды управляющих воздействий, которые целесообразны на ранних этапах возникновения социальных противоречий. Чем раньше обнаружена проблемная ситуация социального взаимодействия, тем меньше усилий необходимо приложить для ее эффективного разрешения. Функция заблаговременного обнаружения социальных противоречий, а также обоснованного предположения возникновения и развития на их почве конфликтных ситуаций, обеспечивается прогнозированием.

**Профилактика/предупреждение конфликтов** – еще один важный вид управленческого воздействия. Профилактика конфликтов направлена на такую организацию жизнедеятельности субъектов социального взаимодействия, которое исключает или сводит к минимуму вероятность возникновения или деструктивного развития противоречий между ними.

К **объективным условиям профилактики конфликтов** относят:

- Создание благоприятных условий жизнедеятельности людей (например, материальная обеспеченность семьи, условия работы людей, возможность самореализации в профессиональной деятельности, здоровье, наличие времени для полноценного отдыха и т.д.);
- Разработка правовых и других нормативных процедур разрешения типичных предконфликтных ситуаций;
- Справедливое и гласное распределение ресурсов. Невыполнение этого условия является типичной объективной причиной возникновения большинства конфликтов.

Конфликт социальный - предельный случай обострения социальных противоречий, выражающийся в столкновении различных социальных общностей – классов, наций, государств, социальных групп, социальных институтов и т.пр., обусловленном противоположностью или существенных различий их интересов, целей, тенденций развития. Конфликт социальный складывается и разрешается в конкретной социальной ситуации и в связи с возникновением требующей разрешения социальной проблемы. Он имеет вполне определенные причины, своих специфических социальных носителей, обладает определенными функциями, длительностью и степенью остроты.

Мы постоянно оказываемся в конфликтных ситуациях. И хотя они разделяются на производственные и бытовые, социальные и политические, тактика поведения в конфликте, как правило, одна и та же. В мировой конфликтологии сформировался весьма обширный набор рекомендаций по управлению конфликтными ситуациями, а также советов и указаний по самоорганизации (самоменеджменту) в конфликтном взаимодействии.

Конфликтологи рекомендуют для эффективного управления конфликтным взаимодействием составлять картограмму конфликта. При составлении картограммы сначала определяется суть проблемы конфликта, его природа. Далее выясняется, кто вовлечен в конфликт. В той мере, в какой вовлеченные в конфликт люди имеют какие-то общие потребности по отношению к данному конфликту, их можно сгруппировать вместе. Затем определяются потребности и опасения каждого из участников конфликтной ситуации, связанной с данной проблемой. Графически отображая потребности и опасения, руководитель создает условия для более широкого набора потенциальных решений. Составление картограммы ограничивает дискуссию определенными формальными рамками, что обычно помогает избежать чрезмерного проявления эмоций.

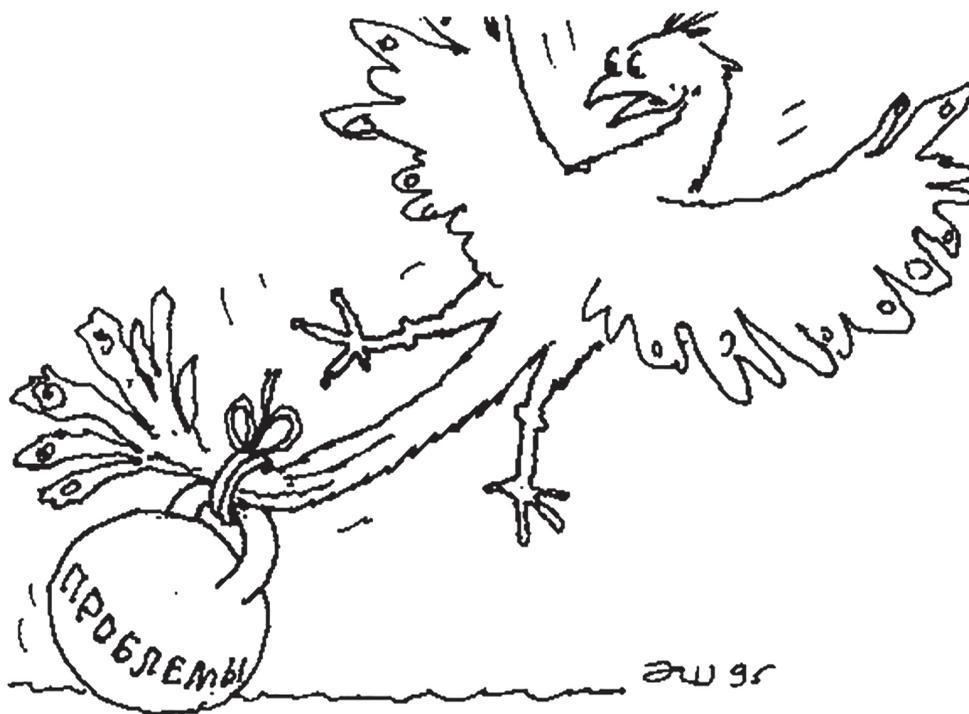
Процесс управления конфликтом состоит из четырех этапов: институционализации, легитимизации, структурирования и редукции конфликта.

Институционализация конфликта — это устранение его стихийности, внесение в ситуацию определенных принципов и правил. Она позволяет сделать развитие конфликта предсказуемым, неинституционализированный конфликт часто сопровождается не поддающимся контролю взрывом недовольства. Проблема институциональной процедуры с точки зрения конфликтологии не сводится к форме этой процедуры, а предполагает наличие добровольного согласия, готовности людей соблюдать тот или иной порядок. Более того, если какое-то правило (норма) не отвечает некоторым реалиям (перестало быть легитимным), а другое, отвечающее новым условиям, не принято, то роль эффективной институциональной процедуры может выполнять и совершенно незаконный с точки зрения юриспруденции акт. Легитимизация конфликта стимулирует добровольность желаний выполнить предложенное решение.

Структурирование конфликтующих групп является еще одной важной ступенью управления конфликтом. Коль скоро управление предполагает деятельность, направленную на приведение несовместимых интересов в соответствие с некоторыми нормами, возникает необходимость постановки вопроса о носителях этих интересов. Когда наличие некоторого интереса фиксируется объективно, но его субъект неясен или расплывчат, говорить о близкой оптимизации конфликта не приходится. Напротив, в перспективе следует ожидать его обострения. Если же группы структурированы, появляется возможность изменения их силового потенциала. Это, в свою очередь, позволяет установить неформальную иерархию влияния в обществе, что объективно сдерживает эскалацию межгруппового конфликта.

Количественные и качественные характеристики участников рано или поздно выявляются «сами собой». Умелое же управление конфликтом может активизировать данный процесс и тем самым ускорить достижение конечного позитивного результата. Последним, завершающим этапом управления конфликтом выступает редукция, т. е. последовательное ослабление его за счет перевода на другой уровень.

Следует подчеркнуть еще раз важность точного определения проблемы конфликта и того, насколько она затрагивает интересы каждого участника противостояния. Чтобы эффективно управлять развитием конфликта, необходимо с максимальной точностью составить его диагноз. Идеальным является восприятие конфликта таким, каков он есть на самом деле. Достижение соответствия между субъективной оценкой данного конфликта руководителем и состоянием объективного развития противостояния представляет собой серьезную задачу, решить которую практически бывает очень трудно.



Недооценка конфликта может привести к тому, что его анализ будет проведен поверхностно и высказанные на основе такого анализа предложения окажутся малопригодными. Недооценка конфликта может иметь объективные и субъективные причины. Объективные — зависят от состояния информационных и коммуникационных систем, а субъективные — от неспособности или нежелания отдельного человека соответствующим образом оценить возникшую ситуацию.

Вредна не только недооценка, но и переоценка существующего противостояния. В этом случае предпринимаются усилия гораздо большие, чем это действительно необходимо. Переоценка конкретного конфликта или перестраховка в отношении возможности конфликтного инцидента может привести к обнаружению конфликта там, где его в действительности нет. Это часто способствует искусственному порождению мнимых конфликтов или таких ситуаций, при которых люди начинают усматривать наличие конфликтов в несущественных противоречиях и спорах. Это приводит к отрицательным последствиям, порождает взаимное недоверие, подозрительность и т. п.

Неудовлетворенность — универсальный показатель конфликтности. Его важное достоинство — измеримость. Безусловно, оценочную силу этот показатель имеет только в сочетании с другими признаками конфликта. Неудовлетворенность, определенная путем социологических опросов, сопоставляется с выявлением неблагоприятных, точнее плохих, условий жизни, объективно ставящих людей перед необходимостью сопротивления. Важную роль играют формы проявления неудовлетворенности. Если недовольство ограничивается разговорами между его носителями в узком кругу сослуживцев «в курилке», то опасность возникновения конфликтов еще невелика. Другое дело, если поведенческая неудовлетворенность проявляется в неисполнении трудовых обязанностей, в обструкции руководству, массовых увольнениях, забастовках и т. п. Показателем неудовлетворенности является также массовость охвата, т. е. реальное число людей, вовлеченных в конфликт.

Есть три основных способа, применяемых для преодоления конфликтной ситуации:

- воспитательное воздействие, убеждение конфликтующих в общности цели, доказательство взаимной выгоды от совместной работы, анализ причин конфликта с целью показать его несерьезность;
- разделение объекта спора. Уточнение границ полномочий, ответственности, компетенции. Поручение одному из конфликтующих решить другой, не менее важный вопрос, тогда как спорный вопрос решает второй участник конфликта. Передача спорного вопроса третьему лицу;
- организационные мероприятия.

По крайней мере, два обстоятельства рекомендуется учитывать практически в любой ситуации. Во-первых, реакцию, какую могут вызвать те или иные из предпринимаемых мер со стороны, как непосредственных участников конфликта, так и сил, соблюдающих временный нейтралитет. Во-вторых, нормы морали, привычки и обычаи, господствующие в конкретной организации и регулирующие поведение людей в спокойной обстановке и в моменты конфликтов. Необходимо считаться с реальными возможностями, конкретной ситуацией и общественным мнением, избегать как слишком слабых, так и слишком сильных средств воздействия.

В мировой практике обычно проблема управления конфликтом решается не напрямую, а через посредников. К посредничеству чаще всего прибегают при регулировании конфликтов макро уровня. Роль третьей стороны в конфликте могут выполнять не только правительственные, но и любые другие учреждения, организации или отдельные лица. Опыт показывает, что удачно подобранный посредник может быстро урегулировать конфликт там, где без его усилий согласие между сторонами было бы невозможно. Очень часто роль третейского судьи в сложных социальных конфликтах на Западе с успехом выполняют лауреаты Нобелевской премии. Эта практика наглядно демонстрирует те высокие требования, которые предъявляются к личности посредника. В идеале он должен обладать международным авторитетом, безупречной нравственностью, быть политически нейтральным и профессионально компетентным, обладать высоким интеллектом.



— Помнишь, я посадил для тебя дерево,  
а теперь наши дети охраняют все живое!

В-третьих, на отдельных встречах медиатор побуждает конфликтные стороны к внимательной оценке новых предложений и альтернативных решений, в том числе выдвинутых самим медиатором, причем каждая из сторон по сути дела ведет переговоры с самим посредником, как бы представляющим другую сторону (медиатор старается указать на завышенные претензии каждого участника переговоров); в-четвертых, медиатор стремится найти такие решения, которые удовлетворили бы общественное мнение, складывающееся вокруг конфликта; в-пятых, если трудовой спор представляется неразрешимым, медиатор может предложить необходимую, по его мнению, альтернативу забастовке или локауту, к примеру, продлить срок действия прежнего договора, создать согласительный комитет для изучения фактологии конфликта, предложить в крайнем случае услуги арбитража.

### Способы разрешения конфликта



## Процесс переговоров

### 1-й этап – Подготовка к переговорам

- 1) Признать наличие разногласия – определить предмет спора, оценить ситуацию и принять решение о необходимости начать процесс разрешения конфликта.
- 2) Обдумать: Каковы спорные вопросы?  
Каковы характеристики конфликтующих сторон?  
Какова история их взаимоотношений?  
Каковы альтернативы (другие пути решения) переговорам?  
(То есть это полный анализ проблемы).
  - Изучить законодательство и нормы, относящиеся к этой проблеме.
  - Установить контакт и подготовить место проведения – выбрать время и место, удобные для обеих сторон (возможно – в нейтральной обстановке), обозначить длительность встречи.
  - Составить схему процесса – правила работы, предварительные условия обсуждения, вопросу на повестке, принцип представительства
  - Представить себе исход переговоров – быть готовым принять лучшее и худшее решение вопроса. Определите минимальное условие или позицию, на которую можете согласиться, чтобы знать, до какой степени готовы уступить

### 2-й этап – Основная часть переговоров

- Построение взаимопонимания – приветствие, введение, слова поддержки для установления отношений
- Взаимное просвещение – делиться информацией о том, как ситуация выглядит с точки зрения разных сторон, понимать восприятие другого, не обязательно разделяя его
- Предлагать решения – Использовать метод мозгового штурма, чтобы собрать и обработать возможные варианты решения
- Позволить сторонам показать потребности и интересы друг друга – проверять, насколько правильно поняты позиции сторон, выражен чувства и описан опыт, стоящий за предлагаемыми решениями. Награда в переговорах – не утверждение позиции, а удовлетворение интересов.

### 3-й этап – Завершение переговоров

- Оценить результат непосредственных переговоров – есть ли все необходимые для решения проблемы договоренности, нужны ли дополнительные переговоры, чтобы добиться реально работающего соглашения
- Разработать процедуры реализации
- Получить необходимые разрешения, санкции – если есть стороны, которые прямо не вовлечены в конфликт, но чье одобрение требуется
- Обговорить условия пересмотра результатов – может быть потребуются дополнения или поправки
- Официально оформить соглашение – достичь четкости соглашения, записать соглашение и удостовериться, что у каждой стороны есть копия.

## Посредничество

**Посредничество** – это форма вмешательства третьей стороны в споры, направленная на то, чтобы помочь спорщикам найти взаимно приемлемое соглашение. Хотя посредники могут обладать как большой, так и небольшой властью, им не даются полномочия навязывать те или иные решения, лишь обладают полномочиями для облегчения поиска решений с помощью проведения переговоров.

**Посредничество как подход:**

- Особое внимание уделяется принципу “взаимного выигрыша” (без проигравших)
- Стороны нуждаются в таком разрешении конфликта, которое удовлетворило бы все стороны.
- Целью является не выяснение объективной истины, а определение характера восприятия и опыта обеих (всех) сторон.
- В посредничество мы подходим к конфликту с точки зрения наибольшего приближения к обеим (всем) сторонам.
- В посредничестве особое внимание уделяется уязвимым аспектам и введению в конфликт нейтрального лица.

**Посредничество как процесс:**

- Проводите работу с обеими (всеми) сторонами; все должны согласиться принять участие в этом процессе.
- Если необходимо, встречайтесь с отдельными лицами или сторонами отдельно до тех пор, пока они не изъявят желание встретиться вместе (“Челночное” посредничество).

**Методы посредничества**

- *Установите простые правила* – внимательно слушать, ясно излагать свою точку зрения, высказываться по поводу проблемы, а не человека, искать ответы, удовлетворяющие потребности всех сторон.
- *Определите свою роль* посредника как направленную на достижение выигрыша для всех сторон.
- *Пусть обе стороны согласятся* по поводу обоюдного желания разрешить проблему.
- *Пусть каждый выскажется*, что для него лично значит эта проблема. Проверьте, как это воспринято остальными.
- *Ведите разговор* по направлению к совместному решению проблем, удаляясь от личных нападок.
- *Поощряйте участников* искать такие решения, чтобы каждый получил бы то, в чем нуждается.
- *“Перенаправляйте” некорректное поведение* (переходить на личности, пренебрегать, подзуживать, упрекать, угрожать, припоминать прошлое, делать исключение для себя, не слушать, сводить счеты). Где возможно, посредник перефразирует негативные утверждения в нейтральной описании существующей ситуации.

**Стадии посредничества****1 Открытие**

*Ведение и соглашения:* “разминка”, разъяснение соглашения, обсуждение подхода взаимного выигрыша.

**2. Установление**

*Обзор:* Что является предметом спора? Каждый выражает свое видение конфликта, проблемы чувства. *Детали:* Что/кто еще вовлечен в конфликт? Более подробное рассмотрение. Составление карты потребностей и забот. Уточнение восприятия других людей, определение других вопросов, относящихся к конфликту.

**3. Движение:**

*Обзор предыдущих стадий:* Где они сейчас? Определить области соглашения. Поощрять желание двигаться вперед. Встречи со сторонами по отдельности.

*Переговоры:* сосредоточиться на последующих действиях. Что они хотели бы предпринять? Что они должны для этого иметь/сделать? Разработка альтернатив. Использование сделок для достижения выигрыша обеих сторон.

#### 4. Закрытие

*Завершение:* Заключение контрактов. Планы и будущее, включая назначение срока проверки действия соглашений. Последние заявления.

**ПОСРЕДНИЧЕСТВО “ЛИЦОМ К ЛИЦУ”** – это процесс, при котором беспристрастная третья сторона помогает конфликтующим сторонам выработать взаимно удовлетворяющее решение/ соглашение. Посредничество предполагает желание помочь сторонам сохранить лицо в разгар конфликта.

При посредничестве именно конфликтующие стороны, а не посредник, вырабатывают пункты соглашения, обсуждая свое понимание ситуации и опыт. Посредничество обычно осуществляется неформально, конструктивно и направлено в будущее. Это добровольный процесс, который шаг за шагом приближает к разрешению конфликта, удовлетворяющему обе (все) стороны.

Эффективное ведение процесса позволяет представить возможности людям общаться (говорить и слушать), выражать чувства, обмениваться идеями и своим видением ситуации. Посредник создает атмосферу, позволяющую конфликтующим сторонам обсуждать проблему и беспрепятственно участвовать в принятии решения.

##### **Последовательность действий в процессе посредничества “лицом к лицу”:**

- Представление участников.
- Описание каждой стороной своей позиции и видения конфликта.
- Выражение и определение чувств и описание опыта вне занимаемых позиций.
- Выявление проблемы и определение их относительной важности для каждой из сторон.
- Выявление областей согласия и несогласия.
- Выработка и проверка альтернативы разрешения конфликта.
- Формулирование и запись соглашения, включая процесс обзора.

**ЧЕЛНОЧНОЕ ПОСРЕДНИЧЕСТВО** – это процесс, при котором представитель третьей стороны встречается с конфликтующими сторонами (оппонентами) по отдельности до тех пор, пока те не пожелают встретиться сами.

Стороны могут изъявить желание представить свою позицию беспристрастному посреднику, чтобы проверить способность встретиться лицом к лицу с их оппонентами. Это дает им шанс попрактиковаться, увидеть действительную картину событий и исключить некоторые спонтанно возникающие эмоции. Более того, это дает им почувствовать, что они услышаны (кем-либо, даже если оппонент оказывается пассивным слушателем), и помогает развить готовность при встрече выслушать позицию противоположной стороны.

Потребность в **челночном посредничестве** может также возникнуть в самом процессе посредничества:

- когда встречаются препятствия;
- когда происходят дискуссии внутри одной из сторон;
- когда весь процесс оказывается под угрозой провала
- когда одна сторона начинает подвергать сомнению процесс посредничества или чувствовать себя в невыгодном положении.

В подобных случаях посредник может встретиться с каждой из сторон отдельно.

## Методы анализа конфликтной ситуации<sup>24</sup>

«Событийный ряд» – достаточно простой инструмент. Это график, который показывает развитие событий в той последовательности, как они происходили одно за другим. На нем располагаются даты (годы, месяцы, дни, часы в зависимости от шкалы), в которые происходили те или иные события в конфликте.

В конфликте группы людей часто имеют совершенно разный опыт и восприятие: они видят и понимают конфликт по-разному. Поэтому при описании хода конфликта, они выделяют разные моменты, что-то опуская (по причине незнания или не придавая этой детали значения), что-то выделяя и преувеличивая. Как правило, рассказы о конфликтах имеют сильную эмоциональную окраску, зачастую в них главное место занимают примеры насилия. При этом негативные моменты сильно преувеличиваются, а позитивные (действия, которые способствовали снятию напряженности) умалчиваются.

Это можно увидеть, попросив людей нарисовать «событийный ряд» конфликтной ситуации.

Метод анализа «событийный ряд» используется не для того, чтобы выяснить «правильную», «объективную» историю и наказать виновных, а для понимания восприятия людей, вовлеченных в конфликт.

«Событийный ряд» может помочь сторонам конфликта увидеть и признать, что восприятие других тоже имеет право на существование, даже если оно не совпадает с их собственным. При обсуждении разного видения конфликта и событий, значимых для каждой группы, у участников складывается более широкое понимание их общей ситуации.

### Анализ стадий конфликта

Конфликты развиваются во времени, проходят через разные стадии. Важно различать эти стадии, что помогает увидеть динамику и событие на каждом из этапов. Обычно выделяют следующие стадии конфликта:

1. Пред-конфликт
2. Конфронтация
3. Кризис
4. Спад/снижение/исход
5. Пост-конфликт

**Пред-конфликт** - эта стадия, когда у двух или более сторон появляется несовместимость целей, которая может привести к открытому конфликту. Конфликт скрыт от общего обозрения, хотя одна или несколько сторон, вероятно, осознают потенциальную конфронтацию. На этой стадии у них бывают напряженные отношения и/или они стремятся избегать друг друга.

Предконфликтная ситуация может быть условно разделена на три фазы:

- Возникновение противоречий по поводу определенного спорного вопроса; рост недоверия и напряженности; предъявление претензий; уменьшение контактов и накопление обид.
- Стремление доказать правомерность своих притязаний и обвинение другой стороны в нежелании решать спорные вопросы “справедливыми” методами, замыкание на собственных стереотипах и предубеждениях, эмоциональная неприязнь.
- Разрушение структур взаимодействия; переход от взаимных обвинений к угрозам; рост агрессивности, формирование “образа врага” и установка на борьбу.

Если не будут предприняты меры по урегулированию противоречий, пред-конфликтная ситуация постепенно трансформируется в открытый конфликт. Но сама по себе она может существовать долго и не перерасти в конфликт. Как правило, переход к открытой конфронтации происходит через инцидент - формальный повод, случай для начала непосредственного столкновения сторон.

<sup>24</sup> Адаптировано из: RespondingToConflict.UK, 1995; Работа с конфликтом: навыки и стратегии практической работы с конфликтом, RespondingToConflict. UK, 2000

**КОНФРОНТАЦИЯ** – стадия открытого противостояния сторон. Интенсивно распространяются слухи, в которых преувеличивается негативная информация, вспоминаются старые истории, мифы и страхи. Каждая из сторон консолидируется, мобилизует ресурсы, занимается привлечением союзников, готовится к борьбе с возможным применением насилия. Между сторонами происходят случайные стычки, применяется насилие низкой степени интенсивности. При отсутствии адекватных мер по регулированию конфликта участвовавшие инциденты приводят к резкой эскалации событий.

**КРИЗИС** – это высшая точка конфликта, когда напряженность, насилие наиболее интенсивны. Конфликт становится все более неуправляемым и непредсказуемым. На этой стадии конфликтующие стороны как бы забывают истинные причины и цели конфликта. Главной целью противоборства становится нанесение максимального урона противнику. В крупном масштабном конфликте кризису соответствует период войны, когда с обеих сторон погибают люди. Нормальное общение между сторонами, скорее всего, прервано, а публичные заявления носят характер обвинений против другой стороны. В противостояние вовлекаются новые группы.

**Спад/снижение/исход** – стадия, на которой происходит спад напряженности, стороны не хотят или не могут поддерживать высокий накал противостояния. У противоборствующих сторон могут существенно измениться представления о своих возможностях и возможностях противника. Наступает момент переоценки ценностей, обусловленный новыми взаимоотношениями, расстановкой сил, осознание реальной ситуации - невозможности достичь целей или достичь успеха непомерной ценой.

Все это стимулирует изменение тактики и стратегии конфликта. В этом случае конфликтующие стороны начинают искать пути разрешения конфликта. Одна сторона может одержать победу над другой/другими, или она заключает договор о прекращении огня, если шла война, одна сторона может сдаться или уступить требованиям другой стороны, стороны могут сесть за стол переговоров, с участием посредника или без него. Более высокая инстанция или сильная третья сторона может принудить их прекратить насилие. В любом случае на этой стадии напряженность спадает и появляется возможность уладить конфликт.

**Пост-конфликт** – завершение противоборства сторон, прекращение насильственной конфронтации и восстановление относительно спокойных взаимоотношений между сторонами. Однако если вопросы и проблемы, лежащие в основе конфликта, не были решены, эта стадия может привести к новой предконфликтной ситуации.

**«Дерево конфликта»** – графический метод, с помощью которого выделяются причины и последствия конфликта по аналогии с деревом: корни дерева – глубинные, чаще всего скрытые причины конфликта, ствол – основная проблема, вызвавшая конфликт; а ветви дерева – позитивные и негативные последствия конфликта.

Большинство социальных конфликтов не возникают на пустом месте. Как правило, социальные, экономические, политические и др. проблемы становятся почвой для их возникновения. Без учета глубинных причин конфликта невозможно построить эффективную стратегию по его разрешению.

Количество причин указывает на сложность и масштабы конфликта. Важно проанализировать, решены ли после конфликта корневые проблемы, если многие из них остались нерешенными, то вероятность возникновения на их почве нового конфликта является высокой.

Каждый конфликт имеет как негативные, так и позитивные последствия. Зачастую негативные последствия лежат на поверхности, а выявление позитивных последствий требует более пристального анализа, учитывая, что многие позитивные изменения проявляются по прошествии некоторого времени.

Разветвленность последствий указывает на актуальность проблемы: если негативных последствий много, а позитивных почти нет, это говорит о том, что конфликт остается актуальным и может повториться.

## МЕДИА ПОДДЕРЖКА УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В ПРИНЯТИИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ<sup>25</sup>

СМИ сегодня остаются самым оперативным и масштабным средством воздействия на аудиторию. Преподаваемая СМИ информация при грамотной, профессиональной ее подаче воспринимается не только на уровне сознания, но и на более тонком, глубинном, психологическом подсознательном уровне, что гарантирует более полное ее усвоение и длительное воздействие на мировосприятие и поступки человека.

Для члена молодежных групп грамотное взаимодействие со СМИ представляется чрезвычайно важным и **может осуществляться по следующим основным направлениям:**

- предоставление информации о важнейших событиях;
- информирование редакций печатных и электронных средств массовой информации о проводимых мероприятиях (рассылка планов работы, приглашение для участия и освещения деятельности, кроме мероприятий, формат которых не предполагает участие представителей средств массовой информации);
- направление в средства массовой информации информационных материалов (пресс-релизов) о деятельности;
- проведение пресс-конференций, «прямых линий»;
- размещение в средствах массовой информации интервью.

**Для достижения информационной открытости можно работать по следующим направлениям:**

- организовывать совместно со средствами массовой информации информационные мероприятия по актуальным вопросам: круглые столы, прямые линии, встречи в коллективах;
- выпускать по договоренности со средствами массовой информации тематические страницы или блоки в теле- и радиопрограммах;
- создавать собственный Интернет-портал и тематические страницы в социальных сетях



— Я думаю, их нельзя пускать в лес, пока они не будут полностью информированы о его экологических проблемах!...

25 1) А.Зыбкин, В.Полукаров. Параллельный мир - реклама и право. — М.: Институт бизнеса и права, 2000

2) А.Зыбкин. Рекламная политика телекоммуникационных компаний. Связи с общественностью: внешние и внутренние мероприятия. — М.: МГСА, 2001

## Подготовка материалов для СМИ

При подготовке материалов для СМИ необходимо ориентироваться на два обстоятельства: актуальность и социальную значимость события или факта. Именно они дают право на публикацию материала в прессе. Целесообразно использовать такие приемы компоновки и эффективной подачи новостей, как привязка новости к «круглой» дате (например, начало учебного года, День учителя и т.д.), предложение события на выбор, поиск различных составляющих в одном событии, усиление новости за счет присутствия влиятельных людей, сочетание новости с общественно важной проблемой.

Новость не может состояться без информации. Нельзя беспрерывно отчитываться о проделанной работе, не рассказывая при этом ничего нового. Если структура не нова, нужно поискать в ее деятельности ракурс, с которым хорошо сочетается слово «впервые». Особое значение в продвижении новостей имеют **фотографии**.

Придерживаясь принципа информационной открытости и в целях освещения деятельности Общественного совета, на заседания, совещания, семинары и другие мероприятия, должны регулярно приглашаться представители средств массовой информации.

В процессе организации и проведения мероприятий активно используются для распространения в средствах массовой информации следующие материалы:

- **пресс-релиз** - информационное сообщение для прессы, рассылаемое в редакции областных и городских телерадиокомпаний, периодических изданий,

Определите проблему в категориях целей, а не решений

Определите решения, которые приемлемы для обеих сторон

Сосредоточьте внимание на проблеме, а не на личных качествах другой стороны

Создайте атмосферу доверия, увеличив взаимное влияние и обмен информацией

Во время общения создайте положительное отношение друг к другу, проявляя симпатию и выслушивая мнения, другой стороны, а также сводя к минимуму Проявление гнева и угроз

- **пресс-релиз - анонс** - короткое сообщение (не более одной страницы) о предстоящем мероприятии с приглашением журналистов принять в нем участие. Главная его задача - привлечь СМИ;

- **новостной пресс-релиз** - сообщение, содержащее важную новость или полезную информацию для широкой аудитории. Распространяется в ходе мероприятия (в этом случае объем может быть любым), после, либо вместо него (1-2 страницы).

**Для непосредственной публикации в СМИ** можно использовать следующие материалы:

- **Именная, или авторская статья** - это статья, позволяет представить корпоративные взгляды в более авторитетной форме;
- **Обзорная статья** - интегрирует предшествующий опыт;
- **Интервью** - беседа, предназначенная для публикации в прессе, к передаче по радио или на телевидении. Эта самая распространенная форма подачи материала. Интервью ценно мнениями, основанными на глубокой осведомленности лица, имеющего к поставленным вопросам самое близкое отношение.

Формы интервью:

- **Интервью-монолог** (задается один вопрос, дается подробный ответ),
- **Интервью-диалог** (беседа в вопросах и ответах),
- **Коллективное интервью** (даются мнения нескольких людей),
- **Интервью-зарисовка** (журналист не только задает вопросы, но и выражает свое мнение по обсуждаемой теме, приводит дополнительные сведения о собеседнике, делает исторические отступления).

Представляя собой важнейший источник информации, освещая различные стороны жизни общества, пресса является и предметом



- Знаешь секрет моего успеха?  
 - Нет, лаять не умеешь, да и другой пользы никакой!...  
 - Ничего ты не понимаешь! Просто нужно во-время сказать слово. Какое и о чем - все равно!

серьезного анализа. В настоящее время в целях освоения новых информационных технологий осваивается такой метод сбора и обработки информации, как **контент-анализ**. Это - содержательный анализ на основе формализованных методик. Он состоит в выделении в тексте некоторых ключевых понятий или иных смысловых единиц и в последующем подсчете частоты употребления этих единиц, соотношения различных элементов текста друг с другом, а также с общим объемом информации. Анализ содержания производится не интуитивно, а с помощью методик, обеспечивающих получение достоверного и объективного результата.

Контент-анализ прессы требует сравнительно больших затрат времени, поэтому может использоваться метод **экспресс-анализа**. В его основе лежит количественный подсчет содержательных элементов текста (факт, конфликт, аргумент, тема, обобщение), а также учет качественных характеристик публикаций (соответствие цели, информативность, актуальность, доказательность, конструктивность). Как и при контент-анализе, эти характеристики текста кодируются, обозначаются определенной цифрой, а затем фиксируются при чтении текста.

### Проведение мероприятий, связанных с освещением деятельности

Каждый вид мероприятия с участием прессы предполагает свои, принципиально отличающиеся подходы, акценты, средства воздействия.

Самая важная, центральная информация для любого вида СМИ – это новости. Аналитика и тем более художественная публицистика занимают куда меньше места в процентном соотношении среди общего количества материала. Но даже новости готовятся абсолютно по-разному.

**Интернет-СМИ** могут давать «расширенные» новости, более объемные по сравнению с печатной новостью в газете или журнале, поэтому журналисты интернет-изданий обычно находятся на мероприятии дольше, чем работники других СМИ. Также интернет-СМИ зачастую публикуют несколько новостей об одном и том же мероприятии – например, если в его ходе было затронуто несколько различных, но одинаково актуальных тем, либо если спикерами выступили несколько людей из разных организаций. К тому же у онлайн-СМИ есть возможность публиковать больше фото, тогда как в газетах часто можно увидеть новость без единой фотографии.

Технические ограничения характеризуют и работу **«телевизионщиков»**. Как правило, они снимают мероприятие не дольше 20-30 минут. Отдельно записывают комментарии некоторых участников события (т.н. «синхроны»). Одна новость в выпуске новостей должна занимать около 1 минуты, поэтому телевизионные журналисты просто не могут себе позволить ради 1-минутной новости «набирать» несколько часов видео-материала. Подготовка сюжета для выпуска новостей требует также немало времени на работу в студии: монтаж, «начитку» закадрового текста и т.д. Поэтому нет смысла требовать от «телевизионщиков» задерживаться дольше или обижаться, обвиняя их в нерадивом подходе к работе.

Главная задача – помочь журналистам получить важную и интересную информацию, пообщаться с интересными спикерами, снять красивую «картинку» (будь то фото или видео), организовать интервью тех участников мероприятия, которые могут дать четкий, лаконичный и точный комментарий.

Кроме специфики работы отдельных СМИ важно разбираться в **основных принципах организации различных видов пресс-мероприятий** и грамотно воспользоваться этими различиями для достижения своих целей.

Если вместо пресс-конференции, на которую приглашали журналистов, они окажутся на научно-практическом семинаре, а вместо брифинга - на продолжительном круглом столе, это может иметь плохие последствия не только для репутации, но и для дальнейшей работы СМИ с вашим общественным объединением.

## Основные виды мероприятий для журналистов

### • Пресс-конференция

Главное отличие пресс-конференции от любого другого мероприятия – это наличие новостного, событийного повода. Не может быть текущая деятельность организации поводом для созыва пресс-конференции. Это не событие, журналистам не за что будет «зацепиться». Поводом для пресс-конференции должна послужить какая-нибудь новость, к тому же не обычная, а довольно резонансная, которая «достойна» того, чтобы попасть в ленту новостей печатных СМИ или новостной выпуск на телевидении. Сформулировав новость и основные темы выступления, нужно особое внимание уделить выступающим. Для такого мероприятия, как пресс-конференция, большое значение будет иметь статус выступающего (спикера). Нужно подумать, из чьих уст должна прозвучать ваша новость, в чьем «исполнении» её лучше воспримут те СМИ, которые вы приглашаете.

Следует учитывать также характеристики формата данного мероприятия. Пресс-конференция не должна продолжаться более одного часа, включая регистрацию до начала мероприятия или фуршет после (если он предусмотрен). Если вы планируете более продолжительное мероприятие, то нужно либо предупредить заранее, либо назвать его соответствующим образом. К тому же, журналистам нужно успеть, как можно быстрее, обработать полученный материал, чтобы дать его в эфир или отдать в печать. Если через 30 минут после начала мероприятия журналисты начали массово покидать помещение, это вовсе не значит, что они демонстрируют свое пренебрежение к вам или что главная новость неинтересна. Это, как правило, говорит о том, что журналист получил достаточно информации для того, чтобы создать материал такого формата и такого объема, который от него требует его редакция или мероприятие слишком затянуто, и журналист вынужден отправляться на следующее или же поскорее приступить к подготовке материала по этому событию. В самой оптимальной программе пресс-конференции на выступления отводится столько же времени, сколько на вопросы докладчикам после него. В идеале нужно предусмотреть время ещё и для свободного общения после пресс-конференции. Неплохо рассчитать время таким образом, чтобы главным докладчикам не нужно было покидать помещение сразу по завершению мероприятия, а они могли задержаться ещё на несколько минут в том случае, если какой-то журналист захочет обратиться с вопросом лично.

**Место проведения пресс-конференции** также может значительно повлиять на ход мероприятия или на впечатление, которое сложится о вашей организации. Хорошим вариантом могут стать проверенные, давно функционирующие пресс-центры, конференц-залы и т.д. В последнее время такие нередко создаются при самих СМИ. Из чисто практических соображений следует избегать проведения пресс-конференций в плохо освещенных или шумных помещениях – техника «не увидит» или «не услышит» спикеров, а вероятно их не услышат и сами журналисты, вследствие чего нормального диалога не стоит и ждать. Одна из самых важных «ролей первого плана» на пресс-конференции – роль ведущего, модератора процесса. Это его задача так скорректировать ход выступлений и ответов на вопросы, чтобы все логически привести к одной идее – вашему посланию аудитории – и не дать развернуться дискуссии, которая может свестись к нежелательным последствиям.

### • Пресс-брифинг

Определяющей характеристикой этого вида мероприятия является время. В основе брифинга, как и в основе пресс-конференции, лежит новость, но в случае брифинга это та новость, которая должна быть распространена как можно более оперативно, и изложение её происходит в более краткой форме (англ. brief – «краткий»). Соответственно, продолжительность брифинга гораздо меньше, чем пресс-конференции – в идеале она не должна превышать получаса. Если вам необходимо коротко про-

информировать журналистов или дать оценку какому-то событию, которое произошло совсем недавно, но при этом вы не хотели бы устраивать дискуссии и готовить подробный анализ по затрагиваемой проблеме, брифинг – наиболее подходящая форма. Для журналистов ценность этого мероприятия в том, что они получают из первых рук информацию, содержащую официальное мнение о событии или проблеме. Анализ они проведут уже без вашей помощи. Исходя из специфики брифинга, необходимо понимать, что руководитель вашей организации или то лицо, которое вы пригласите высказать свою позицию или обнародовать информацию, должны обладать достаточным статусом и известностью, чтобы на этот брифинг захотели прийти журналисты. Формат позволяет провести брифинг в офисе организации, в холле или у входа, например, в государственное учреждение и т.д.

- **Информационная встреча и пресс-тур**

Информационные встречи и пресс-туры – распространенные формы взаимодействия со СМИ, однако они куда более популярны в работе пресс-служб государственных органов или коммерческих компаний. Такие встречи как правило «опираются» на некий актуальный информационный повод, однако в целом показывают текущую деятельность организации, предприятия, компании.

- **Круглый стол**

Основное отличие круглого стола от всех других форм мероприятий состоит не в рассадке его участников по кругу, а в наличии проблемы, вопроса для обсуждения. В современном значении это мероприятие характеризуется следующими признаками: **цель обсуждения** — обобщить идеи и мнения относительно обсуждаемой проблемы; все участники круглого стола выступают в роли **пропонентов** (должны выражать мнение по поводу обсуждаемого вопроса, а не по поводу мнений других участников); все участники обсуждения **равноправны**; никто не имеет права диктовать свою волю и решения. В этом случае как раз уместно устраивать дискуссию, представлять разные точки зрения, можно привлекать к обсуждению журналистов. Умело структурированная дискуссия позволит «развернуть» ваш материал максимально широко, предоставить журналистам возможность выбора ракурса для раскрытия темы.

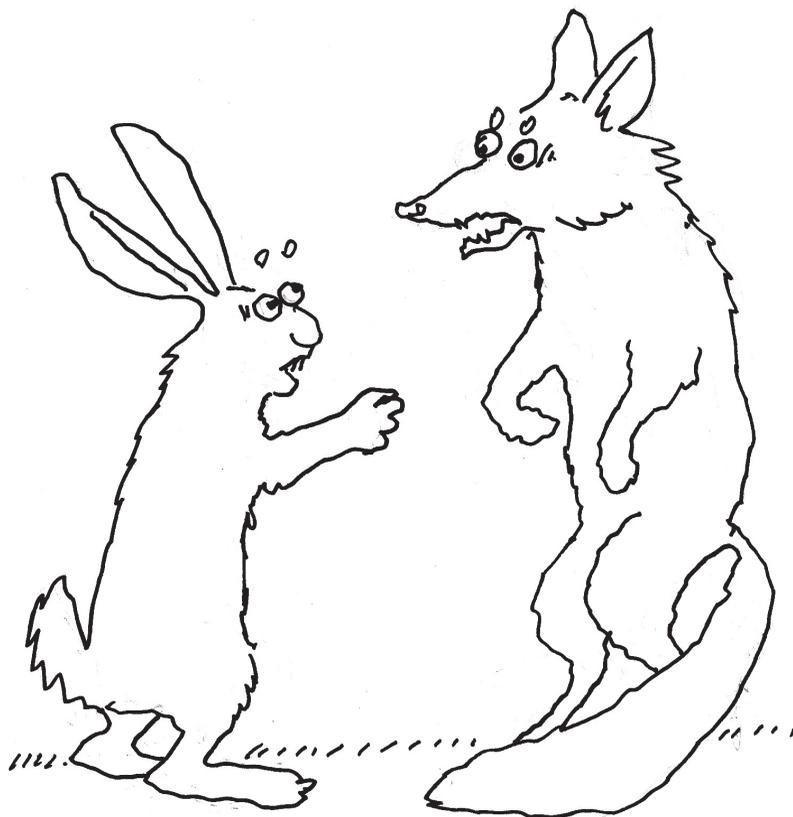
Не стоит ориентировать ваш круглый стол на оперативные СМИ и информационные отделы средств массовой информации. Рассмотрите выносимую на обсуждение проблему с «тематической» точки зрения: какому отделу газеты, какой программе телевидения или радио будет интересна эта информация? Нужно особый акцент сделать на тех журналистах, которые заинтересованы в активном участии в теме круглого стола или, как минимум, пожелают быть на мероприятии до самого конца, чтобы услышать как можно больше важной информации по теме в которой они работают.

Какие **риски** возможны при выборе этой формы мероприятия? Во-первых, вы должны быть уверены в компетентности ведущего круглого стола – не только как умелого модератора, но и как «человека в теме». Ведущему круглого стола, по сути, нужно уметь не только управлять складывающейся ситуацией (а это значит, прежде всего, свободное владение материалом по обсуждаемой проблеме), но и постоянно играть «на опережение» – следить за тем, чтобы дискуссия не свернула в другую сторону, не превратилась в спор или того хуже взаимные обвинения. Кроме того, вы ни на секунду не должны забывать, что специалисты, высказывающие свои мнения, говорят не просто так, а для СМИ, что цель мероприятия – не обменяться мнениями, а представить палитру позиций, «проиграть» конфликт. А значит, никаких заявлений «не для прессы», никакого обсуждения не заявленных в программе тем, по которым вы не сможете предоставить СМИ достаточного материала, быть не может. Для обсуждения проблемы в кругу специалистов есть другие формы мероприятий.

В отличие от «новостных» мероприятий, круглый стол может проводиться в течение длительного времени – полтора, два часа, иногда даже больше. Вы приглашаете журналистов, пишущих обзорные, аналитические материалы, чтобы дать им максимально широкую картину, предоставить возможность

получить комментарии у экспертов, взять эксклюзивное интервью. Но затягивать мероприятие тоже не надо. Если программа выступлений укладывается в час, лучше оставить больше времени на свободное общение.

Многие журналисты, особенно обозреватели, на круглом столе только собирают информацию «про запас», для будущих материалов или для раскрытия гораздо более широкой темы, которую они планируют осветить в своем издании, допустим, через полгода. Хотя проведение круглого стола и не гарантирует вам срочности выхода публикаций, оно наверняка повысит качество освещения проблемы, которую вы выносите для обсуждения в СМИ. Материалы в прессе после проведения круглого стола не обязательно выйдут быстро. Поэтому не планируйте этот вид мероприятия на конец отчетного периода, если оценка результатов Вашей деятельности зависит, в том числе, от публикаций в СМИ.



- Почему по всем вопросам экологии ты говоришь только «Кря-кря» - и больше ничего??
- А меня обучала экологии утка!

### Правила анонсирования мероприятий

При знакомстве с журналистом обменяйтесь контактной информацией. Очень важно завести как можно больше связей не только с руководством СМИ, но и с корреспондентами. Может быть так, что информация от одного человека не распространится по всей редакции, поэтому лучше, чтобы её получили сразу несколько человек. Кроме всевозможной информации вы должны присылать на почту **анонсы планируемых событий**.

Нужно учесть, что журналисты планируют график посещения мероприятий заранее, иногда планы расписаны на неделю вперёд. Если в дате или месте проведения планируемого мероприятия могут быть незначительные изменения в последний момент, но оно точно состоится и вам важно собрать там как можно больше представителей СМИ, то не стоит ждать «до последнего», когда все организационные вопросы уладятся окончательно. Можно сделать анонс мероприятия для журналистов, но объяснить, что возможны изменения. А ближе к дате проведения – отправить напоминание. Если журналиста заинтересовала эта информация в первый раз, то он обратит внимание и на повторное письмо. Идеально – предупредить журналистов за неделю-две (а затем напомнить) или, в крайнем случае, за несколько дней. Если анонс разослать накануне или в день проведения встречи, то не стоит рассчитывать на большое количество СМИ. Практика показывает, что и на анонс, разосланный за сутки до мероприятия, может откликнуться достаточное количество корреспондентов – но только в том случае, если событие действительно является интересным. Оптимальный вариант, как и было сказано выше: анонсировать событие за неделю, а за 2-3 дня «напомнить» о себе, заодно при необходимости уточнив информацию.



— Научишься читать — научишься летать!

Если вы размещаете анонс на сайте и не делаете рассылку персонально на почту журналистам или главным редакторам СМИ – это тоже вряд ли обеспечит вам хотя бы минимальную явку представителей масс-медиа. Необходимо «приучить» журналистов к тому, что на сайте заблаговременно (если

это так) появляются все анонсы, пресс-релизы и публикации по работе Общественного совета. Для этого нужно напоминать о нём в пресс-релизах и давать на него ссылку в электронных сообщениях, когда анонсируете мероприятие. Это может быть полезным для повседневной работы журналиста (зная о вашем сайте, он может перепроверять и уточнять информацию, быстро находить необходимые контактные данные).

### Взаимодействие с журналистами. Оценка публикаций в СМИ

Будьте готовы к тому, что журналист подаст вашу информацию так, как посчитает нужным, сохранив суть. Не стоит требовать от СМИ напечатать необходимое Вам обращение или новость в том виде, в котором вы её даёте. Это может быть не только неудобно для СМИ, но и хуже для вас. Ведь журналист часто лучше знает, как донести важную информацию до сознания читателя или зрителя. Люди не могут читать большие объёмы скучной, официальной информации, не разбитой на подзаголовки и т.п., даже если она может быть для них потенциально полезна. Стоит учесть, что любая неоднозначная информация, неправильно сформулированная фраза может быть неверно истолкована журналистами.

Если представителю печатных СМИ достаточно понять вас, чтобы правильно передать мысль в тексте, то телевидение покажет вашу речь именно так, как она была сказана. Лучшее вооружиться правилом: «Если журналист показывает что-то не так – это не его вина, а моя недоработка». Профессия корреспондента предполагает знать все обо всем. Ежедневно ему приходится писать о совершенно разных событиях, а значит вникать сразу во все темы: политика, культура, образование, криминал и пр. Как известно, знать все понемногу, означает не знать ничего хорошо. Журналист просто физически не успеет «уйти с головой» в массу информации о деятельности вашего Совета, чтобы все правильно и полностью понять. Ваша задача не «загружать» его дополнительно, а систематизировать информацию, для более удобной её подачи и понимания.

Следует избегать – особенно в личных разговорах, выступлениях, комментариях прессе – отсылки к предоставленной ранее информации: к публикациям на сайте, в определенных СМИ, на страницах в социальных сетях и т.д. Даже если работники СМИ внимательно следят за деятельностью вашего Совета и высказываниями лидеров (а это, скорее всего, не так), то этого точно не делают зрители, читатели и слушатели – рядовые граждане, к которым собственно и нужно обращаться через СМИ. И в самом коротком комментарии можно хотя бы в паре предложений описать предысторию проблемы, создав таким образом фундамент для дальнейших высказываний. Такой подход не только даст больше информации, но и покажет уважительное отношение к аудитории, и сможет привлечь людей, впервые услышавших о теме обсуждения.

Если вы рассчитываете на внимание не только узкого круга специалистов, следует научиться (и научить этому спикеров Совета) рассказывать о своей деятельности просто и доступно для «обывателя», при этом достаточно ярко: привлекать примеры из жизни, собственные эмоции, личные умозаключения, смотреть на темы глазами среднестатистического человека. Для любой организации будет лучше ещё до публикации материала в СМИ ознакомиться с готовым текстом, чтобы избежать казусов. Журналист мог что-то не так понять и как следствие неправильно интерпретировать. Или же подать слова собеседника в таком ракурсе или контексте, который исказит смысл. Нередко бывает, что сам спикер выражает мысль недостаточно точно, а потом только остается оправдываться: «Я не это имел в виду».

Постарайтесь увидеть готовый текст до публикации. Но помните, что согласовывать перед публикацией журналист должен только рекламный материал. В любом другом случае журналист не обязан (нет такой нормы, правила и тем более закона) показывать вам текст до публикации! Если хотите, чтобы работник СМИ пошел Вам навстречу в этом вопросе, нужно убедить его в том, что проверка необходима в первую очередь ему самому. Мотивируйте это тем, что вы хотите помочь избежать неточностей, логических ошибок, путаницы в терминологии. Если журналист пошел вам навстречу, то

отреагировать на материал нужно очень быстро (помните о сроках, отводимых журналисту редакцией!) – проверить его, как только получили, и при необходимости предложить правки. Исправление неточностей и помощь с терминологией должны быть не просто поводом увидеть интервью или статью до публикации, но и реальной основной причиной! Если слова члена вашего Совета переданы верно и в тексте нет лживой информации (именно лживой – не неприятной!), то возможные претензии по поводу авторского стиля, мыслей журналиста, комментариев других людей лучше оставить при себе. Последствия вашего требования не печатать текст (править слова автора, не «ставить» сюжет в эфир) могут быть непредсказуемыми и точно негативными. Также важно вносить коррективы именно по существу, только если допущена ошибка, искажающая смысл важной информации. Не забывайте, что в СМИ работают отдельные люди или целые отделы, которые вычитывают публикации перед печатью на наличие всевозможных ошибок. Если вы предложите журналисту проверить, правильно ли он понял суть информации, а вместо этого будете перефразировать предложения «для красоты» и расставлять запятые – скорее всего в следующий раз текст «на согласование» вы не получите.

### **Мониторинг и анализ материалов СМИ**

Мониторинг публикаций предполагает отслеживание всех упоминаний в СМИ и, при необходимости, реагирование на это упоминание. Если пресс-секретарь замечает негативные упоминания он должен с этим что-то сделать. Например, запустить «на опережение» публикации с опровержением, с противоположной информацией в других СМИ, лучше в нескольких сразу. Если обвинения в СМИ по существу, например, о каких-либо нарушениях, то стоит дать в редакцию этого СМИ сообщение о том, какие меры были предприняты для того, чтобы устранить последствия происшествия. В отдельных случаях, если частота заявления в СМИ или их характер могут иметь существенные негативные последствия для вашего Совета, есть смысл провести пресс-конференцию, чтобы объяснить общественности причины несправедливого (или же справедливого) осуждения. Не забывайте о чувстве меры. Если слишком «бурно» реагировать на обвинение, вы рискуете привлечь слишком пристальное внимание к той «плохой» публикации, которую никто бы и не заметил. В любом случае ответная реакция должна быть адекватна «угрозе»: раздувать скандал в СМИ из-за критического комментария в интернете – плохая идея. Как правило, отреагировать на «воспоминание» о вас, хотя бы письмом или звонком в эту редакцию, необходимо. Если не удастся убедить журналистов в своей правоте, то, по крайней мере, вы засвидетельствуете ваш профессионализм и покажете, что контролируете информацию.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Образец №1 Запрос о предоставлении информации.....	106
Образец №2 Заявления в лабораторию Госсанэпиднадзора на проведение анализа .....	107
Образец №3 Заявление на нарушение санитарных норм и требований.....	108
Образец №4 Заявление в прокуратуру.....	109
Образец №5 Заявление на действия (бездействие) должностного лица .....	110
Образец №6 Заявление о привлечении к дисциплинарной ответственности.....	111
Образец №7 Исковое заявление .....	112
Образец №8 Жалоба Омбудсмену.....	113
Образец №9 Жалоба на коррупционные действия чиновников .....	113
Образец №10 Протокол общественных слушаний.....	114
Образец №11 Протокол для учета замечаний и комментариев общественности в рамках проведения общественных слушаний.....	116
Образец №12. Запрос на участие парламентских слушаниях .....	117
Образец №13. Запрос на посещение библиотеки Парламента.....	117
Образец №14. Запрос на посещение пленарного заседания Парламента .....	118

## Образец №1. Запрос о предоставлении информации

*Кому: ФИО, должность, название государственного органа.*

*Адрес государственного органа.*

*От кого: ФИО заявителя.*

*Почтовый адрес, телефон.*

### ЗАПРОС

#### О предоставлении информации

Прошу Вас предоставить мне следующую информацию:

1. О планируемой деятельности на территории \_\_\_\_\_
2. Этапе работ.
3. Об основании отвода земель на данную деятельность.

Данная информация затрагивает мое/наше право на благоприятную окружающую среду и иные конституционные, гражданские и экологические права.

Данный запрос подается на основании права гражданина Кыргызской Республики на доступ к информации, закрепленного законом КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 г, Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской Конвенции), ратифицированной в Кыргызстане, и другими нормативными актами Кыргызской Республики.

Просим ответ направить по адресу \_\_\_\_\_ в установленный законодательством срок.

Заранее благодарны за ответ,

Подписи, дата

Запрос составляется в 2-х экз, отправляется по почте заказным письмом с уведомлением или сдается в канцелярию. Один экземпляр оставляем себе и обязательно получаем регистрационный номер.

## Образец №2. Заявление в лабораторию Госсанэпиднадзора на проведение анализа

Кому: ФИО, должность, название  
государственного органа.

Адрес государственного органа.

От кого: ФИО заявителя.

Почтовый адрес, телефон.

### ЗАЯВЛЕНИЕ

Мы, жильцы \_\_\_\_\_ обеспокоены качеством питьевой воды в нашем населенном пункте. В настоящее время из крана течет вода бурого цвета, с неприятным запахом.

Просим провести соответствующие химические и микробиологические анализы, дать заключение о качестве питьевой воды.

С уважением жильцы

«    » \_\_\_\_\_ 20    года

\_\_\_\_\_  
(подпись) (расшифровка подписи)

Информация о фоновом загрязнении воды, воздуха, почвы (есть платные и бесплатные анализы)	Начальнику Агентства по гидрометеорологии при МЧС КР  720017, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Керимбекова 1.
Информация о качестве питьевой воды, воздуха, почвы, продуктах питания, качестве игрушек, частично строительных материалов и т.д.  Проведение санитарно-гигиенического обследований при обращении населения с жалобами и заявлениями на нарушение законодательства в области общественного здравоохранения есть платные и бесплатные анализы)	Начальнику Департамента государственного санитарно-эпидемиологического надзора при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики.  720033, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул.Фрунзе 535 (между ул. Исанова и пр.Манас).
Проведение анализа о загрязнения предприятий, наличия тяжелых металлов  Оценка качества атмосферного воздуха и промышленных выбросов проводится по 12 показателям, поверхностных и сточных вод – по 28, почвы – по 20. УЭМ определяет уровень радиоактивности по гамма-фону окружающей среды. (есть платные и бесплатные анализы)	Заместителю начальника Управления экологического мониторинга и лесохотустройства  Лаборатория ГАООСи/IX (ИСО МЭК 17025-2000), Адрес: ул.Байтик-Баатыра, 34, 3 эт.

### Образец №3. Заявление на нарушение санитарных норм и требований

*Кому: ФИО, должность, название государственного органа.*

*Адрес государственного органа.*

*От кого: ФИО заявителя.*

*Почтовый адрес, телефон.*

#### ЗАЯВЛЕНИЕ

Мы, жильцы дома \_\_\_\_\_ по улице \_\_\_\_\_ постоянно наблюдаем систематическое сжигание мусора: горят как мусорные баки, так и сам мусор на контейнерной площадке во дворе нашего дома.

Из-за задымленности, связанной с постоянным горением мусора во дворе дома, резко ухудшилась экологическая обстановка микрорайона, обострились хронические заболевания у детей и пенсионеров, особенно у астматиков.

В соответствии со ст. 23. Охрана окружающей среды от производственных, бытовых и иных отходов, закона «Об охране окружающей среды», статьями 7, 17 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения от 26 июня 2001 года N 60», ст. 167, 174 Административного кодекса.

#### **ПРОСИМ:**

провести проверку по данному факту и привлечь к ответственности виновных лиц.

С уважением жильцы дома

«    » \_\_\_\_\_ 20    года

\_\_\_\_\_  
(подпись) (расшифровка подписи)

**Образец №4. Заявление в прокуратуру**

\_\_\_\_\_ (название прокуратуры района)

\_\_\_\_\_ (индекс, адрес)

от \_\_\_\_\_ (ФИО гражданина)

Адрес: \_\_\_\_\_ (индекс, адрес местонахождения гражданина)

**ЗАЯВЛЕНИЕ**

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г., около 18 часов вечера перед окнами квартир \_\_\_\_\_ по адресу г. Бишкек, \_\_\_\_\_ были спилены два дерева: карагач и тополь.

Вырубка велась физическими лицами, проводившими ремонтные работы в указанных квартирах с целью оборудования отдельного входа в помещение со стороны улицы \_\_\_\_\_.

Когда я, как собственник жилья, проживающая в указанном доме, попросила разъяснений, то строители, производившие вырубку деревьев, не дали ответов на вопросы: что за организация осуществляет вырубку, есть ли разрешение администрации, есть ли порубочный билет и с какой целью вырубается деревья под окнами жилого дома, фасад которого выходит на оживленную транспортную магистраль.

Не получив ответа на поставленные вопросы, я вызвала сотрудников милиции \_\_ о/м \_\_\_\_\_ (должность, Ф. И. О), которыми был составлен соответствующий протокол.

В соответствии со статьей 182. Административного кодекса КР «Повреждение или самовольная вырубка деревьев и кустарников в парках, заповедниках, зеленых зонах городов и других населенных пунктов, полезащитных лесонасаждений, защитных лесных полос вдоль автомобильных и железных дорог, запретных лесных полос вдоль рек и каналов, вокруг озер и других водоемов без разрешения органов охраны окружающей среды - влекут наложение административного штрафа на граждан - от двух до десяти, на должностных лиц - от тридцати до сорока расчетных показателей.»

**Просим:**

1. Провести проверку по данному факту и привлечь к ответственности виновных лиц.
2. По результатам проверки дать мне письменный ответ.
3. В случае отказа в удовлетворении моей жалобы прошу указать порядок обжалования принятого решения.

**Приложения:**

1. Копия акта или протокола (если есть);
2. Фотографии (если есть).

С уважением, \_\_\_\_\_  
(подпись) (расшифровка подписи)

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ года\_\_

## Образец №5 Заявление на действия (бездействие) должностного лица

В \_\_\_\_\_  
(название прокуратуры района)

\_\_\_\_\_  
(индекс, адрес)

Заявитель: \_\_\_\_\_  
(ФИО гражданина)

Адрес: \_\_\_\_\_  
(индекс, адрес местонахождения гражданина)

Заинтересованное лицо:

\_\_\_\_\_  
(название государственного органа, органа местного самоуправления, должностное лицо)

Адрес: \_\_\_\_\_  
(индекс, адрес местонахождения заинтересованного лица)

### ЗАЯВЛЕНИЕ (на действия/бездействие должностного лица)

«    » \_\_\_\_\_ 201 года \_\_\_\_\_ Государственным органом .....  
\_\_\_\_\_ выдано разрешение на строительство предприятия  
«.....».  
(указать адрес)

Разрешение выдано с нарушением закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», СанПиН2.2.1/2.1.1.1200-03, так как расстояние от предприятия до водозабора меньше разрешенного.

Указанным разрешением нарушено мое право на благоприятную среду обитания, закрепленное в Конституции Кыргызской Республики, статья 48.

В связи с вышеизложенным прошу:

1. Провести проверку по данному факту и привлечь к ответственности виновных лиц.
2. По результатам проверки дать мне письменный ответ.
3. В случае отказа в удовлетворении моей жалобы прошу указать порядок обжалования принятого решения.

С уважением,

«    » \_\_\_\_\_ 20 года

\_\_\_\_\_  
(подпись) (расшифровка подписи)

**Образец №6. Заявление о привлечении к дисциплинарной ответственности**

Кому: \_\_\_\_\_  
(ФИО главы государственного органа,  
название государственного органа)

\_\_\_\_\_  
(адрес государственного органа)

От кого: \_\_\_\_\_  
(ФИО заявителя)

\_\_\_\_\_  
(почтовый адрес, телефон)

Доводим до Вашего сведения, что на запрос (регистрационный номер №), гражданина (-ки) ФИО....., в .....название государственного органа ....., от .....дата. Не был предоставлен ответ в соответствии с законодательством.

Комментарий: Право на получение информации для граждан Кыргызской Республики установлено в: Законе «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 14 ноября 2006 года

В соответствии с которым:

- Каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. (исключения оговариваются лишь в статье 5)
- Обязанности по предоставлению информации в соответствии с положениями настоящего Закона возлагаются на все государственные органы и органы местного самоуправления;
- Подготовка ответа на письменный запрос осуществляется в течение двухнедельного срока.
- Отказ в предоставлении информации, а также иные действия и решения ответственного лица, нарушающие требования настоящего Закона, по выбору лица, запрашивающего информацию, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу, Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики либо в судебном порядке в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В соответствии со Статьей 161. Административного кодекса КР «Непредоставление, сокрытие или искажение информации о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов»

- Непредоставление, сокрытие или искажение информации о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов, а также об источниках и объемах ее загрязнения, сокрытие фактов о размещении отходов, сверхнормативных сбросах и выбросах загрязняющих веществ или искажение информации об авариях с вредными экологическими последствиями и уровне загрязнения окружающей природной среды – влечет наложение административного штрафа от пяти до двадцати расчетных показателей.

В качестве доказательства неисполнения служащим его обязанностей необходимо приложить копии подтверждающих документов, например запросы, оставшиеся без ответа, отказы; предоставить информацию; опубликованные информационные сообщения и др. В случае отсутствия таких документов, каждый факт неисполнения необходимо подтвердить соответствующими аргументами.

**ПРОСИМ:**

1. Провести проверку по данному факту и привлечь к ответственности виновных лиц.
2. По результатам проверки дать мне письменный ответ.
3. В случае отказа в удовлетворении моей жалобы прошу указать порядок обжалования принятого решения.

« » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ года

**Образец №7. Исковое заявление  
О запрещении всех видов хозяйственной деятельности  
в водоохранной полосе реки**

Для заполнения секретариатом (слушаний):	
Когда получено	
Регистрационный номер	

В суд \_\_\_\_\_

Адрес \_\_\_\_\_

Истец : (Ф.И.О.)  
проживающий: (адрес)

Ответчик:  
ФИО или название организации, Адрес

**ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ**

В 2004 году в \_\_\_\_\_ было начато строительство нефтеперерабатывающего завода компанией «Петроль».

В соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.006-03 (2.2.1./2.1.1. Проектирование, строительство предприятий, планировка и застройка населенных мест.) Производство по переработке нефти, попутного нефтяного и природного газа относится к предприятиям Класс I - санитарно-защитная зона 1000 м.

При переработке углеводородного сырья с содержанием соединения серы выше 1% (весовых) санитарно-защитная зона должна быть обоснованно увеличена.

Территория строительства завода располагается в непосредственной близости от населенных пунктов, пастбищ и пахотных земель. Русло реки находится в 100 метрах от завода, село, в котором проживает порядка 2000 человек, находится в 500 метрах от объекта.

**Просим :**

1. Запретить собственнику земельного участка осуществлять строительство и иную хозяйственную деятельность в водоохранной полосе.
2. Обязать кампанию «Петроль» возместить ущерб, причиненный окружающей среде неправомерными действиями.

**Приложения:**

1. Копия претензии от 21.05.03.
2. Копия ответа на претензию от 21.05.03.
3. Копия искового заявления для ответчика.

Ваши Ф.И.О.  
подпись  
дата

Вопросы формы и содержания искового заявления и ряда моментов, связанных с предъявлением иска, регулируются Уголовно-процессуальным кодексом КР.



## Образец №10. Протокол общественных слушаний

Наименование органа местного самоуправления,  
который проводит слушания

### ПРОТОКОЛ

Общественные слушания по материалам ОВОС (наименование и местоположение объекта обсуждения) \_\_\_\_\_ района \_\_\_\_\_ области

г. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ области

\_\_\_\_\_ дата

Место проведения: \_\_\_\_\_

Время проведения: \_\_\_\_\_

На общественных слушаниях присутствовали:

Председатель слушаний

Представитель заказчика

Секретарь слушаний

Участники слушаний      Зарегистрировалось \_\_\_\_\_ человек

(Приложение 1)

### Выполнение требований по информированию общественности

Слушания проводятся на основании требований следующих нормативных актов:

\_\_\_\_\_

Информационные объявления были опубликованы в следующих СМИ: ... и разосланы ...

Материалы ОВОС размещены в \_\_\_\_\_. Получено и зарегистрировано \_\_\_\_ предложений и замечаний.

Получены следующие замечания по порядку ознакомления общественности с материалами ОВОС: \_\_\_\_

### Задачи слушаний:

1. Предоставление информации о возможном воздействии проекта на окружающую среду, изменений в окружающей среде в результате реализации проекта.
2. Выявление вопросов, вызывающих обеспокоенность населения; пробелов и недостатков предоставленной документации.
3. Обсуждение мер по снижению неблагоприятных воздействий.
4. Выявление общественных предпочтений по предложенным альтернативам.
5. ...

### Информация по обсуждаемому проекту

На слушаниях представлена следующая документация и наглядные материалы:

1. ...
2. ...

**Краткое изложение выступления представителей заказчика:****Вопросы участников слушаний представителю заказчика**

(Вопросы, переданные в письменном виде, зачитывает Председатель слушаний)

**Итоги слушаний**

Перечень вопросов, на которые необходимо дать ответ в окончательном варианте материалов ОВОС

Перечень разногласий между заказчиком (представителями заказчика) и общественностью по предоставленным материалам

Перечень предложений общественности по мерам снижения негативных воздействий и/или альтернативным вариантам реализации проекта

Результаты обсуждения альтернатив (если таковые имеются в проекте)

**Подписи**

Председатель слушаний

Представитель заказчика

Секретарь слушаний

Подписи представителей неправительственных организаций

**Приложения**

- Стенограмма (аудиозапись)
- Список участников

## Образец №11. Протокол для учета замечаний и комментариев общественности в рамках проведения общественных слушаний

### Общая часть:

Дата Время Место проведения слушаний	Наименование органа местного самоуправления, который проводит слушания (консультации)
Дата завершения консультаций	Наименование проекта (процесса консультаций)

#### Учет поданных письменных комментариев:

**А. Фамилия, Имя, Отчество** \_\_\_\_\_

Почтовый адрес: \_\_\_\_\_

Телефон/факс: \_\_\_\_\_

Адрес электронной почты: \_\_\_\_\_

Хотите ли Вы получить итоговые документы общественного обсуждения проекта?

Да Нет

Предпочтительный способ получения документов:

По почте: По факсу: По эл.почте:

#### **Б. По какому вопросу Вы выражаете свое мнение?**

Пожалуйста, укажите параграф, раздел документа или проблему, к которой относится Ваш комментарий

Вы возражаете или поддерживаете положения обсуждаемого документа?

Возражаю Поддерживаю

*По возможности, используйте отдельные формы для комментариев по разным проблемам или разделам документа.*

#### **В. Пожалуйста, объясните свою позицию: почему Вы возражаете или поддерживаете обсуждаемый документ в этом пункте?**

Изложите свое мнение полностью, при необходимости используйте дополнительные страницы. Пожалуйста, прочитайте прилагаемое руководство по консультациям, в котором указано, какие аргументы являются наиболее значимыми при рассмотрении проекта комиссией государственной экологической экспертизы.

#### **Г. Выбор альтернатив. Если в обсуждаемой документации предлагаются альтернативные варианты реализации проекта, какой из них Вам кажется более предпочтительным? Почему?**

Если документация не содержит альтернатив, Вы можете предложить свой вариант. Если Вы не согласны с конкретной формулировкой, содержащейся в тексте, Вы можете предложить свой вариант – как это должно быть изложено. Используйте дополнительные страницы при необходимости.

\_\_\_\_\_

подпись

\_\_\_\_\_

ФИО

Дата: \_\_\_\_\_

Пожалуйста, верните заполненную форму по адресу \_\_\_\_\_

(адрес, эл.адрес ответственного лица)

до \_\_\_\_\_

(дата окончания консультаций)

**Образец №12. Запрос на участие парламентских слушаниях***Дата:*Руководителю (фракции «...»)/председателю  
комитета «...»/ руководителю комиссии,  
рабочей группы « ...»

ФИО

От :

ФИО

Адрес, тел.

**Уважаемый (ая)** \_\_\_\_\_,

Прошу предоставить мне возможность принять участие в Парламентских слушаниях на тему «...», которые состоятся в здании Жогорку Кенеш ..... числа.

Интерес участия в Парламентских слушаниях вызван в том, что обсуждаемый вопрос «...»/проект закона, касается моей сферы деятельности/жизненных интересов и т.д..

С уважением,  
ФИО

/Подпись/

**Образец №13. Запрос на посещение библиотеки Парламента***Дата:*

Аппарат Жогорку Кенеша

ФИО

От :

ФИО

Адрес, тел.

**Уважаемый (ая)** \_\_\_\_\_,

Прошу предоставить возможность посещения библиотеки Жогорку Кенеша с .....по .....время, число  
месяц, год.

Целью моего посещения библиотеки является написание дипломной работы на тему «...».

С уважением,  
ФИО

/Подпись/

## Образец №14. Запрос на посещение пленарного заседания Парламента

*Дата:*

Аппарат Жогорку Кенеша

ФИО

От :

ФИО

Адрес, тел.

**Уважаемый (ая)** \_\_\_\_\_,

Прошу предоставить возможность посещения пленарного заседания Жогорку Кенеша,  
которое состоится (дата) , на котором будет обсуждаться вопрос....

Целью моего посещения пленарного заседания является.....

С уважением,  
ФИО

/Подпись/

## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА:

1. Брудный А. А. Пространство возможностей. — Бишкек, 1999.
2. Брудный А. А. Персонетика. — М.: Лабиринт, 2003.
3. Выполнение положений Орхусской Конвенции в странах Восточной Европы и Кавказа Пособие для представителей гражданского общества. Киев, Украина, 2004 EuropeAid 02-0114
4. Веселов А. К. Общественный экологический контроль в России: правовое регулирование и практика (Пособие для общественных инспекторов) - Москва, 2005.
5. Государственная стратегия молодежной политики до 2015 года <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93759>
6. Зыбкин А.В., Полукаров В. Параллельный мир - реклама и право. - М.: Институт бизнеса и права, 2000.; Зыбкин.А. Рекламная политика телекоммуникационных компаний. Связи с общественностью: внешние и внутренние мероприятия. - М.: МГСА, 2001.
7. Инструкция о порядке проведения оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (ОВОС) в Кыргызской Республике (от 27 июля 1997)
8. Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы предпроектных, проектных и иных материалов и документов в Кыргызской Республике (от 3 сентября 1997)
9. Информационный обмен и гражданское участие как инструменты развития муниципалитета. Учеб. пособие сост. Н. Добрецова, С. Градваль – Б.-2009. -С.9.
10. Карпов А.С. Модуль «Работа с гражданским обществом для совершенствования правоприменения в лесном секторе». - С-Петербург, 2010.
11. Как защитить свое право на благоприятную окружающую среду. Экологический правозащитный центр «Беллона» (Практическое пособие для граждан). - Санкт-Петербург, 2007.
12. Карпов А.С., Афиногенов Д.В.Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Подготовлено при поддержке Российского регионального экологического центра, СПб Общество естествоиспытателей, инициативная группа «Диалог-21».
13. Как правильно составить исковое заявление в суд <http://zl.uka.ru/2010/02/01/kak-pravilno-sostavit-iskovoe-zayavlenie-v-sud/>
14. Кыргызстан в цивилизованном мире Илим 2016 В.М.Плоских, О.А.Тогусаков, Т.К.Койчуев, Т.А.Аскарров, А.Э.Эркебаев, Т.А.Абдрахманов
15. «Молодежь и государственная политика в Кыргызстане», 2012 (пилотный обзор молодежной политики в КР, подготовленный Международной дебатной образовательной ассоциацией и Фондом «Сорос-Кыргызстан»
16. Молодежь и государственная политика в Кыргызстане [http://soros.kg/wp-content/uploads/2012/09/Youth\\_policy.pdf](http://soros.kg/wp-content/uploads/2012/09/Youth_policy.pdf)
17. Молодежь – стратегический ресурс Кыргызстана. Белая книга молодежной политики, 2008.
18. Национальный доклад о развитии человека 2009/2010 «Кыргызстан: успешная молодежь – успешная страна. Хроники поколения «Ы». ПРООН в Кыргызстане, 2009.

19. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы
20. Общество по защите прав потребителей «Резонанс» <http://www.zonapprav.ru/azbuka.htm>
21. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218 «Об одобрении Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы»
22. Программа и План действий по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы
23. Перелет Р.А. Переход к эре устойчивого развития? // Россия в окружающем мире — 2003/ Отв. ред. Н.Н. Марфенин. М.: Изд-во МНЭПУ, 2003
24. Руководство по правам граждан на принятие решений в области горнодобывающей промышленности (перевод с английского). Earth Island Institute Pacific Environment Oakland, [info@pacificenvironment.org](mailto:info@pacificenvironment.org)
25. Технологии общественного участия <http://ecom.su/search/>
26. Тогусаков О. А. «Предвидение как функция науки» (Б., 1994)
27. Тогусаков О.А «Особенности парламентской демократии в Кыргызстане»
28. Тогусаков О. Революция: уроки, надежды//Слово Кыргызстана.-2005
29. Тоффлер Э. Шок будущего/ Пер. с англ. М.: АСТ, 2001
30. Учебное пособие по специальному курсу «Особенности правоохранительной работы в многоэтническом сообществе» (краткий курс лекций) по спец. «Юриспруденция» \ Под общ. ред. З.И. Кочорбаевой – Бишкек, 2012.
31. Указ Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11 «Об утверждении Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы»
32. Участие общественности в принятии экологически-значимых решений. Методическое руководство. ЭД БИОМ. \ Под общей редакцией А.В.Кириленко – Бишкек, 2015.
33. Участие молодежи в процессе принятия решений <http://dr.kg/images/library/%D0%A3%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B5%20%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B6%D0%B8.pdf>
34. Участие молодёжи [http://earyouth.eu/sites/default/files/documents/nino\\_youth\\_participation\\_forms\\_and\\_levels.pdf](http://earyouth.eu/sites/default/files/documents/nino_youth_participation_forms_and_levels.pdf)
35. Феномен революции Б: 2015 Отв редактор Тогусаков ОА
36. Центр ОБСЕ в Туркменистане Экологический Клуб CATENA <http://aarhus.ngo-tm.org/appendix/ecoright.htm>
37. Шукуров Э.Дж. Природные условия устойчивого развития Кыргызстана. Бишкек, 2008.
38. Шукуров Э.Дж. Сочинения. Бишкек, 2008.
39. Шукуров Э.Дж. Экологические предпосылки и проблемы в Кыргызстане в связи с перспективами устойчивого развития. Бишкек, 2009.
40. Экологическая безопасность в контексте устойчивого развития. ЭД БИОМ, \Под общей редакцией В. А.Коротенко – Бишкек, 2015

41. «Я могу!». Усиление участия молодежи в процессе принятия решений на местном уровне. Аналитические записки по результатам реализации Проекта «Усиление участия молодежи в процессе принятия решений на местном уровне». Институт политики развития при поддержке Фонда «Сорос – Кыргызстан», 2012.
42. Severn Cullis-Suzuki at Rio Summit 1992 <https://www.youtube.com/watch?v=oJJGuIZVfLM> A Date with History: 17 yr old Brittany Trilford at the UN Earth Summit 2012 <https://www.youtube.com/watch?v=karQQb-B8Uk>

Типография: “Алтын Принт”  
Зак. № 78 объем 7,5 уч. изд. л.

г. Бишкек, ул.Орозбекова 44,  
тел.: 62-13-10  
e-mail: [altyntamga@mail.ru](mailto:altyntamga@mail.ru)





Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**BIOM**  
ECOLOGICAL MOVEMENT

