

ОТЧЁТ
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ
ИССЛЕДОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

СУДОВ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Исследование проведено МОФ «Инициатива Розы Отунбаевой»
в рамках проекта USAID «Укук булагы», реализуемого
некоммерческой организацией «Ист-Вест Менеджмент Институт» (EWMI)
при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)



Данное исследование стало возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID) в рамках проекта “Укук булагы”. МОФ “Инициатива Розы Отунбаевой” несет ответственность за содержание исследования, которое не обязательно отражает позицию USAID, Правительства США или EWMi.

Проект USAID «Укук булагы» направлен на расширение доступа граждан к правосудию путём повышения прозрачности деятельности органов правосудия, продвижения гендерно-чувствительного и ориентированного на людей правосудия и снижения уровня коррупции. Гендерно-чувствительное и ориентированное на людей правосудие – это новый подход в государственном управлении, основанный на фактических данных, который помогает лучше понимать и реагировать на системные правовые проблемы и потребности граждан.

Итоговый отчёт подготовлен коллективом авторов в составе:

Алёнкина Н., Капаров Ж., Касеева Н., Эстебесова Н.

МОФ «Инициатива Розы Отунбаевой»:

Искакова А., Кайыкова Р., Капаров Ж., Кендирбаева Д., Оторов Б.

Содержание

I.	Резюме исследования стр. 6
II.	Введение стр. 9
III.	Методология исследования стр. 10
IV.	Портрет судов аксакалов стр. 15
V.	Актуальность судов аксакалов стр. 21
VI.	Потенциал судов аксакалов стр. 23
VII.	Эффективность (результативность) судов аксакалов стр. 27
VIII.	Взаимодействие судов аксакалов с внешними субъектами стр. 32
IX.	Устойчивость суда аксакалов стр. 35
X.	Рекомендации стр. 37

Диаграммы

Диаграмма 1	Количество респондентов полевых исследований стр. 12
Диаграмма 2	Возрастные группы респондентов полевых исследований стр. 13
Диаграмма 3	Национальная принадлежность респондентов ФГД стр. 13
Диаграмма 4	Секторальные категории респондентов стр. 14
Диаграмма 5	Количество судов аксакалов в Кыргызской Республике стр. 15
Диаграмма 6	Количество членов судов аксакалов в Кыргызской Республике стр. 16
Диаграмма 7	Количество председателей судов аксакалов в Кыргызской Республике стр. 17
Диаграмма 8	Количество секретарей судов аксакалов в Кыргызской Республике стр. 17
Диаграмма 9	Распределение ролей в судах аксакалах по полу стр. 18
Диаграмма 10	Возрастные группы членов судов аксакалов по Кыргызской Республике стр. 18
Диаграмма 11	Уровень образования членов судов аксакалов по областям стр. 19
Диаграмма 12	Уровень образования членов судов аксакалов в Кыргызской Республике стр. 19
Диаграмма 13	Количество рассмотренных дел судами аксакалов в Кыргызской Республике стр. 20

Сокращения

АА	Айыльный аймак
АО	Айыл окмоту
ГГЮП	Гарантированная государством юридическая помощь
ГИ	Глубинное интервью
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
КР	Кыргызская Республика
КПНС	Комитет по предотвращению насилия в семье
МВД	Министерство внутренних дел
МТСОМ	Министерство труда, социального обеспечения и миграции
МТУ	Муниципальное территориальное управление
НПО	Неправительственная организация
НСК	Национальный статистический комитет
ОМСУ	Орган местного самоуправления
ОПЦ	Общественный профилактический центр
ПГТ	Посёлок городского типа
РГА	Районная государственная администрация
РОВД	Районный отдел внутренних дел
СА	Суд аксакалов
ФГД	Фокус-групповая дискуссия

Резюме исследования

Отчёт по результатам исследования судов аксакалов в Кыргызской Республике посвящён деятельности СА как негосударственного механизма разрешения споров и предоставления доступных услуг правосудия населению. Исследование нацелено на оценку деятельности и текущего положения судов аксакалов, практики рассмотрения дел, взаимодействия с ключевыми сторонами на национальном и местном уровнях страны. В отчёте предпринимается попытка описать портрет СА, закономерности их деятельности, актуальность, эффективность, устойчивость института, сотрудничество с другими общественными органами и публичными институтами, а также гендерную чувствительность на сегодняшний день.

Отчёт основан на результатах кабинетного анализа, который включает обзор нормативно-правового регулирования деятельности судов аксакалов, анализ проекта нового Закона «О судах аксакалов», научных публикаций, результатов межотраслевых исследований, а также на результатах интервью с представителями государственных органов, судебной и правоохранительной системы, неправительственными организациями, экспертами на национальном уровне и данными полевого исследования деятельности судов аксакалов в 11 локациях по семи областям Кыргызской Республики.

По данным органов местного самоуправления, в настоящее время в КР действует 541 суд аксакалов, в которых зарегистрировано 3282 члена. Из них 2764 (84%) – мужчины, а 518 (16%) – женщины. В судах аксакалов женщины чаще всего занимают роль секретаря и из-за гендерных и структурных барьеров крайне редко становятся председателями. Тем не менее большинство участников СА признаёт важность участия женщин в их работе, что напрямую влияет на частоту обращений женщин в суды аксакалов и на их чувствительность к конфликтам, в которых участвуют женщины.

Суд аксакалов, как общественный юрисдикционный орган, обладает прочной правовой основой и механизмами государственной поддержки, такими как конституционный статус, специальный закон, принудительная сила решений и финансирование из местного бюджета. Однако они не включены в программы развития правосудия, не обсуждаются в контексте политико-правовой повестки в отношении доступа к правосудию, и не получают помощи и содействия от какого-либо института на национальном уровне.

Исследование уровня потребности населения в СА показало, что на республиканском уровне не установлено понимание модели развития этого института. Однако на местном и районном уровнях выявлена заинтересованность в его укреплении

и развитии. Суды аксакалов имеют положительный эффект на снижение уровня конфликтности и напряжённости в обществе, на общественную мораль, закрепляя нормы поведения в обществе и являясь средой для их формирования. Тем не менее роль СА заметно снизилась по сравнению с первыми годами их существования.

Отсутствие должной поддержки и внимания к этим судам, а также чрезмерная бюрократизация, механическое заимствование процессуальных форм деятельности государственных судов, их собственная пассивность могут привести к вырождению СА, утрате культурологической обусловленности и уникальности судов аксакалов. В результате другие игроки могут заполнить ниши общественно доступного правосудия.

Суды аксакалов пользуются популярностью у населения как альтернативная форма разрешения споров, благодаря своей близости к местному контексту и культурным особенностям, отсутствием платы, быстрой рассмотрении споров и широкому выбору источников для разрешения. Тем не менее у них есть и недостатки, такие как отсутствие предсказуемости и последовательности в принятии решений, недостаточная открытость и подотчётность деятельности, а также отсутствие механизмов контроля за принятыми решениями.

Юрисдикционная деятельность СА в настоящее время ограничена рассмотрением споров граждан по гражданским, имущественным и семейным правоотношениям. Категории споров имеют ярко выраженную региональную и урбанистическую специфику. Наиболее частыми являются обращения в суды аксакалов по семейным конфликтам, возмещению вреда за утрату или повреждение имущества, спорам о поливе, соседским конфликтам и спорам на основе национальных обычаев и традиций. СА больше не могут рассматривать уголовные дела небольшой тяжести и отдельные административные правонарушения. Это привело к уменьшению нагрузки на суды, снижению их активности, ограничениям в использовании мер воздействия на нарушителей.

Суды аксакалов успешно защищают права женщин по имущественным и земельным спорам, проводят профилактику правонарушений и воспитательную работу. В большинстве имущественных и семейных споров они действуют с целью примирения сторон и сохранения семейного благополучия. В спорах, связанных с насилием, СА используют общественное порицание и призывают к соблюдению традиционных гендерных ролей. Полномочия СА по рассмотрению дел о семейном насилии, закреплённые в Законе «О судах аксакалов», не соответствуют уголовному законодательству и законодательству о правонарушениях. В земельно-имущественных спорах между членами семьи СА чаще принимают сторону женщин. Однако отсутствие гендерно-чувствительного подхода и гендерной статистики сказывается на качестве рассмотрения дел и часто приводит к гендерной дискриминации.

Суды аксакалов используют широкий спектр социальных регуляторов для принятия решений, включая законодательство, нормы морали, нравственности, традиции и обычаи. Особенности решений могут быть обусловлены регионом и составом членов СА. Например, если в составе суда есть бывший сотрудник милиции или человек с юридическим образованием, СА больше склонен к применению законодательства. Новой тенденцией является использование религиозных норм в качестве дополнительного источника при разрешении споров.

Суды аксакалов имеют дело с разными субъектами на разных уровнях (местный кенеш, айыл окмоту, правоохранительные органы, суды). Однако большинство протоколов взаимодействия между ними не определено, что негативно влияет на устойчивость контактов. Например, для государственных судов, которые являются основными игроками во взаимодействии с СА, в гражданском процессуальном законодательстве отсутствует регламентация передачи дел судам аксакалов и об-

жалования решений последних. В отношении общественных органов возникают сложности, связанные с нечётким определением сферы деятельности различных институтов гражданского общества на местах и пересечением полномочий.

Устойчивость СА зависит от финансовых и институциональных аспектов. Для того чтобы функционировать более эффективно, суды аксакалов нуждаются в материально-технической помощи, повышении квалификации, обмене опытом и консультациях юристов. Несмотря на прямое закрепление в Конституции финансирования СА из местного бюджета, случаи выделения средств являются единичными из-за отсутствия проработанных механизмов выплат бюджетных средств общественным органам.

Суды аксакалов являются автономными и не образуют единую систему органов общественного правосудия. Однако они безоговорочно признают необходимость в обмене опытом и взаимодействии на горизонтальном уровне.

Отчёт содержит комплексные рекомендации, адресованные различным сторонам из государственного, муниципального, общественного секторов на национальном и местном уровнях. Рекомендации направлены на институциональные изменения, улучшение законодательства и политики в области деятельности судов аксакалов, а также на усиление их потенциала.

Введение

Институт судов аксакалов зародился в Кыргызстане в 1993 году как общественный институт в системе местного самоуправления. Его целью было укрепление местных сообществ, семей и совместного проживания на территории и разгрузка государственной судебной системы. В течение своей деятельности СА поддерживают постоянный контакт с государственными судами, как по организационным, так и по процессуальным вопросам. Первоначально СА были интегрированы в государственную судебную систему, но с 1996 года их статус изменился, и они перестали быть частью формального правосудия. Тем не менее принципы взаимодействия судов аксакалов с государственными судами остались прежними. В результате СА стали разновидностью гибридного органа, который содержит признаки несудебного органа, но в то же время имеет жёсткую законодательную базу и выполняет определённые государственные обязанности.

Однако изменения законодательства, осуществлённые в рамках судебно-правовой реформы КР и завершившиеся принятием новых процессуальных кодексов 2017 года, привели к усугублению противоречий и пробелов в правовой основе СА.

Несмотря на это, на протяжении всего процесса формирования судов аксакалов предпринимались попытки акцентировать равноправное участие женщин в их деятельности.

Неопределённость статуса СА, правовые пробелы и коллизии, отсутствие достоверной информации о количестве действующих СА, разногласия по поводу компетенции и роли СА в рассмотрении дел с гендерной проблематикой и низкая представленность женщин в СА, требуют проведения исследования. Актуальность исследования заключается, во-первых, в оценке текущего положения СА и их способности внести вклад в улучшение качества правосудия, путём понимания разнообразия участников и механизмов, используемых гражданами для разрешения споров, включая негосударственные методы. Во-вторых, исследование должно фокусироваться на способности СА учитывать потребности населения, интересы женщин, детей и других уязвимых групп. И, наконец, наибольшее значение исследования заключается в выработке рекомендаций по улучшению законодательных основ СА, проведению организационных мероприятий, повышению представленности женщин в СА и усилению гендерной чувствительности в их деятельности.

Исследование было проведено в соответствии с предварительно согласованной методологией.

Полученные результаты будут использованы для дальнейшего укрепления института судов аксакалов в КР и разработки рекомендаций для будущих мер по улучшению их деятельности в сфере гендерно-чувствительного правосудия.

Настоящий отчёт представляет собой краткую версию окончательного отчёта, подготовленного на основе анализа результатов исследования института СА, проведённого с июля по ноябрь 2022 года.

Международный общественный фонд «Инициатива Розы Отунбаевой» выражает благодарность всем, кто оказал поддержку в проведении исследования и принял в нём участие.

Методология исследования

Объектом исследования являлся институт судов аксакалов, **предметом** – деятельность судов аксакалов.

Цель исследования: оценить деятельность и текущее положение судов аксакалов, практику рассмотрения ими дел, взаимодействие с ключевыми сторонами на национальном и местном уровнях страны.

В данном исследовании гендерный анализ играл особую роль, позволяя учитывать интересы, возможности и потребности разных групп женщин и мужчин во всех сферах жизни общества, и являясь одним из действенных инструментов внедрения гендерно-чувствительной политики.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

- выявить количественные данные о составах СА в разрезе социально-демографических показателей;
- изучить актуальность, результативность деятельности и мероприятия, осуществляемые СА;
- провести гендерный анализ неформальных механизмов достижения правосудия на местном уровне на примере СА;
- выявить партнёров и заинтересованных сторон СА и оценить их взаимодействие;
- оценить устойчивость института СА с точки зрения институционального, социального, финансового и других аспектов.

Гипотезы исследования:

Перед началом исследования была выдвинута гипотеза о том, что институт судов аксакалов имеет устаревшую политику функционирования и управления, которая использует различные несогласованные парадигмы, включая гендерные, и не полностью соответствует потребностям населения в правосудии на местном уровне.

Исследование было проведено, чтобы определить:

- портрет СА;
- текущее правовое регулирование СА;
- существующие барьеры для участия женщин в деятельности СА;
- позитивные кейсы, где женщины являются полноправными членами СА, а также где они получили гендерно-чувствительное и справедливое решение СА;
- восприятие роли СА со стороны местного населения, восприятие собственной роли членов СА;
- роль религии в деятельности СА;
- взаимодействие СА с ключевыми органами на местах;
- потребности СА;
- рекомендации для проведения будущих интервенций.

Географический охват:

Исследование было проведено в 11 сообществах по всей стране, включая 7 регионов, города республиканского значения Бишкек и Ош. В рамках исследования было обследовано 14 судов аксакалов в 7 областях республики. Хотя это отображает общую тенденцию по КР, следует учесть, что эта выборка не является полной.

Кроме того, данные, полученные в ходе глубинных интервью с ключевыми участниками на районном уровне, подтвердили схожесть базовых тенденций, выявленных на местах, с ситуацией по району в целом.



Отбор локаций был осуществлён с учётом следующих критериев:

1. Этнический состав сообщества (моноэтнические и полиэтнические);
2. Размер населения (большие и малые);
3. Географическое расположение (отдалённые от районного/областного центра);
4. Гендерный состав СА (моногоендерный и гендерно-сбалансированный);
5. Этнический состав СА (моноэтнический и полиэтнический);
6. Дата формирования текущего состава СА (новоизбранные и с большим сроком);
7. Качественные особенности состава членов СА (председательство женщин, юридическое образование и опыт юридической деятельности, наличие религиозных деятелей, муниципальных служащих, молодой возраст членов СА);
8. Количество рассмотренных дел (суды с наибольшим и наименьшим количеством дел).

Инструменты исследования:

Для проведения исследования использовались следующие методы и инструменты:

1. Сбор данных о действующих СА;
2. Кабинетное исследование;
3. Пилотное исследование для тестирования методов и инструментов;
4. Полевая работа.

В период с сентября по ноябрь 2022 года были проведены визиты в отобранные сообщества, в рамках которых были осуществлены:

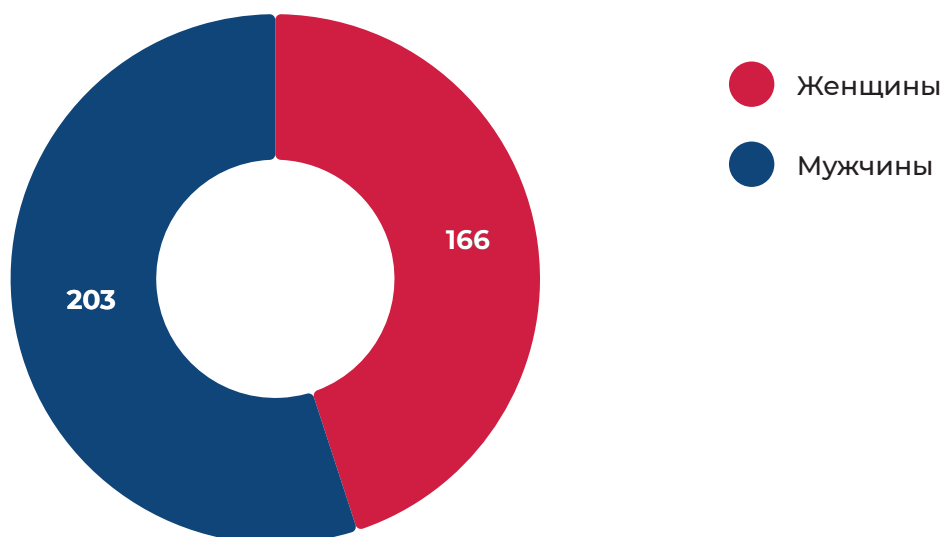
- глубинные интервью с заинтересованными сторонами на национальном и местном уровнях с руководителями и ключевыми специалистами государственных органов, государственных администраций районов, территориальных подразделений госорганов; ОМСУ; с организациями гражданского общества; с членами и участниками СА;
- ФГД с участниками судов аксакалов и местными жителями;
- изучение документов (журналы регистраций обращений, протоколы, решения и т.д.).

Исследование включало в себя 369 респондентов, из которых 203 (55%) были мужчинами и 166 (45%) – женщинами.

Глубинные интервью были проведены с 245 респондентами, среди которых было 163 (67%) мужчины и 82 (33%) женщины.

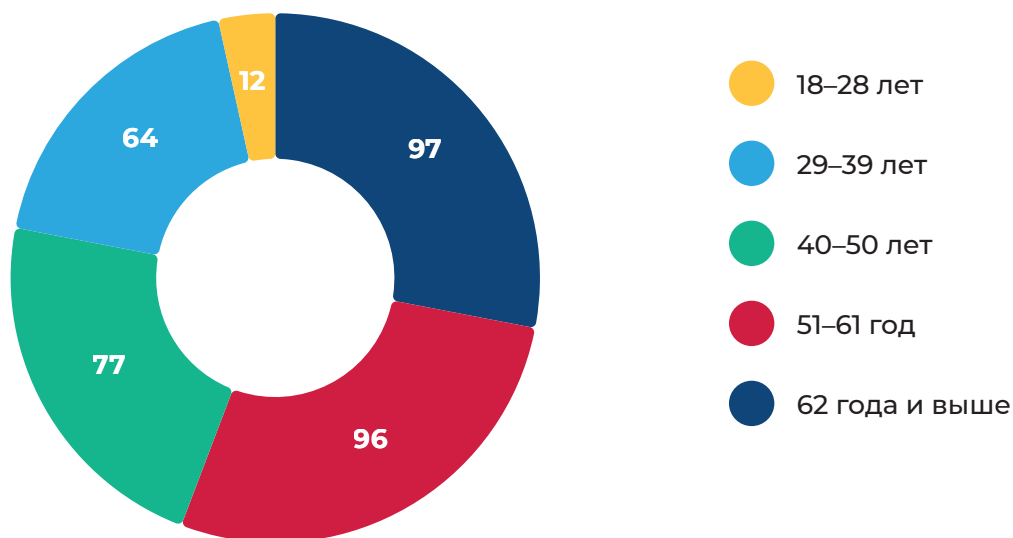
В ФГД в отобранных локациях приняли участие 124 человека, женщины составили 68% (84), мужчины – 32% (40).

ДИАГРАММА 1. КОЛИЧЕСТВО РЕСПОНДЕНТОВ ПОЛЕВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ (ЧЕЛОВЕК)



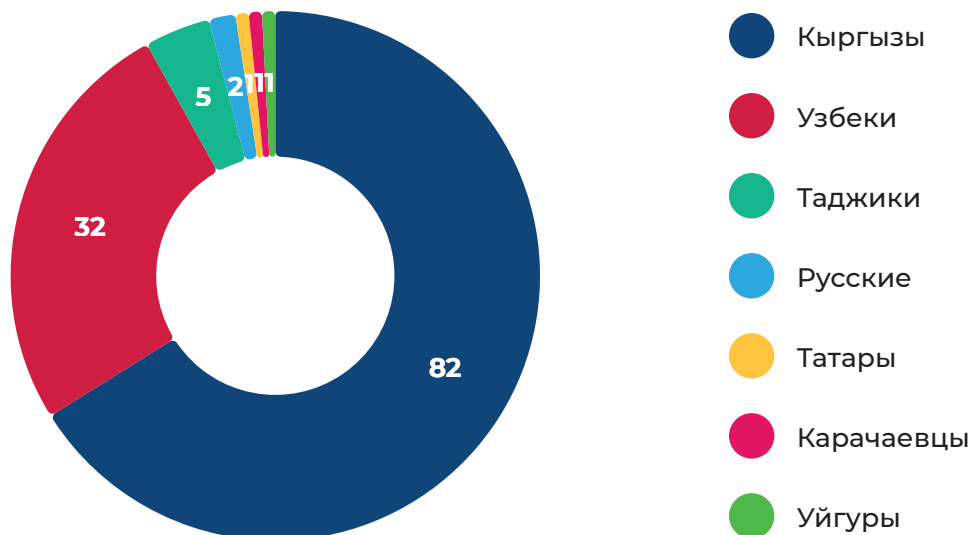
Более половины, а именно 56% респондентов находятся в возрастной группе от 40 до 61 года. Наименьшее число респондентов представлено в возрастной категории 18–28 лет (3% от общего числа участников исследования). Средний возраст участников составил 51,7 лет.

ДИАГРАММА 2. ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ РЕСПОНДЕНТОВ ПОЛЕВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ (ЧЕЛОВЕК)



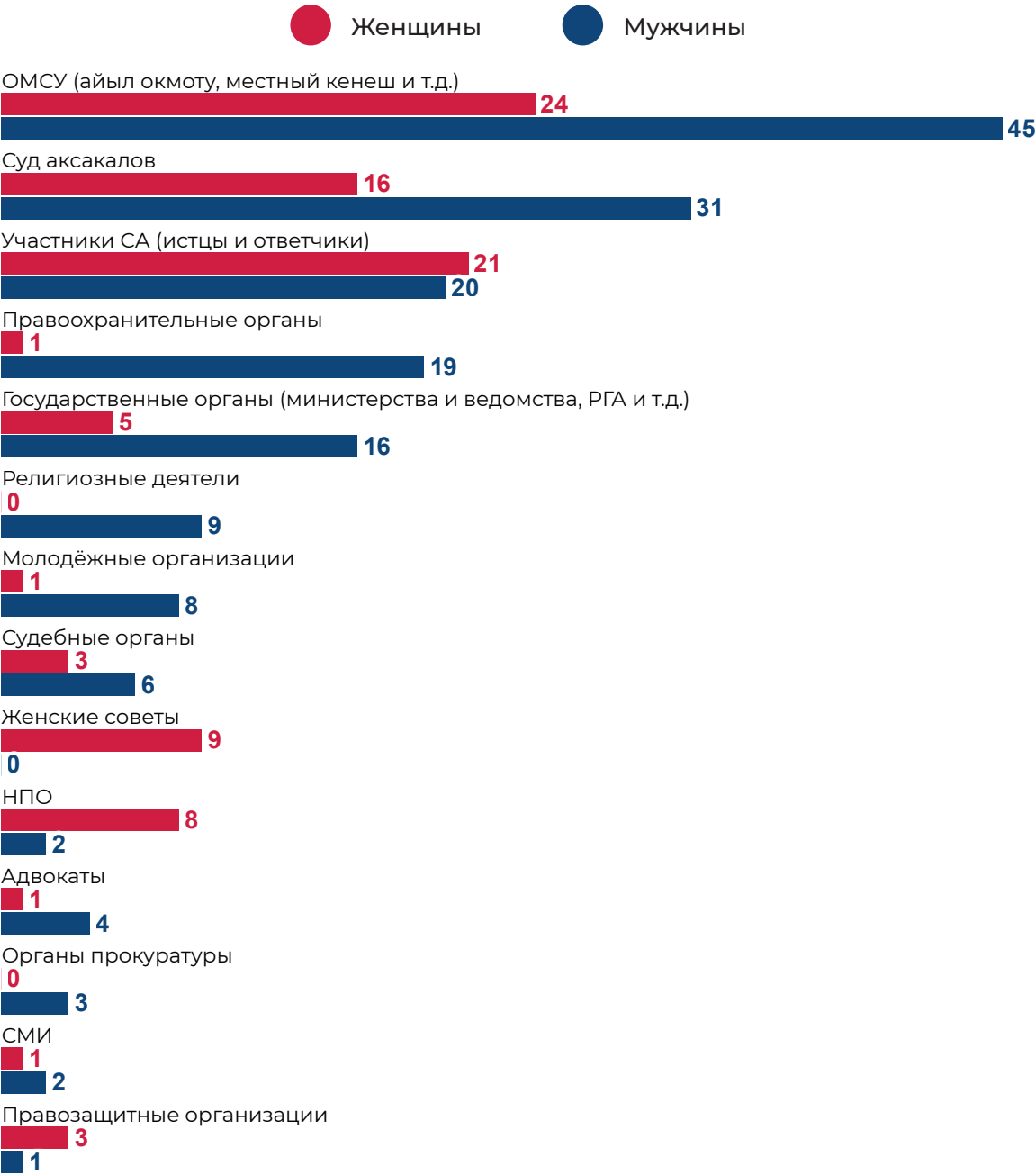
Среди участников ФГД 66% составляют кыргызы, а 34% – представители других национальностей.

ДИАГРАММА 3. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ РЕСПОНДЕНТОВ ФГД (ЧЕЛОВЕК)



По секторальному признаку наибольшее представительство имеют ОМСУ – 69 респондентов. Органы внутренних дел и государственные органы на районном уровне (РГА и территориальные подразделения министерств и ведомств) представлены примерно в равных долях – 20 и 21 соответственно. Наименьшее количество респондентов было из органов прокуратуры – 3.

ДИАГРАММА 4. СЕКТОРАЛЬНЫЕ КАТЕГОРИИ РЕСПОНДЕНТОВ (ЧЕЛОВЕК)



Портрет судов аксакалов

Количество судов аксакалов

Согласно открытым источникам, в 2015 году в КР действовало 795 судов аксакалов, а их состав включал **4385** граждан¹.

Однако информация о количестве и характеристиках СА на сегодняшний день не представлена в открытых источниках.

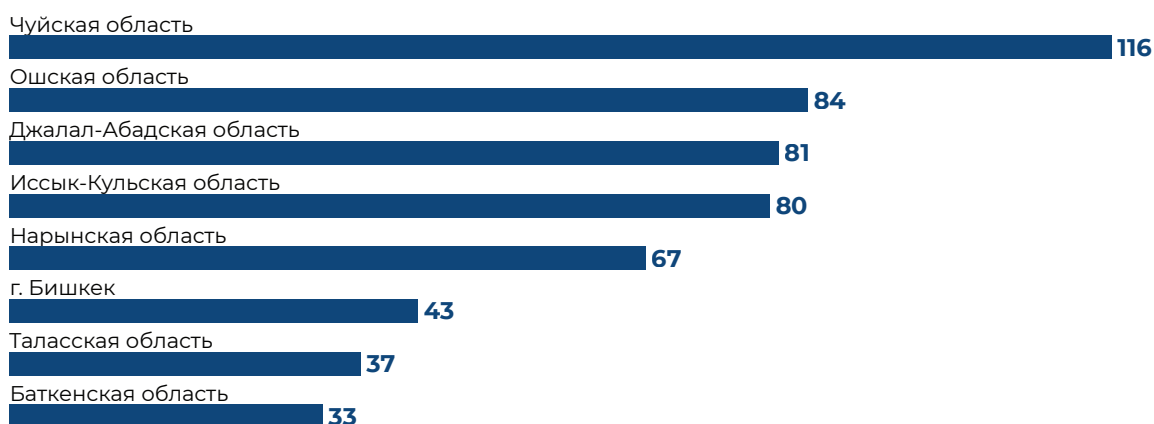
В рамках исследования был проведён запрос в Аппараты полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в регионах страны для получения актуальных данных о количестве и составе СА. Были получены данные от 461 муниципалитета, включая 433 АА и ПГТ, 15 городов районного значения, 11 городов областного значения и 2 города республиканского значения. Данные не были предоставленными 23 АА, 3 городами районного значения и 1 городом областного значения.

Согласно представленным данным ОМСУ, на территории страны в настоящее время функционирует **541** суд аксакалов.

Исследования выявили расхождения в количественных данных, опубликованных в открытых источниках, и информации, предоставленной ОМСУ. Это может быть связано с различными временными интервалами сбора данных, отсутствием проведения выборов членов СА в некоторых муниципалитетах на момент запроса, а также с отсутствием единой методологии сбора данных у государственных органов.

Согласно данным ОМСУ, на территории страны функционирует **541** суд аксакалов, из которых большинство расположено в Чуйской области – 116 (21%), а наименьшее количество в Баткенской области – 33 (6%).

ДИАГРАММА 5. КОЛИЧЕСТВО СУДОВ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ



¹ Статья о действующих судах аксакалов.
URL: https://24.kg/parlament/23961_v_kyrgyzystane_deystvuet_795_sudov_aksakalov/
(дата обращения: 10.03.2023)

Количество членов судов аксакалов

Согласно информации, предоставленной ОМСУ, общее количество членов судов аксакалов в КР составляет **3282** человека, из них 2764 (84%) – мужчины и 518 (16%) – женщины.

ДИАГРАММА 6. КОЛИЧЕСТВО ЧЛЕНОВ СУДОВ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (2022 ГОД)



В Нарынской области наибольшее количество женщин (86 человек), которые являются членами СА, составляет 17% от общего числа членов. В Баткенской и Иссык-Кульской областях эта доля составляет 11%, 19 и 48 человек соответственно, что является самой низкой в КР. В городе Бишкек доля женщин, являющихся членами СА, составляет 40% (84 человека).

Количество председателей судов аксакалов

Среди 541 председателя СА по всей стране женщины составляют только 5% (29 человек), в то время как мужчины – 95% (512 человек).

В Нарынской области наибольшее количество женщин-председательниц (5 человек) составляет 7% от общего количества председателей СА в области. В Баткенской и Иссык-Кульской областях нет ни одной женщины-председательницы. В городе Бишкек доля женщин-председательниц СА составляет 26% (11 человек).

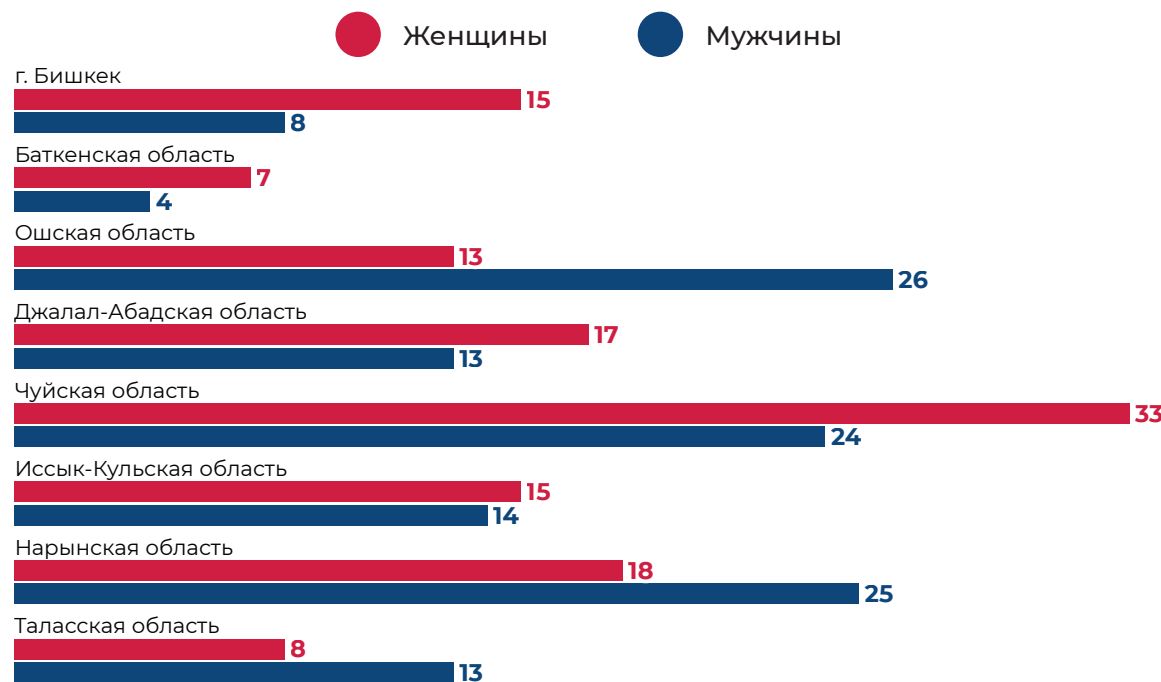
ДИАГРАММА 7. КОЛИЧЕСТВО ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СУДОВ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (2022 ГОД)



Количество секретарей судов аксакалов

Общее количество секретарей СА в республике составляет 253 человека, из которых 127 (50%) – мужчины и 126 (50%) – женщины.

ДИАГРАММА 8. КОЛИЧЕСТВО СЕКРЕТАРЕЙ СУДОВ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (2022 ГОД)

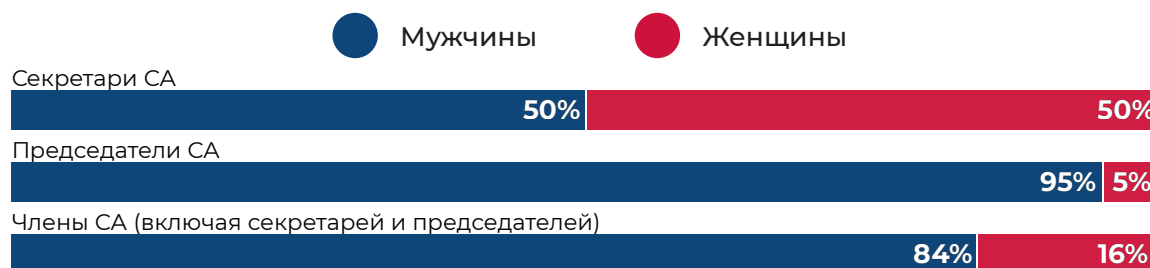


Наибольшая доля женщин-секретарей от общего количества секретарей СА в областях представлена в Баткенской области – 64% (7 человек), а наименьшая доля – в Ошской области – 33% (13 человек).

В городе Бишкек доля женщин-секретарей СА составляет 65% (15 человек).

Таким образом, в составе СА большинство занимают мужчины (84%). Отмечается также низкий процент женщин-председательниц СА (5%). Однако половина секретарей СА в стране – женщины, что составляет 50% от общего числа.

ДИАГРАММА 9. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛЕЙ В СУДАХ АКСАКАЛАХ ПО ПОЛУ (%)

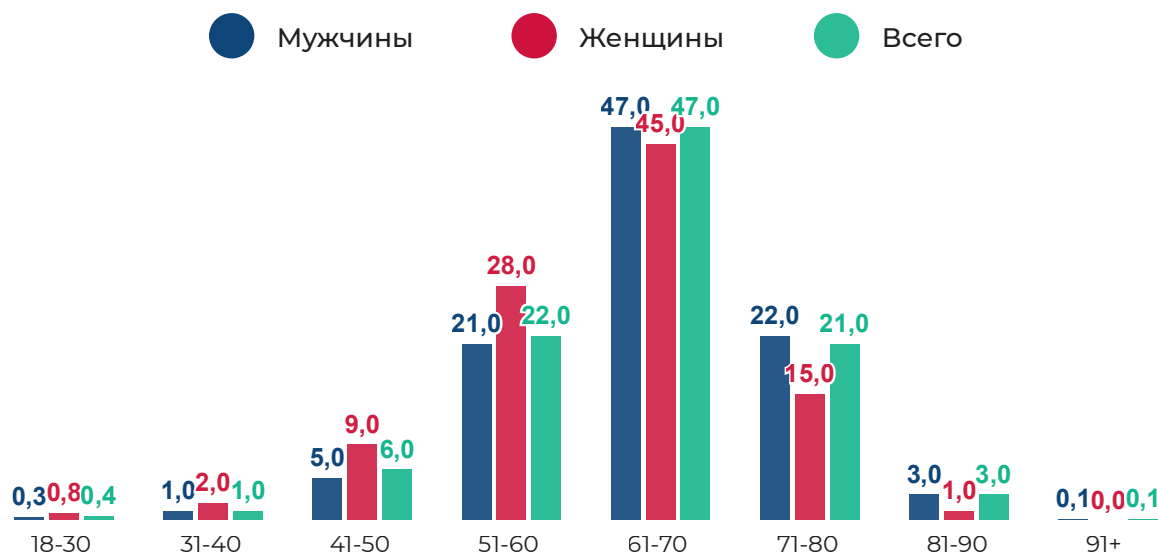


Данные о возрасте членов судов аксакалов

Согласно данным ОМСУ, наибольшая часть членов СА входит в возрастную группу от 61 до 70 лет, что составляет 47% от общего числа членов СА. Эта тенденция соответствует как мужчинам (47%), так и женщинам (45%). Однако можно заметить, что женщины пропорционально больше представлены в более молодых возрастных группах: от 51 до 60 лет – женщины 28%, в то время как мужчины – 21%; от 41 до 50 лет – женщины 9%, мужчины – 5%. В более старших возрастных группах доля мужчин пропорционально больше доли женщин: в группе от 71 до 80 лет мужчин 22%, а женщин – 15%. Среди мужчин самому молодому члену СА, который находится в Нарынской области, 23 года, а среди женщин – 20 лет (Ошская область). Самому старшему члену СА среди мужчин 104 года (Нарынская область), а среди женщин – 86 лет (г. Бишкек).

Среди мужчин самому молодому члену СА, который находится в Нарынской области, 23 года, а среди женщин – 20 лет (Ошская область). Самому старшему члену СА среди мужчин 104 года (Нарынская область), а среди женщин – 86 лет (г. Бишкек).

ДИАГРАММА 10. ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ ЧЛЕНОВ СУДОВ АКСАКАЛОВ ПО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (%)



Данные об уровне образования членов судов аксакалов

Согласно данным ОМСУ, 35 % членов СА по стране имеют высшее, 23% – среднее профессиональное, а 42% – среднее образование.

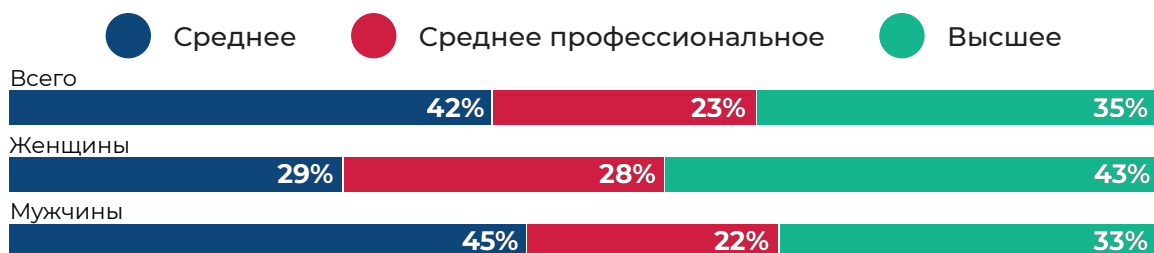
ДИАГРАММА 11. УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ ЧЛЕНОВ СУДОВ АКСАКАЛОВ ПО ОБЛАСТЯМ (%)



Доля членов СА с высшим образованием наибольшая в городе Бишкек (62%), а среди областей – в Баткенской области (44%). Наименьшая доля членов СА с высшим образованием в Таласской области (22%).

Наблюдается заметная разница в распределении уровня образования среди мужчин и женщин, состоящих в СА. Доля женщин с высшим образованием составляет 43%, тогда как у мужчин – 33%. Доля женщин со средним уровнем образования равна 29%, а у мужчин – 45%. Среднее профессиональное образование имеет 28% женщин и 22% мужчин.

ДИАГРАММА 12. УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ ЧЛЕНОВ СУДОВ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (%)



Данные о количестве дел, рассмотренных судами аксакалов

Согласно данным НСК КР, количество дел, рассмотренных судами аксакалов по стране, составило 7172 в 2018 году, 3341 в 2019 году, 2460 в 2020 году и 2443 в 2021 году².

Однако информация, предоставленная местными властями в рамках данного исследования, сообщает о значительно большем количестве дел: 9888 в 2018 году, 7130 в 2019 году, 6290 в 2020 году и 5708 в 2021 году.

Возможные причины различий в данных могут заключаться в неаккуратном сборе информации и отсутствии единой методологии сбора данных у муниципальных и государственных органов и судов аксакалов.

ДИАГРАММА 13. КОЛИЧЕСТВО РАССМОТРЕННЫХ ДЕЛ СУДАМИ АКСАКАЛОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

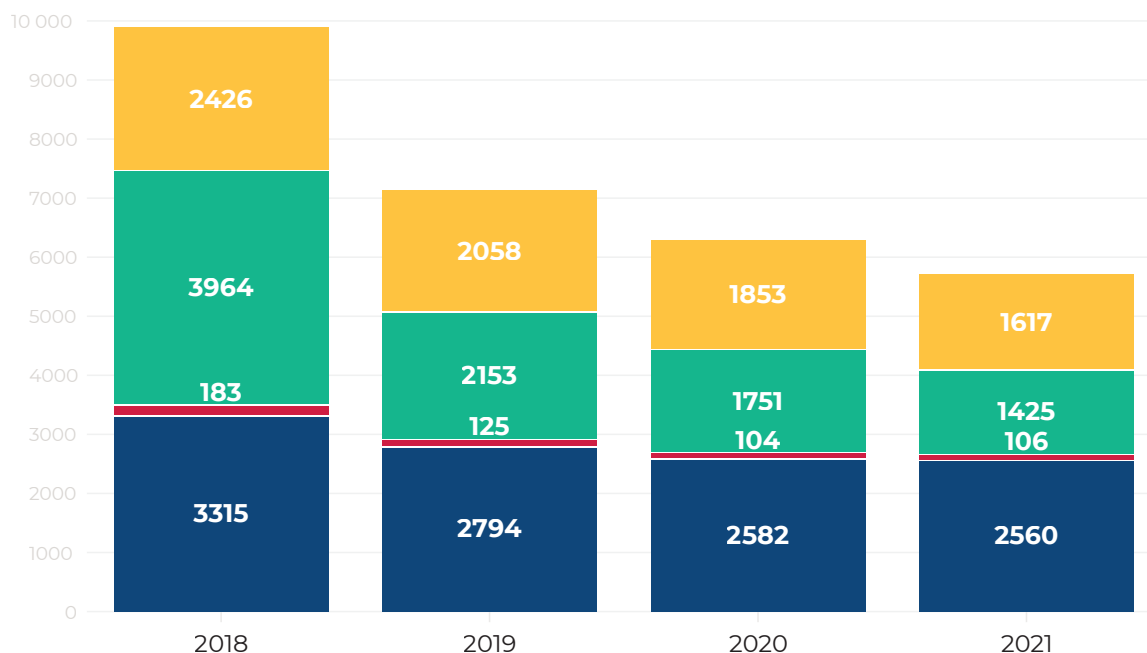
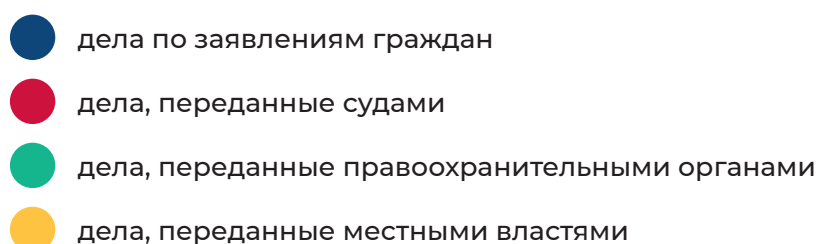


Диаграмма показывает общее снижение количества дел, рассматриваемых СА, на 4180 (42%) с 2018 по 2021 год. За этот период количество дел, переданных местными властями, сократилось на 809 дел (33%), количество дел, переданных правоохранительными органами, уменьшилось на 2539 (64%), количество дел, переданных судами, сократилось на 77 (42%), а количество дел, поступивших по заявлению граждан снизилось на 755 (23%).

² Статистический сборник «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» 2017–2021. – Бишкек: 2022. – с. 233–234. URL: <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/9471f65a-7cbd-4320-8651-ca2edf36de24.pdf> (дата обращения: 14.12.2022)

Актуальность судов аксакалов

Исходя из всех аспектов данного исследования, можно с уверенностью сказать, что развитие негосударственных форм осуществления правосудия, ориентированных на конечного потребителя, является важным и актуальным в настоящее время. В рамках целей устойчивого развития ООН 2030 особую важность имеют гендерное равенство, инклюзивность и равный доступ к правосудию³. Эти цели могут быть достигнуты различными способами, включая развитие плюрализма правовой системы и негосударственных механизмов разрешения споров, таких как СА.

Государственная поддержка

СА имеет прочную правовую основу и механизмы государственной поддержки на законодательном уровне как никакой другой общественный орган. СА обладает конституционным статусом и действует на основе специального закона, а его деятельность финансируется из местного бюджета. Решения СА обладают поддержкой государства по принудительному исполнению.

Однако с момента принятия Закона «О судах аксакалов» в 2002 году, эти суды нуждаются в инклюзивности и поддержке, чтобы сохранить свои позиции и выполнять назначенные им функции. СА не охвачены ни одной из программ развития правосудия, они исключены из обсуждения политико-правовой повестки по доступу к правосудию. Они не имеют патронирующего или координирующего органа, и сами себе оставлены без помощи и содействия ни от одного института на национальном уровне.

Тем не менее в законодательстве заложен высокий потенциал этого органа, который задумывался как орган, выполняющий не только общественные функции по снижению количества конфликтов на местах, но и выполняющий часть делегированных ему государством функций по рассмотрению уголовных дел небольшой тяжести, административных правонарушений и разгрузке судебной системы за счёт принятия на себя подавляющего числа мелких имущественных и семейных споров.

Уровень потребности населения в судах аксакалов

Результаты исследования показали, что отношение к СА на республиканском и местном уровнях различается.

Однако лица, принимающие решения, не всегда понимают модель развития СА. На республиканском уровне респонденты задаются вопросом о необходимости такого института для государства, общества и отдельного гражданина. Также остаётся открытым вопрос выбора между сохранением существующего статуса инсти-

³ Статья ООН «Цели в области устойчивого развития».
URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>
(дата обращения 12.01.2023)

тута как общественного органа или его трансформации в формат мирового суда.

При этом исследование на местном и районном уровнях выявило явную заинтересованность ключевых сторон в укреплении и развитии СА. Всеобще отмечается положительный эффект деятельности СА, который проявляется в снижении уровня конфликтности и социальной напряженности в регионах, в разгрузке системы муниципального управления, децентрализации и повышении доступности услуг по осуществлению правосудия.

Также на местном уровне население испытывает потребность в доступном, недорогом и понятном правосудии для обычных граждан. Роль СА в разрешении споров, миростроительстве, предупреждении правонарушений и воспитательной работе значительна, хотя она и существенно снизилась по сравнению с первыми годами деятельности. Это связано, во-первых, с отсутствием государственной поддержки СА. Во-вторых, изменения в законодательстве, которые ограничили круг дел, рассматриваемых СА, и лишили права налагать административно-правовые меры принуждения (штрафы, общественные работы), снизили их властный рычаг воздействия на нарушителей. В-третьих, состав СА чаще всего не обеспечивает должного уровня доверия к институту в целом. И, наконец, на изменение роли судов оказывают влияние процессы внутренней и внешней миграции, глобализации, особенно в городской местности.

Однако следует быть осторожным при обобщении ситуации, так как она не является однородной по всей республике. Результаты полевых исследований указывают на то, что в крупных городах по сравнению с сельской местностью, СА менее популярны как способ урегулирования конфликтов. Это обусловлено более широким доступом к формальным механизмам разрешения споров в городах (суды, милиция, медиация, адвокаты и т.д.), изменением культуры разрешения споров и изменением ценностей среди городского населения. В некоторых регионах страны религиозные институты начинают играть активную роль, а местами и разрешать споры по прямым обращениям к ним граждан.

Риски status quo судов аксакалов

Отсутствие должного внимания и поддержки СА, а также другие крайности, такие как чрезмерная бюрократизация деятельности СА через усложнение процедур рассмотрения споров и документооборота, а также их собственная пассивность, гарантированно приведут к постепенному угасанию роли СА. При этом ниша общественного (неформального) правосудия скорее всего будет заполнена другими инструментами и институтами, такими как религиозные лидеры и квази-суды, криминалитет, деструктивные силы, блогеры, создающие общественный резонанс и формирующие общественное мнение и т.д.

Другой риск для СА заключается в размывании их функций и размежевании членов. Передача несвойственных ему функций (участие в выборных и агитационных мероприятиях, определение пожилых людей в дома престарелых и т.д.), включение членов СА в различные комиссии и рабочие группы, где они выступают индивидуально, а не как коллективный орган, не способствует развитию СА.

Риски потери идентичности этого уникального органа могут возникнуть в связи со смешением функций СА и медиаторов или их превращением в стандартных мировых судей. В каждом из этих случаев СА рискуют потерять свою независимость, культурологическую обусловленность и уникальность как общественного и неформального органа, обеспечивающего доступное правосудие на местах.

Потенциал судов аксакалов

СА до сих пор не исчерпали своего потенциала как негосударственный форум для разрешения споров. При оценке преимуществ и рисков, свойственных СА, следует уделить внимание ряду аспектов.

Правовая основа деятельности судов аксакалов

Правовая рамка для СА представлена Конституцией, специальным Законом «О судах аксакалов», Гражданским процессуальным кодексом, Регламентом деятельности судов аксакалов и другими нормативными актами, принятыми местными кенешами. Однако каждый из указанных документов содержит значительное количество пробелов, неясностей, внутренних коллизий, противоречий со смежным законодательством.

Например, среди наиболее заметных недостатков действующего Закона «О судах аксакалов» можно выделить следующие:

1. несоответствие положений Закона об учреждении СА по решению местных кенешей или другого представительного ОМСУ конституционным нормам о праве граждан учреждать суды аксакалов;
2. отсутствие механизмов создания СА в жилых массивах (новостройках);
3. полномочия СА рассматривать дела по преступлениям небольшой тяжести, административным проступкам, делам о семейном насилии не соответствуют действующему законодательству уголовно-правового блока, которое исключило суды аксакалов из числа уполномоченных органов;
4. повторы и внутренние коллизии в части полномочий СА рассматривать имущественные и семейные споры; определения лиц, имеющих право обращаться в СА;
5. неактуальные нормы о праве СА налагать административные штрафы;
6. роль участковых инспекторов милиции в обеспечении порядка на заседании СА и извещении сторон не соответствует профильному законодательству об органах внутренних дел;
7. положения Закона о взаимодействии между местными судами и СА не отражены в гражданско-процессуальном законодательстве. В частности, в ГПК не закреплён механизм передачи местными судами дел СА; отсутствует механизм отзыва судом дел, переданных им в СА, в случае отсутствия кворума у СА; не урегулирован порядок обжалования решений СА в местных судах;
8. не проработаны вопросы обеспечения конфиденциальности по отдельным категориям споров;
9. отсутствие механизмов контроля СА за принятыми решениями и другие вопросы.

Вынесенный на обсуждение проект Закона⁴ «О судах аксакалов» не решает указанных проблем, а, наоборот, усугубляет ситуацию.

Среди наиболее спорных положений отметим:

1. чрезмерную бюрократизацию процесса рассмотрения споров в СА и калькирование судебных ритуалов из ГПК;
2. ограничение языка разбирательства и отказ от бесплатности разбирательства дел в СА, что приводит к утрате гибкости рассмотрения спора;
3. сокращение полномочий по наиболее востребованным категориям споров по собственности, договорам, взысканию долга, возмещению ущерба, по спорам, основанным на национальных обычаях и традициях и прочее.

Закон «О судах аксакалов» и Проект закона частично соответствуют положениям международных договоров о правах человека, ратифицированных Кыргызской Республикой, так как не содержат явной гендерной дискриминации по отношению к женщинам. Однако они не предусматривают специальных мер и полного участия женщин во всех процессах института, а понятия и процедуры по спорам, затрагивающим гендерную повестку, остаются размытыми. Это может негативно сказаться на жизни и благополучии женщин.

Избрание членов судов аксакалов

Открытые выборы населением членов СА задумывалось как важное проявление народной демократии и принципа участия, что делает СА подлинно народным судом.

Однако со временем выборы утратили свою значимую роль в формировании состава СА, которые пользуются уважением и авторитетом среди населения. В инициативе граждан по проведению собраний по выборам СА и в выдвижении кандидатов заметно затишье. К сожалению, не редки проблемы с кворумом на собраниях по выборам СА. Этот вопрос включается в повестку собрания наряду с другими вопросам социального значения, которые наверняка вызовут больший интерес у граждан и тем самым обеспечится кворум по вопросу выборов.

Часты случаи формального и безальтернативного проведения выборов, встречаются факты составления списков членов суда аксакалов АО либо председателем СА. Тем не менее есть положительный опыт выдвижения кандидатов через айыл башчы и старост улиц, которые взаимодействуют с населением по группам в месенджерах (например, в с. Ача-Кайынды) или через глав родов (в с. Кызыл-Туу).

Замещение выборов членов СА назначением кандидатов от АО приводит к ослаблению легитимности СА, основанной на авторитете среди местного населения. Во время полевых исследований часто выясняется, что население не знает своих членов СА, не знает кто их номинировал и выбрал. Вместо этого члены суда должны быть гражданами, убеждения которых соответствуют мерилу справедливости принятых ими решений, а уважение к аксакалу должно гарантировать готовность населения безоговорочно принимать и исполнять решения. Кроме того, невнятный процесс выборов может препятствовать усилению представленности женщин в СА через введение специальных временных мер.

Во многих локациях для формирования состава СА использовались различные принципы, такие как представительство члена от каждого села в АА, этническое разнообразие или представленность каждого рода. Однако ни в одной локации не был использован принцип гендерной представленности при формировании членов СА.

⁴ Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов».
URL: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

Анализ списков членов СА показывает, что часто не соблюдался возрастной ценз при выдвижении кандидатов. Также нередко в состав членов СА включались сотрудники АО, муниципальные служащие и сотрудники милиции, что объясняется уважением к должностям, которые они занимают, или трудностями в разграничении суда аксакалов и ОПЦ.

Состав суда аксакалов

Данные по республике свидетельствуют о недостаточной представленности женщин в СА, где они составляют всего лишь 16% от общего количества членов. Наибольшее количество женщин-членов СА отмечено в городе Бишкек (40%), а среди регионов – в Нарынской области (17%). Однако наименьшее количество женщин присутствует в Баткенской и Иссык-Кульской областях (11% каждая).

Женщинам, как правило, доверяется роль секретаря СА на паритетных началах с мужчинами. В то же время, случаи, когда женщины занимают должность председателя в СА, единичны и составляют только 5% от общего числа членов.

Женщин не видят членами СА по различным причинам, связанным с гендерными и структурными барьерами. СА по своей сути является мужским органом, а женщины часто сталкиваются с апелляцией к излишней эмоциональности и психологической восприимчивости. Однако женщины также часто не стремятся стать членами СА ввиду тех же структурных и гендерных барьеров в обществе.

Структурные барьеры связаны с непрозрачными и часто формальными процессами выборов членов СА, а также с недостаточной информированностью общества о выборных процессах. Гендерные барьеры включают в себя устоявшиеся в обществе стереотипы, предубеждения и патриархально закрепленные роли мужчин и женщин в семье и обществе. Само название органа – «суд аксакалов» – имеет гендерно-предвзятый характер и не способствует участию женщин в этом органе.

В то же время все стороны признают важность участия женщин в работе СА, особенно при разрешении споров с женским участием, поскольку женщины часто сталкиваются с ментальными, поведенческими и психологическими барьерами при обращении к мужскому составу суда. Примером успешной работы женщины в качестве члена СА является более чем 10-летнее участие в Кара-Ташском СА Ноокатского района Ошской области местной женщины-лидера. Она была избрана благодаря участию в проекте по повышению потенциала и подготовке женщин-лидеров в СА. Более того, она стала первой женщиной, которая вошла в состав СА в данном сообществе, преодолев гендерный стереотип о том, что только мужчины могут быть членами СА. Благодаря своим профессиональным и личностным качествам она заслужила уважение и доверие населения как мужчин, так и женщин, и её участие привело к увеличению количества обращений женщин в этот СА.

Возрастной состав СА достаточно разнообразен: в них присутствуют как молодые люди до 30 лет, так и люди старшего возраста, которым за 90 лет. Но наибольшее количество членов приходится на пенсионеров в возрастной группе от 61 до 70 лет (46,9%). Возрастной состав СА указывает на то, что у членов есть большой опыт, но также могут быть и сложившиеся установки, и образ мышления.

Важно отметить, что среди членов СА нет лиц без образования. Подавляющее большинство членов имеют высшее или среднее профессиональное образование (60%). Это говорит о том, что апелляции некоторых респондентов к безграмотности и необразованности СА не имеют основания. Наоборот, высокий уровень образованности позволяет рекомендовать меры по повышению квалификации и наращиванию потенциала членов СА по специальным вопросам, связанным с их сферой. Как показало исследование, это является залогом большего доверия, удовлетворённости результатом и востребованности СА.

СА объединяют людей с различными профессиями, включая бывших сотрудников милиции, социальных работников, домкомов, квартальных, муниципальных служащих, имамов и представителей сельской интеллигенции. Профессиональный состав СА и особенно его председателя оказывает непосредственное влияние на виды рассматриваемых споров. Например, в СА, где председатель и активные члены имеют опыт работы в социальной сфере, более охотно рассматриваются заявления по социальным вопросам, таким как пособия, материальная помощь и помощь в получении документов. Однако в правовых спорах, заявители могут быть направлены в суд или правоохранительные органы, поскольку СА может быть неспособен разрешить конфликт. Наоборот, в СА, где председатель является бывшим сотрудником милиции или судьёй, рассматриваются любые имущественные и семейные конфликты.

Организационная структура

Суд аксакалов, согласно законодательству, является коллегиальным органом, и все дела рассматриваются составом суда при наличии кворума, равного $2/3$ от общего числа членов. Те суды аксакалов, где принцип коллегиальности соблюдается, имеют больший потенциал и лучшее качество рассмотрения дел. Коллективное рассмотрение спора даёт возможность обсуждения между членами суда обстоятельств дела и контуров решения, улучшает воспитательный эффект и придаёт ритуальность процессу рассмотрения дел с распределением функциональных обязанностей между членами СА.

Однако часто встречаются случаи, когда единолично председатель либо другой более авторитетный член СА выполняют функции суда аксакалов. В таких случаях решения либо отсутствуют, либо формально подписываются несколькими членами СА, которые на самом деле не участвовали в разрешении спора.

Если председатель СА принимает решения самостоятельно, это может стать причиной уязвимости института СА, поскольку авторитет и доверие к суду связаны с личностью, а не с институтом. Отсутствие устойчивой команды и процедур делает СА зависимым от одного человека.

Хотя в каждом СА есть секретарь, на практике некоторые суды испытывают трудности с назначением секретаря. Солидный возраст членов СА и отсутствие опыта работы на компьютере могут стать причиной отказа от дополнительных обязанностей. В некоторых случаях СА прибегают к помощи третьих лиц (например, секретаря айыл окмоту или члена женсовета), чтобы выполнить секретарские функции.

Эффективность (результативность) судов аксакалов

Для оценки эффективности СА необходимо учитывать достигнутые ими цели и затраченные на это ресурсы. Однако на данный момент практически невозможно измерить эту эффективность из-за отсутствия точных и непротиворечивых количественных данных. Например, нет достоверных данных о количестве дел, рассмотренных СА, типах и количестве принятых ими решений, а также количестве обжалованных решений и решений, оставленных в силе или отменённых судом.

Доступные показатели нарисовали довольно оптимистичную картину. Например, СА ежегодно рассматривают 3300⁵ дел, и только в 25 случаях стороны обращаются в суд для принудительного исполнения решения⁶. Это позволяет предположить, что СА в целом успешно выполняют свою миссию, так как большинство дел заканчивается примирением сторон или согласием на принятое решение.

Однако эффективность и ограничения СА можно оценить косвенно, обратив внимание на нижеследующие особенности рассмотрения дел.

Преимущества и недостатки судов аксакалов

Суды аксакалов имеют ряд преимуществ, которые делают их привлекательными для местного населения. Среди них близость к местному населению, понимание местного контекста и культурных особенностей, знание жителей и проблем, с которыми они сталкиваются; отсутствие платы за рассмотрение спора; скорость рассмотрения спора; отсутствие судебной бюрократии, зарегулированности процесса; возможность рассмотреть спор даже при отсутствии строгих письменных доказательств; широта источников для разрешения спора, рассмотрение спора по справедливости; языковая и территориальная доступность; возможность исполнить решения суда принудительно, независимость и меньшая подверженность коррупции.

Отмечается, что рассмотрение споров в СА имеет недостатки, такие как отсутствие предсказуемости и последовательности в принятии решений, недостаточная открытость и подотчётность, а также отсутствие механизмов контроля за принятым решением.

5 Статистические сборники «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» 2010–2014. – Бишкек, 2015. – с. 97; Бишкек, 2016. – с. 220; Бишкек, 2021. – с. 229–230. URL: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/> (дата обращения: 24.08.2022)

6 Во время интервью с представителями Верховного суда КР были представлены данные Судебного департамента при Верховном суде КР о количестве обращений за принудительным исполнением решений СА за период с 2019 по 2022 годы.

Функции судов аксакалов

Функции СА серьезно изменились в связи с реформой законодательства уголовного-правового блока. Теперь они не могут рассматривать уголовные и административные дела, а могут рассматривать только споры граждан по гражданским, имущественным и семейным правоотношениям. Это привело к снижению количества рассматриваемых дел и активности СА. Те СА, которые ранее были заняты преимущественно рассмотрением материалов по прекращенным уголовным делам, передаваемых в СА органами милиции для применения мер общественного воздействия, а также рассмотрением административных проступков, после 2019 года остались без нагрузки: заявления от граждан практически не поступают, профилактическая и воспитательная миссия не выполняется в полной мере.

Решение исключить уголовные и административные дела из ведения СА не было основано на вопросах эффективности или неэффективности. Его причиной было намерение развивать медиацию в уголовном и административном праве.

Компетенция судов аксакалов по рассмотрению споров

За прошедшие 20 лет компетенция СА по рассмотрению споров между гражданами претерпела значительные изменения. Во-первых, стало явным, что специфика рассмотрения дел зависит от региона. Например, на юге республики большинство споров связаны с семейными конфликтами, а на севере – с возмещением ущерба за порчу имущества и спорами о поливе. СА также особенно эффективны в защите прав женщин по имущественным и земельным спорам, зачастую занимая сторону женщин и признавая их право на имущество и земельную долю в домохозяйстве и на приданое при разделе имущества. В городах СА рассматривают преимущественно соседские конфликты, такие как затопление квартиры, неуплата арендной платы, платежей в товарищества собственников жилья, нарушение правил общежития.

Практика рассмотрения заявлений о насилии в семье СА изменилась. Теперь такие дела направляются ими в милицию либо суд, в связи с изменениями в уголовном законодательстве и законодательстве о правонарушениях. В настоящее время законы не упоминают СА как компетентный орган по рассмотрению таких дел, и поэтому Закон «О судах аксакалов» противоречит им, поскольку по-прежнему относит дела о насилии к их компетенции.

Тем не менее, есть положительный опыт МВД по использованию СА для профилактики правонарушений и воспитательной работы по делам о насилии, по которым уже принято решение компетентным органом. Представители МВД признают полезность привлечения народного контроля за проблемными семьями⁷.

СА оказались востребованы при разрешении конфликтов, которые не имеют правового характера, и, следовательно, не имеют перспективы на разрешение в официальных структурах. На юге республики СА рассматривают конфликты в быту, связанные с конфликтами между свекровью и невесткой, соседскими спорами и недоразумениями, связанными с поколенческими противоречиями и так далее. Умение аксакалов выслушать, дать советы, наставления, пожуричь или даже пригрозить оказалось важным ресурсом для простых граждан, способствующим сохранению мира, спокойствия и стабильности в отношениях.

⁷ Данные представлены в ходе интервью с представителями Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, 18.08.2022.

СА рассматривают также споры, связанные с национальными обычаями и традициями, включая вопросы раздела имущества между супругами, приданного и имущественные споры, связанные с наследством. При полевых исследованиях выявлены случаи использования обычаев и традиций кыргызского и узбекского народов.

В последнее время наблюдается тенденция обращения в СА не только граждан, но и юридических лиц, таких как пастбищные комитеты, дачные кооперативы, товарищества собственников жилья, ассоциации водопользователей и т.д. Эти юридические лица обращаются в СА для взыскания платежей, штрафов и зарплаты. Если признать эту тенденцию положительной, то необходимо закрепить её в законе, поскольку по действующему закону юридические лица не могут быть стороной спора, рассматриваемого СА.

Рассмотрение судами аксакалов споров с гендерной проблематикой

СА занимаются рассмотрением споров с гендерной проблематикой, включающих конфликты между членами семьи, насилие по отношению к женщинам, споры по имущественным и земельным правам женщин и детей, а также профилактикой ранних браков. Женщины чаще обращаются в СА, когда суд заседает в составе, в котором есть женщины. В большинстве имущественных и семейных споров СА действуют с целью примирения сторон и сохранения семьи, используя для этого разнообразные инструменты воздействия. По делам, связанным с семейным насилием, СА могут применять общественное порицание к лицу, обвиняемому в насилии, основанное на культуре стыда в обществе, а также взывать к традиционным гендерным ролям и иерархии в сообществе и семье, к нормам морали и религии. Нередко в таких спорах СА используют детей как инструмент воздействия на женщин.

В земельно-имущественных спорах между членами семьи, СА чаще занимают сторону женщин, обосновывая это заботой о будущем детей, а также признавая право женщин на имущество и земельную долю в домохозяйстве и на приданое при разделе имущества. Однако из-за отсутствия знаний в сфере защиты прав человека, прав женщин и гендерно-чувствительного подхода к рассмотрению дел, а также отсутствия ведения гендерной статистики, качество рассмотрения дел и принимаемых решений часто носит гендерно-дискриминаторный и/или гендерно-слепой характер.

Источники принятия решений

СА по всей республике применяют весь спектр социальных регуляторов, включая законодательство, нормы морали и нравственности, традиции и обычаи. Однако нельзя утверждать, что все СА владеют этими инструментами искусно. Скорее всего, они опираются на общее понимание того, что является хорошим и плохим, а также на свой житейский опыт и мудрость.

Практика СА различается в зависимости от региона и состава. Например, на севере республики и в столице СА больше прибегают к использованию законодательства. То же самое можно сказать о тех СА, где в составе есть бывший сотрудник милиции или человек с юридическим образованием.

Новой парадигмой, особенно заметной в южном регионе, является использование религиозных норм в качестве вспомогательного источника. Если членом СА является имам, то цитаты из Корана и сунны используются как точные руководства.

В остальных случаях нормы религии используются как вспомогательный источник, из которого складываются общеизвестные нормы морали и нравственности.

Меры общественного воздействия

Суды аксакалов в основном применяют меры воздействия, перечисленные в статье 15 Закона «О судах аксакалов».

Наиболее часто используемыми мерами являются предупреждение, публичное извинение и возмещение материального ущерба в случае, если СА не смог достигнуть примирения между сторонами.

Факты применения мер воздействия, не указанных в Законе «О судах аксакалов», встречаются крайне редко. В течение исследования был зафиксирован только один такой случай, когда СА вынужденно принял меру изгнания семьи насильника из села, где произошло насилие над несовершеннолетней жительницей. Это было сделано с целью предотвращения масштабного конфликта с жертвами, исходя из социального контекста и чрезвычайных обстоятельств.

Однако использование концепции коллективной ответственности может усилить негативный эффект и сместить фокус с насильника на его семью, что является особой проблемой в Кыргызстане. Это связано с тем, что в стране отсутствует неотвратимость наказания по гендерным преступлениям в силу отсутствия гендерной чувствительности у судебной системы и существующей практики «обвинения жертвы» в обществе.

В некоторых СА штраф используется как мера воздействия, однако возникают вопросы относительно его предельного размера, порядка уплаты и принудительного взыскания в случае невыплаты добровольно. Статья 28 Закона «О судах аксакалов» на сайте Министерства юстиции на государственном и официальном языках имеет различные версии, что создаёт неопределённость в правоприменении: в одной версии установлен предел штрафа в размере трёх расчётных показателей, а в другой – ограничений по суммам нет. СА требует от нарушителя перевода наложенного штрафа на банковский счёт АО об административных взысканиях, однако СА с 2019 года не имеют полномочий налагать административные штрафы. Если по закону у СА осталось полномочие налагать штрафы, то это является мерой общественного воздействия, которую закон позволил налагать на общественный орган, а не административным взысканием, как мерой государственного принуждения.

СА используют общественное порицание как меру воздействия, считая её эффективной для воспитания и предотвращения правонарушений. В некоторых регионах практиковалась публикация имён должников в местных газетах, которые не исполняют добровольно решения СА.

Обжалование решений суда аксакалов

В гражданском процессуальном законодательстве полностью отсутствует процедура обжалования решений СА в суде. По факту они рассматриваются по правилам искового производства, что в корне неверно, так как суд не выносит решение, а лишь пересматривает решение СА. Следовательно, процедура обжалования должна быть аналогична апелляции. Этот вопрос до сих пор практически не поднимался ни в судебной практике, ни в экспертном сообществе и нуждается в законодательном решении.

Принудительное исполнение решений судов аксакалов

Количество дел о принудительном исполнении решений СА является незначительным по сравнению с общим количеством решений, принимаемых СА. Это можно объяснить тем, что, во-первых, идеология принудительного исполнения решений не характерна для СА. Обычно граждане добровольно передают свой кейс в СА, выбирают членов суда, которые им знакомы и которым доверяют, и готовы принять решение СА. Поэтому случаи, когда одна из сторон уклоняется от исполнения, являются редкими. Во-вторых, в большинстве случаев стороны участвуют в согласовании решения, поскольку обсуждение в заседании СА происходит очень открыто и демократично. Решение не является для сторон сюрпризом, и они его естественным образом принимают.

Существуют барьеры, установленные законодательством, которые могут возникнуть во время взаимодействия государственного суда и СА в вопросах принудительного исполнения решений. Эти барьеры связаны с разной степенью формализации процедур и различным набором источников, используемых для разрешения споров. В отличие от СА, где решение может быть основано на традициях, государственный суд должен оценивать спор только на основе закона. Однако возможны случаи, когда один и тот же конфликт выглядит иначе в свете социальных установок и действующего права. Решение СА, принятое на основе их собственного понимания справедливости, опирающееся на житейский опыт, знание традиций и местный уклад жизни, может не соответствовать позиции закона и привести к отказу в выдаче исполнительного листа.

Суды аксакалов сталкиваются с различными стандартами и требованиями при взаимодействии с государственным аппаратом. Например, на этапе принудительного исполнения предъявляются более строгие требования к форме заявления, длительные сроки рассмотрения и ограничения в языковом использовании. Эти стандарты приравнивают СА к государственному правосудию. В свою очередь, СА вынуждены учитывать эти стандарты, чтобы исключить риск неисполнения решения в будущем. Для этого им необходимо ограничивать себя в использовании традиционных источников разрешения споров и строго следовать законодательству при вынесении решения. Однако на практике это может приводить к сложностям из-за отсутствия требований о юридическом образовании у членов СА.

Применение одних и тех же стандартов к государственным и негосударственным судам может привести к другим негативным последствиям для СА, таким как утрата динамики рассмотрения споров, снижение доступности и доверия со стороны граждан, излишний формализм и усложнение процедуры рассмотрения споров. При выборе способа разрешения спора для местного населения также важны местный контекст, социокультурные модели поведения, политические и экономические реалии, а также потенциал и эффективность различных способов разрешения споров. Поэтому акцент должен быть не только на нормативном стандарте, но и на реальной ситуации, с которой сталкиваются местные жители⁸.

8 Алёнкина Н.Б. Принудительное исполнение решений судов аксакалов: комментарий к отдельным статьям Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики // Вестник гражданского процесса. 2023. Т. 13. № 1. С. 236–256.
<https://doi.org/10.24031/2226-0781-2023-13-1-236-256>

Взаимодействие судов аксакалов с внешними субъектами

СА взаимодействуют с различными субъектами на государственном, районном и местном уровнях, однако, большинство коммуникаций строятся на личностном уровне, так как протоколы взаимодействия с ними не определены. Это создаёт неопределённость и неустойчивость в отношениях.

Основными игроками, с которыми СА взаимодействуют приведены ниже:

Государственные суды

СА общаются с государственными судами по вопросам процессуального порядка (передача дел, обжалование решений, принудительное исполнение решений СА) и получения методической помощи. Однако в гражданском процессуальном законодательстве имеются проблемы, касающиеся регламентации процедур передачи дел в СА и обжалования решений, что создаёт некоторые трудности во взаимодействии.

Методическая помощь СА оказывается нерегулярно, бессистемно и чаще всего ограничивается семинарами по Закону «О судах аксакалов» или индивидуальными консультациями. Некоторые положительные примеры по республике не являются устойчивыми из-за ротации судей и отсутствия приоритета данной деятельности в суде. Кроме того, даже положительные примеры методической помощи не основаны на серьезном анализе практики СА.

Одной из причин такого состояния является отсутствие статистики по указанным выше вопросам. Кроме того, не проводится анализ судебной практики по обжалованию решений СА и рассмотрению заявлений о выдаче исполнительных листов для принудительного исполнения их решений.

Органы статистики

Согласно статье 35 Закона «О судах аксакалов», суды ведут статистический учёт рассмотренных дел, для чего НСК разработал соответствующую форму статистической отчетности. Это важный количественный источник информации, позволяющий оценить активность судов и их загруженность в разрезе республики и категорий дел, включая дела о семейном насилии и другие.

Однако результаты полевого исследования и сбора количественных данных через местные органы власти показали, что СА либо не сдают статистическую отчетность вовсе, либо ведут её неаккуратно. Причины этого – отсутствие навыков составления отчетности, нарушение правил делопроизводства и документооборота, включение в отчет по СА общих данных по рассмотренным делам ОПЦ, формализм и погоня за цифрами. В результате имеются серьезные расхождения между количеством заявлений, зарегистрированных в журналах регистрации, и количеством рассмотренных заявлений СА.

Местный кенеш

Местный кенеш выполняет ряд функций в отношении СА, включая принятие решений о создании судов, организацию выборов членов судов, регистрацию судов, выдачу удостоверений членам судов, досрочный отзыв членов судов, передачу материалов на рассмотрение, утверждение порядка материально-технического обеспечения судов, принятие отчётов и утверждение бюджета. Однако эти процедуры выполняются в разной степени эффективности в разных СА. В некоторых СА их члены не обеспечены удостоверениями, в других – не решён вопрос о материально-техническом обеспечении.

Айыл окмоту

СА на местном уровне наиболее тесно взаимодействуют с АО. Айыл окмоту созывает собрания для выбора членов СА, выделяет помещения для рассмотрения дел, направляет материалы и хранит их после рассмотрения. Однако на практике, взаимодействие между СА и АО может сильно отличаться от местности к местности, от полного отсутствия сотрудничества до полной вовлечённости в потребности СА.

В некоторых сообществах положительное взаимодействие АО и СА привело к тому, что СА стали рассматриваться исполнительным ОМСУ в качестве «правой руки» при погашении конфликтов на местах, проведении профилактической работы по правонарушениям и спорам. В этих случаях АО поддерживает СА материально, выплачивая вознаграждение или премируя его, выделяет средства для покрытия транспортных и операционных расходов, награждает грамотами и поощряет иным образом.

Однако данная положительная практика может иметь отрицательные последствия, связанные со «слиянием» этих двух независимых институтов. Это проявляется в прямом назначении АО членов СА, ведении представителем айыл окмоту журнала регистрации заявлений, поступающих в СА, использовании печати айыл окмоту СА для оформления решений, обращении АО с заявлением в СА о рассмотрении материала на гражданина по спору с самим айыл окмоту, а также обращении членов СА в государственный суд от имени АО по вопросу принудительного исполнения решения СА, вынесенного в пользу айыл окмоту. Эти факты вызывают опасения с точки зрения сохранения независимости СА.

Правоохранительные органы (прокуратура, органы милиции)

По действующему законодательству прокуратура и органы милиции практически не взаимодействуют с СА. Закон «О судах аксакалов» предусматривает право направления ими материалов в СА, однако, их компетенция по рассмотрению уголовных и административных дел сегодня ограничена уголовным, уголовно-процессуальным и кодексом о правонарушениях. В связи с этим указанные формы взаимодействия между СА и правоохранительными органами не реализуются.

Прокуратура не имеет права осуществлять надзорные полномочия в отношении СА как общественного органа. В отношении милиции ситуация в республике разнообразна: в некоторых местах органы милиции остаются партнёрами СА и фактически выполняют их поручения, несмотря на изменения в законодательстве. В других местах участковые инспекторы милиции отказываются приглашать на заседания СА лиц, участие которых необходимо, поскольку такого полномочия нет в их профильных законах, а также не выполняют функцию обеспечения правопорядка на заседаниях СА.

Общественные органы

СА сотрудничает с различными общественными организациями на местном уровне, такими как женсоветы, советы ветеранов, молодёжные комитеты, КПНС, ОПЦ и другие. Обычно их сотрудничество ограничивается совместным участием в общих мероприятиях, совещаниях, рабочих группах и коллективных органах. Однако существует общая проблема деятельности каждой организации в отдельности и их взаимодействия друг с другом, заключающаяся в нечётком определении сферы их деятельности. Это может привести к пересечению полномочий в профилактической, воспитательной работе, примирении сторон и отсутствию чёткого понимания разграничения компетенции.

Особенно остро эта проблема проявляется, когда одно и то же лицо является членом нескольких общественных организаций одновременно. В таких случаях возникают сложности с самоидентификацией и восприятием этого лица окружающими. Юридически это становится важным, когда решение общественного органа будет соприкасаться с государственными структурами. Каждый орган имеет свои требования к составу членов (возраст, должность, образование и т.д.), свои процедуры, требования к принятию решений и их оформлению. Поэтому, понимание того, какой именно орган принял данное решение, становится критически важным для его легальности. Смешение различных общественных организаций может привести к дублированию рассмотренных ими заявлений, когда одно и то же дело отражается в отчётности каждого органа, входящего в ОПЦ.

Устойчивость суда аксакалов

Устойчивость СА зависит от финансовых и институциональных аспектов, среди которых особенно важны следующие:

Обеспечение и финансирование судов аксакалов

После проведения анализа было выявлено, что СА по всей республике в целом являются уязвимыми в плане обеспечения. Они испытывают острую необходимость в материально-технической помощи, финансировании, систематическом повышении квалификации, обмене опытом, консультациях юристов, нормативных актах и другой необходимой информации.

Хотя Конституция явно предусматривает финансирование СА из местного бюджета, на практике случаи выделения средств местным кенешем единичны. Это отрицательно сказывается на мотивации членов СА и на устойчивости их деятельности. Отсутствие финансирования СА имеет экономические причины, а также связано с недостаточной проработанностью механизмов выплаты денег из местного бюджета в общественный орган. В тех случаях, когда такие выплаты осуществляются, они могут быть оформлены в виде ежегодных премий, выплачиваемых членам СА, или в виде заработной платы, выплачиваемой членам СА айыл окмоту на основе трудового соглашения. Однако ни один из этих вариантов не приемлем, поскольку они предполагают трудовые отношения между АО и членом СА, что означает подчинение трудовой дисциплине и трудовому распорядку. Суд аксакалов должен оставаться независимым органом, чтобы эффективно осуществлять функцию по общественному правосудию.

Ещё одним проявлением отсутствия источников финансирования СА являются случаи, когда члены СА объединяют свою должность с муниципальной службой в АО. Это позволяет им получать заработную плату за выполнение своих обязанностей в качестве члена СА. Однако такая мера скорее вынужденная и не может считаться положительной практикой.

Встречаются случаи, когда вознаграждение выделяется только председателю СА, тем самым принижая роль остальных членов суда аксакалов.

Отчётность, преемственность, институциональная память

Несмотря на трудности с материально-техническим обеспечением и отсутствие методологической помощи, СА стараются поддерживать систему документооборота и архивного дела. Однако не все заявления регистрируются, а решения по ним не всегда оформляются в письменном виде. Кроме того, протокол заседания СА либо не ведётся, либо составляется вместе с решением.

Решения и протоколы СА, нуждаются в унификации, поскольку они могут быть проверены государственными судами в рамках процедуры обжалования решения или принудительного исполнения. Качество их составления имеет прямое

влияние на устойчивость решения СА при его взаимодействии с государственным правосудием.

Материалы СА часто не архивируются должным образом и не всегда передаются на хранение в АО. Полнота передаваемых материалов не отслеживается никем. В некоторых случаях архив СА хранится у председателя, который после переизбрания может утратить или удерживать у себя эти материалы. Следовательно, СА не может создать институциональную память, и каждый новый состав начинает работу с нуля.

Часто статистическая отчетность ведётся неаккуратно, и цифры по количеству рассмотренных дел и их категориям различаются в данных, предоставляемых АО и в журналах регистрации.

Обмен опытом между судами аксакалов

Суды аксакалов практически не сотрудничают друг с другом. Недавнее полевое исследование подтвердило, что эти суды не образуют единую систему, а действуют изолированно. Однако СА осознают необходимость взаимодействия и обмена опытом на горизонтальном уровне. В первые годы существования СА государство организовывало съезды, на которых последние чувствовали свою значимость и полезность для страны. Сегодня в республике отсутствует подобная площадка. Общественное объединение «Ассоциация судов аксакалов» прилагает большие усилия для создания профессионального взаимодействия между СА и построения системы обучения. Однако усилий одного частного института, который объединяет узкий круг членов и не имеет устойчивого финансирования, на сегодняшний день недостаточно.

Рекомендации

Данные рекомендации представляют собой комплексное предложение, направленное на институциональные изменения, улучшение законодательства и политики в области деятельности СА, а также на усиление их потенциала. Они могут быть направлены к различным сторонам, включая государственный, муниципальный и общественный секторы, как на национальном, так и на местном уровнях.

На национальном уровне основными приоритетами являются формирование законодательной базы, разработка механизмов государственной поддержки и финансирования СА, разработка форм сбора статистических данных и анализ судебной практики. На уровне местных сообществ можно достичь большего эффекта, используя пилотные проекты, включающие СА. Такие проекты могут охватывать обучение, информационные кампании, улучшение вертикальных и горизонтальных связей, а также популяризацию лучших практик и распространение успешного опыта на всю страну.

1. ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

- a. Необходимо устранить противоречия между Законом «О судах аксакалов» и другими нормативными правовыми актами. Особое внимание следует уделить компетенции СА в отношении рассмотрения материалов о насилии в семье, учреждения и выборов СА, наложения штрафов и финансирования их деятельности.
- b. Необходимо провести консультации с широким кругом экспертов по вопросу о необходимости наделения СА правом рассматривать материалы по отдельным правонарушениям с целью наложения взысканий (штрафа, общественных работ) и уголовных преступлений с целью примирения сторон в рамках реформы уголовно-процессуального законодательства.
- c. Необходимо устранить пробелы и противоречия в Законе «О судах аксакалов», касающиеся создания СА в новостройках.
- d. Следует внести следующие дополнения в ГПК и/или Закон «О судах аксакалов»: установить механизмы передачи судами дел судам аксакалов, а также урегулировать вопросы отзыва судом дел (материалов), переданных им в СА при отсутствии кворума у суда аксакалов; установить порядок обжалования решений СА в районных судах.
- e. Необходимо привести Регламент работы СА города Бишкек в соответствие с действующим Законом «О судах аксакалов» и ГПК. Это касается оформления решения и особого мнения к решению СА, взыскания штрафов за

административные правонарушения и подачи заявления СА в суд для принудительного исполнения своего решения.

- f. Для того, чтобы помочь местным сообществам в формировании нормативной базы о СА и учёта особенностей и потребностей этих судов, предлагается разработать типовой Регламент деятельности СА и утвердить его постановлением Кабинета Министров КР.
- g. Необходимо провести правовую, правозащитную и гендерную экспертизы проекта нового Закона «О судах аксакалов». В законопроекте есть многочисленные коллизии и нарушения законодательной техники. Кроме того, он затрагивает вопросы гендерного равенства и расширения прав и возможностей для всех женщин и девочек, а также права граждан на доступ к правосудию в его широком понимании.

2. УКРЕПЛЕНИЕ ВЫБОРНЫХ ПРОЦЕССОВ В СУДАХ АКСАКАЛОВ ДЛЯ БОЛЬШЕЙ ПРЕДСТАВЛЕННОСТИ ЖЕНЩИН

- a. Для укрепления гендерного равенства и расширения участия женщин в составе СА следует внести в Закон «О судах аксакалов» специальные меры, в виде резервирования мест для женщин.
- b. Для усиления гендерного равенства и изменения общественного отношения к роли женщин в СА необходимо проводить информационные кампании.
- c. Для повышения потенциала женщин-лидеров сообществ необходимо проводить регулярную и комплексную работу, готовя их к участию в выборах в СА. Это включает в себя:
 - информационную кампанию, направленную на повышение видимости женщин в судах аксакалов через распространение историй успеха действующих женщин-членов СА;
 - комплексное обучение по повышению потенциала активных женщин сообщества навыкам лидерства, ораторского мастерства, аргументации, эффективного менеджмента и прав женщин;
 - менторскую программу, в рамках которой действующие и бывшие женщины-члены СА будут передавать свой опыт активным женщинам сообщества.

3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СУДОВ АКСАКАЛОВ

- a. Необходимо определить на государственном уровне орган или должностное лицо, которое будет отвечать за развитие СА. Предварительно можно рекомендовать на эту роль государственного секретаря Кыргызской Республики.
- b. Следует разработать комплекс мер, стимулирующих деятельность СА, включающий:
 - разработку программы развития СА и/или включение мер по укреплению и развитию института СА в государственные программы политики;

- проведение периодических собраний на республиканском, областном и местном уровнях с участием представителей государственных и муниципальных органов, с которыми взаимодействуют СА. Это позволит обменяться опытом, обсудить проблемные вопросы и выработать рекомендации по их устранению;
- учреждение Дня суда аксакалов, который будет отмечаться 5 июля в день принятия Закона «О судах аксакалов»;
- разработку мер морального поощрения членов СА.

4. ФИНАНСИРОВАНИЕ И МАТЕРИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СУДОВ АКСАКАЛОВ

Разработать механизмы для:

- финансирования СА из местного бюджета, чтобы сохранить статус независимого общественного органа и обеспечить достойное вознаграждение за выполнение общественных функций;
- компенсации затрат на канцелярские товары, транспортные расходы и иные необходимые нужды, связанные с рассмотрением дел СА;
- обеспечения СА необходимой оргтехники, помещением, доступом к Интернету, информационно-правовым базам данных и т.п.

5. ОБОБЩЕНИЕ И АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

- Рекомендовать Верховному суду КР провести анализ судебной практики по всей республике за последние 5 лет, связанной с обжалованием решений СА и рассмотрением заявлений о принудительном исполнении этих решений.
- Подготовить обзор судебной практики по указанным категориям дел.
- Рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки Пленума Верховного суда КР по указанным категориям дел.

6. ОБУЧЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

- Рекомендуется разработать программу обязательного комплексного обучения для СА на государственном и официальном языках. Программа должна включать блоки, посвященные правовым основам деятельности СА, порядку рассмотрения дел, оформлению протоколов и решений, особенностям рассмотрения различных категорий споров (например, имущественные, земельные, семейные споры), вопросам обжалования и принудительного исполнения решений СА, взаимодействию СА с государственными и муниципальными органами, делопроизводству в СА, обеспечению прав человека и гендерных прав.
- Предлагается организовать информационные семинары для СА с целью повышения их осведомленности и улучшения их навыков переговоров.

Это поможет им играть более важную роль в миростроительных процессах, укреплении межэтнических отношений, превенции религиозного экстремизма и радикализма, а также в нейтрализации других конфликтов в городах и сельской местности.

- c. Предлагается организовать обучение для членов СА по приобретению компетенций в сфере медиации семейных конфликтов. Это позволит им понимать психолого-правовые аспекты разрешения и сопровождения семейных конфликтов, а участникам семейных споров – улучшить взаимодействие и принимать осознанные решения, приемлемые для всех сторон. Обучение также поможет в разрешении вопросов, связанных с разводами, детьми, финансовыми и имущественными спорами.
- d. Рекомендуется разработать учебно-методический комплекс обучения для СА, включая материалы по гендерно-чувствительному рассмотрению дел. Комплекс должен содержать методическое руководство по обучению, раздаточные материалы, презентации и другие необходимые материалы.
- e. Для повышения квалификации членов СА по всей республике следует организовать комплексное обучение и сделать его регулярным.
- f. Рекомендуется, чтобы Высшая школа правосудия при Верховном суде КР оказывала методическую помощь в разработке программы обучения для СА и предоставляла помощь в проведении обучения с привлечением внешних экспертов.

7. МЕТОДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ СУДАМ АКСАКАЛОВ

- a. Рекомендовать разработку практических руководств по рассмотрению споров СА, настольных книг, справочников для СА, образцов протоколов и решений СА.
- b. Подготовить комментарий к Закону «О судах аксакалов».

8. СТАТИСТИКА

- a. Рекомендуется органам статистики разработать формы статистического учёта и организовать сбор данных по республике, включая количество СА, количественный и качественный состав их членов, количество и категории дел, рассмотренных СА, а также особое внимание уделить гендерным вопросам.
- b. Верховному суду КР рекомендуется выделить в существующих формах статистического учёта отдельную строку для информации о следующих показателях, связанных с СА: количество заявлений об обжаловании и принудительном исполнении решений, количество удовлетворённых заявлений, количество заявлений, оставленных без удовлетворения, без рассмотрения или возвращённых.

9. ОТКРЫТОСТЬ И ПОДОТЧЁТНОСТЬ

Необходим комплексный подход к повышению открытости, подотчётности и популяризации деятельности СА, который включает в себя:

- a. организацию диалога и периодических встреч с государственными органами, судами и милицией для обсуждения вопросов, представляющих взаим-

- ный интерес с целью для укрепления доверия и сотрудничества;
- b. налаживание внешних связей СА и информационно-разъяснительную работу о деятельности судов аксакалов;
 - c. улучшение коммуникации СА с общественностью, включая напрямую, через СМИ и социальные сети, относительно рассмотренных ими дел, а также распространение пресс-релизов и бюллетеней;
 - d. укрепление горизонтальных связей между СА на уровне района, области и республики;
 - e. организацию ресурсного центра на базе одного из успешных СА района, который будет служить примером в организации работы, подходов и методологий для других СА этого района.

10. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУДОВ АКСАКАЛОВ С ДРУГИМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Требуется произвести анализ действующих общественных органов на местном уровне, определить их функции и полномочия, выявить пересекающиеся вопросы и создать эффективную систему взаимодействия, чтобы избежать дублирования деятельности.

