



# **Итоговый отчет 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).

**Кыргызская Республика  
г. Бишкек**

**2023 г.**



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.

**Настоящий итоговый отчет подготовлен коллективом авторов в составе:**

|                      |                                                                                                                          |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Аленкина Н.</b>   | Раздел 5<br>Параграфы 3, 4, 8, 12 раздела 6<br>Выводы и рекомендации (совместно с Эстебесовой Н. по гендерным вопросам); |
| <b>Анарбаева С.</b>  | Параграфы 6, 7, 10 раздела 6                                                                                             |
| <b>Капаров Ж.</b>    | Раздел 1 и 4                                                                                                             |
| <b>Касеева Н.</b>    | Раздел 3<br>Параграфы 1, 2, 5, 9, 11 раздела 6                                                                           |
| <b>Эстебесова Н.</b> | Раздел 7                                                                                                                 |

**Под общей редакцией:**

Капарова Ж.

**МОФ «Инициатива Розы Отунбаевой»:** Кендирбаева Д., Кайыкова Р., Капаров Ж., Исакова А., Оторов Б.

## Содержание

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 1. Резюме исследования .....             | 5   |
| 2. Введение .....                        | 7   |
| 3. Методология исследования.....         | 8   |
| 4. Портрет судов аксакалов.....          | 13  |
| 5. Результаты кабинетного анализа.....   | 19  |
| 6. Результаты полевых исследований ..... | 57  |
| 7. Гендерный анализ .....                | 188 |
| 8. Выводы.....                           | 202 |
| 9. Рекомендации.....                     | 215 |

## Диаграммы и таблицы

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Диаграмма 1. Количество респондентов полевых исследований .....                                                               | 10 |
| Диаграмма 2. Возрастные группы респондентов полевых исследований .....                                                        | 10 |
| Диаграмма 3. Национальная принадлежность респондентов ФГД .....                                                               | 11 |
| Диаграмма 4. Секторальные категории респондентов.....                                                                         | 12 |
| Диаграмма 5. Количество судов аксакалов в Кыргызской Республике .....                                                         | 13 |
| Диаграмма 6. Количество членов судов аксакалов в Кыргызской Республике .....                                                  | 14 |
| Диаграмма 7. Количество председателей судов аксакалов в Кыргызской Республике.....                                            | 14 |
| Диаграмма 8. Количество секретарей судов аксакалов в Кыргызской Республике.....                                               | 15 |
| Диаграмма 9. Распределение ролей в судах аксакалах по полу.....                                                               | 15 |
| Диаграмма 10. Возрастные группы членов судов аксакалов по Кыргызской Республике ..                                            | 16 |
| Диаграмма 11. Уровень образования членов судов аксакалов по областям.....                                                     | 17 |
| Диаграмма 12. Уровень образования членов судов аксакалов в Кыргызской Республике..                                            | 17 |
| Диаграмма 13. Количество рассмотренных дел судами аксакалов в Кыргызской Республике .....                                     | 18 |
| Таблица 1 Число обращений населения в кризисные центры, суды аксакалов и другие специализированные учреждения (человек) ..... | 39 |

## 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 3 282 члена. Из них 2 764 (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, скорости рассмотрения 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 обжалования 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.

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 партнеров 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 (моногогендерный 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.

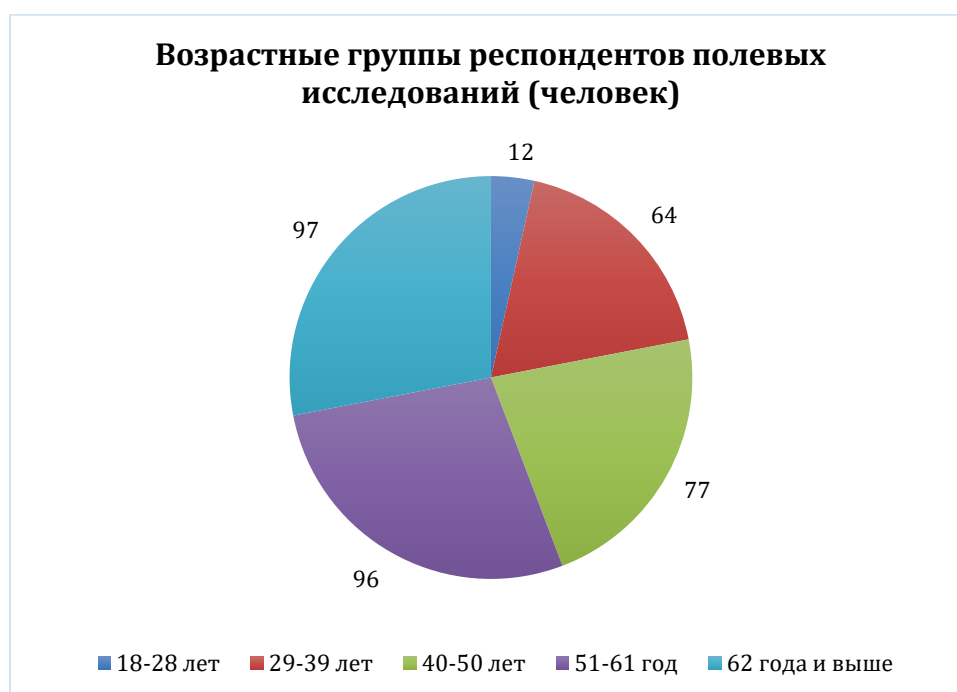
В ФГД в отобранных локациях приняли участие 124 человека, женщины составили 68% (84), мужчины – 32% (40).

Диаграмма 1. Количество респондентов полевых исследований



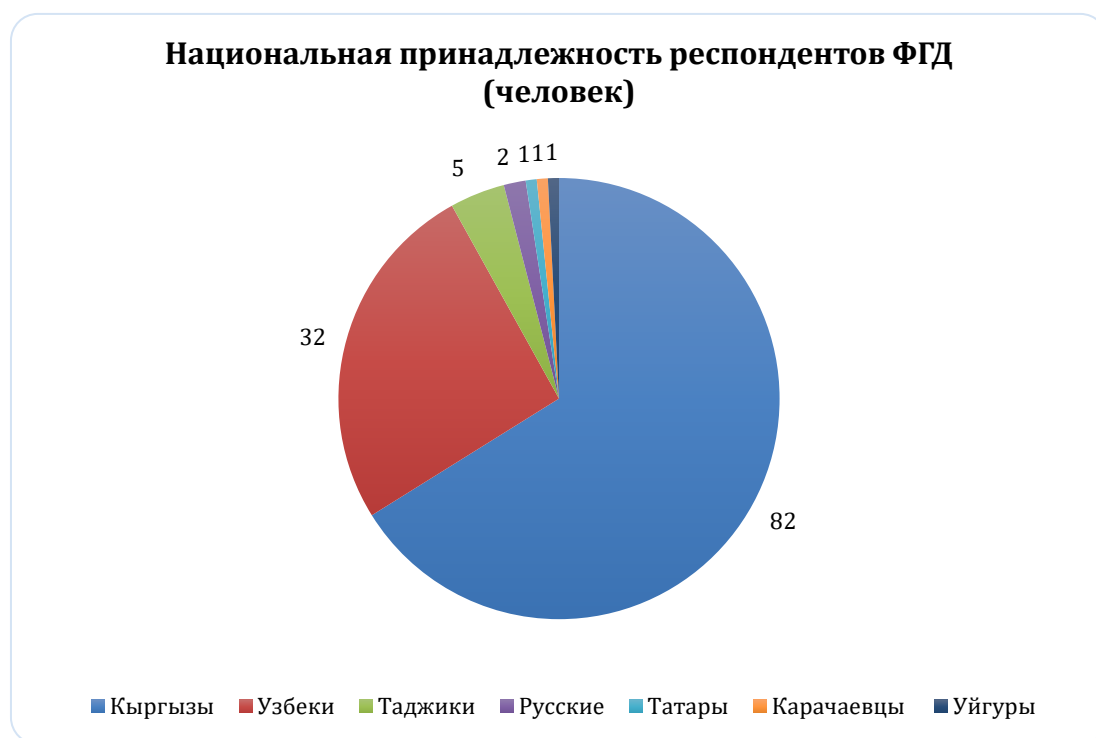
Более половины, а именно 56% респондентов находятся в возрастной группе от 40 до 61 года. Наименьшее число респондентов представлено в возрастной категории 18–28 лет (3% от общего числа участников исследования). Средний возраст участников составил 51,7 лет.

Диаграмма 2. Возрастные группы респондентов полевых исследований



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

Диаграмма 3. Национальная принадлежность респондентов ФГД



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



## Портрет судов аксакалов

### Количество судов аксакалов

Согласно открытым источникам, в 2015 году в КР действовало **795** судов аксакалов, а их состав включал **4385** граждан<sup>1</sup>.

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

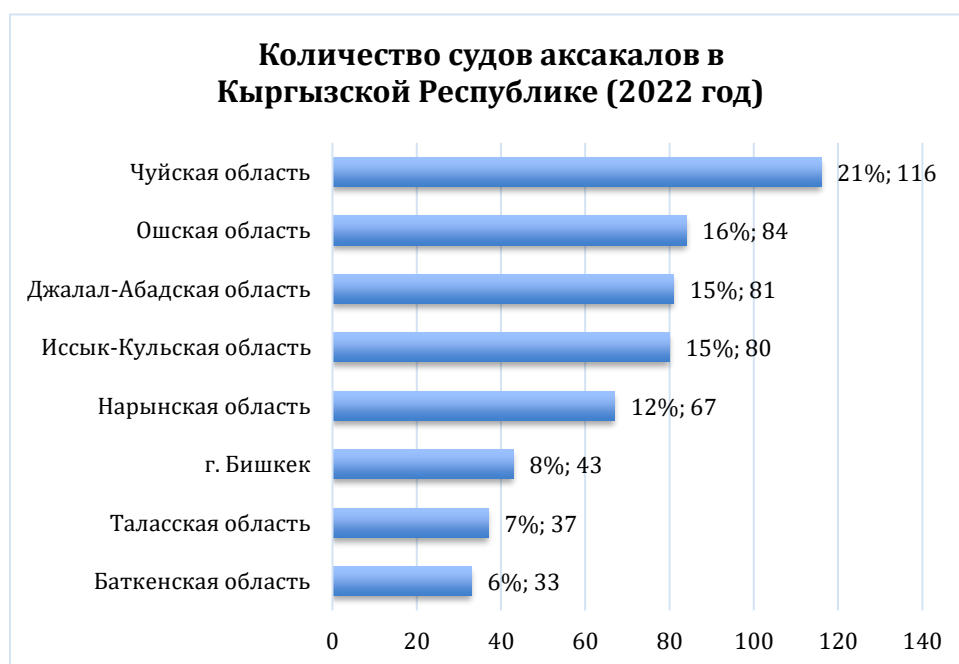
В рамках исследования был проведён запрос в Аппараты полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в регионах страны для получения актуальных данных о количестве и составе СА. Были получены данные от 461 муниципалитета, включая 433 АА и ПГТ, 15 городов районного значения, 11 городов областного 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

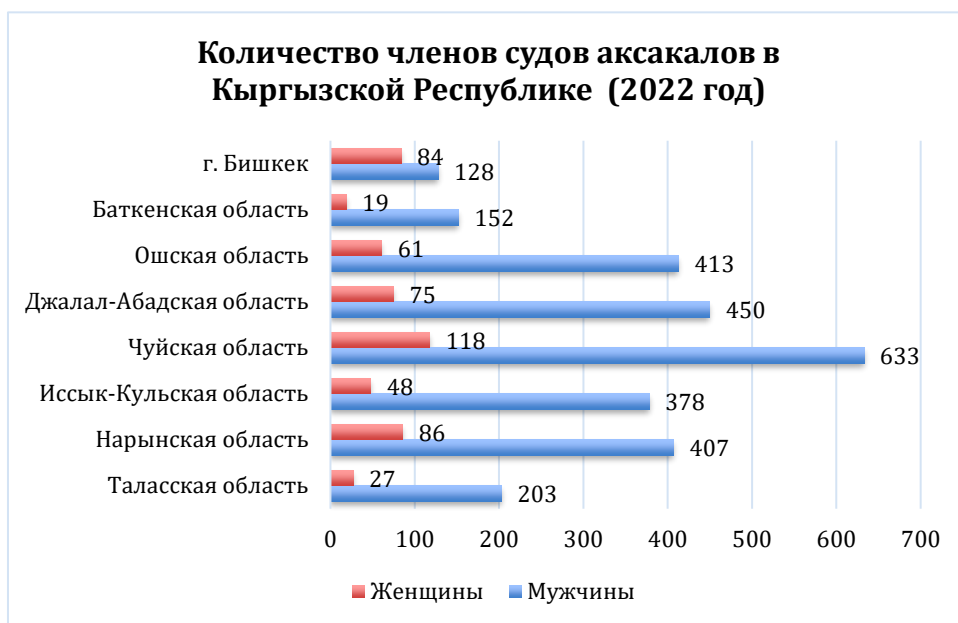


<sup>1</sup> Статья о действующих судах аксакалов. URL: [https://24.kg/parlament/23961\\_v\\_kyrgyzstane\\_deystvuet\\_795\\_sudov\\_aksakalov/](https://24.kg/parlament/23961_v_kyrgyzstane_deystvuet_795_sudov_aksakalov/) (дата обращения: 10.03.2023)

### **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*

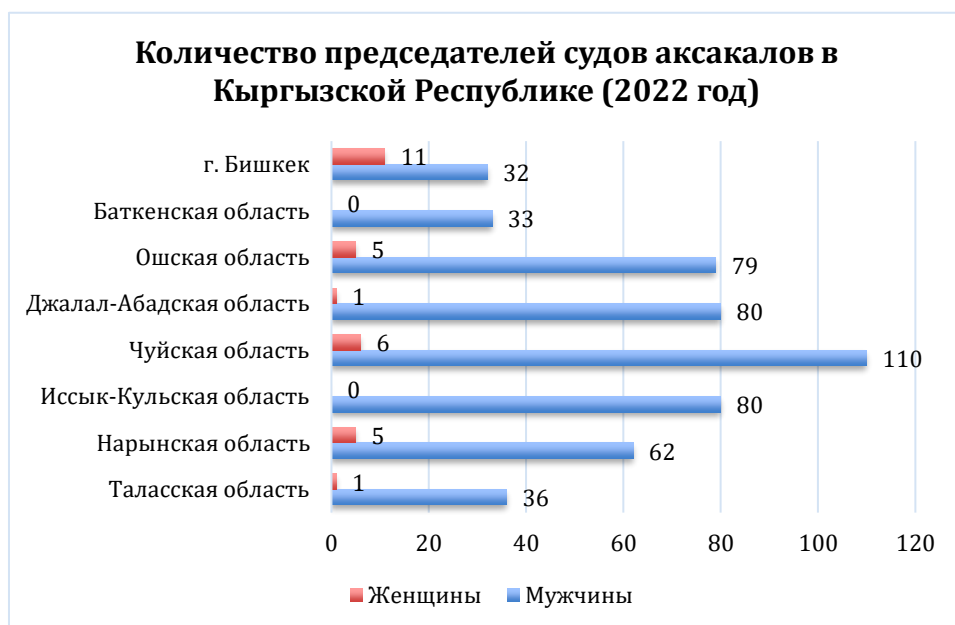


В Нарынской области наибольшее количество женщин (86 человек), которые являются членами СА, составляет 17% от общего числа членов. В Баткенской и Иссык-Кульских областях эта доля составляет 11%, 19 и 48 человек соответственно, что является самой низкой в КР. В городе Бишкек доля женщин, являющихся членами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

*Диаграмма 7. Количество председателей судов аксакалов в Кыргызской Республике*

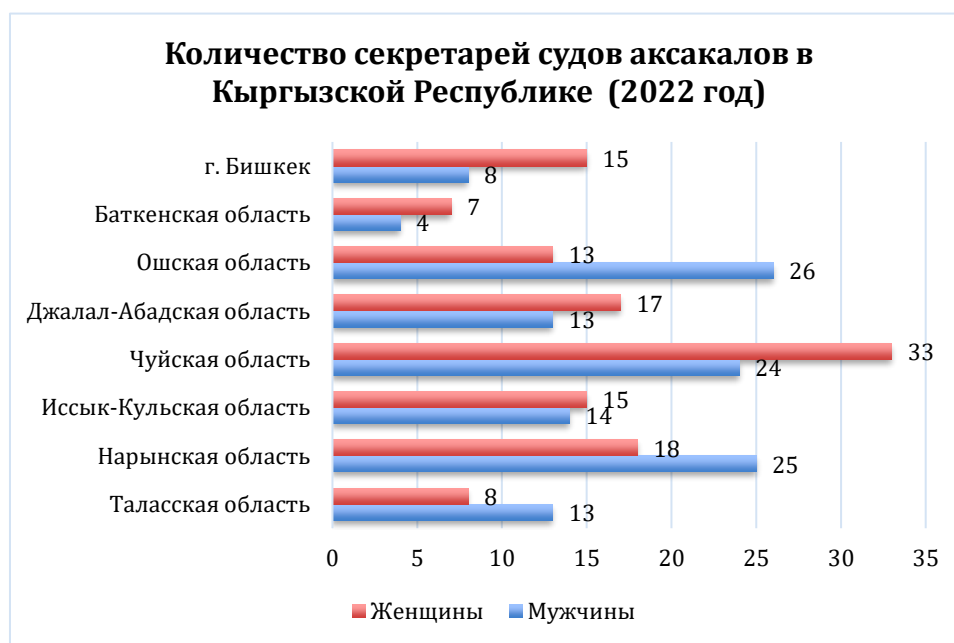


В Нарынской области наибольшее количество женщин-председательниц (5 человек) составляет 7% от общего количества председателей СА в области. В Баткенской и Иссык-Кульской областях нет ни одной женщины-председательницы. В городе Бишкек доля женщин-председательниц СА составляет 26% (11 человек).

### **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*

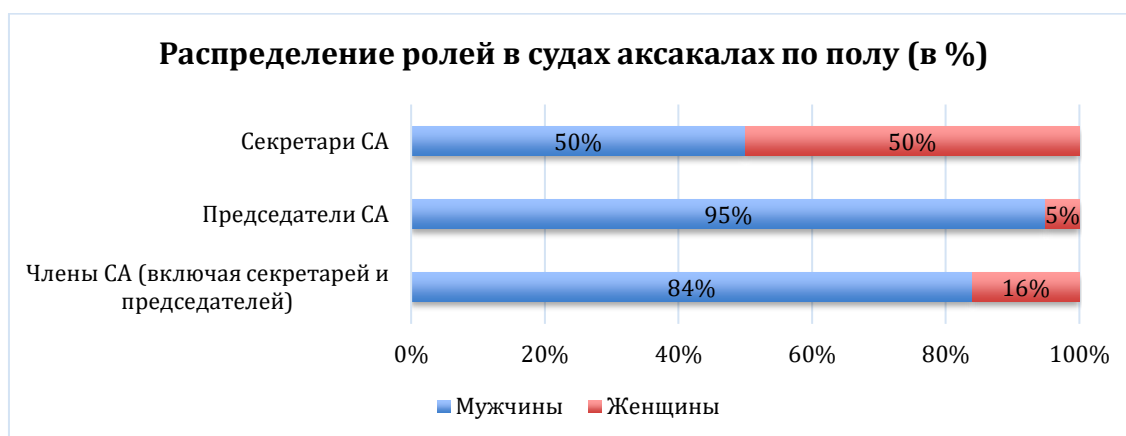


Наибольшая доля женщин-секретарей от общего количества секретарей СА в областях представлена в Баткенской области – 64% (7 человек), а наименьшая доля – в Ошской области – 33% (13 человек).

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).

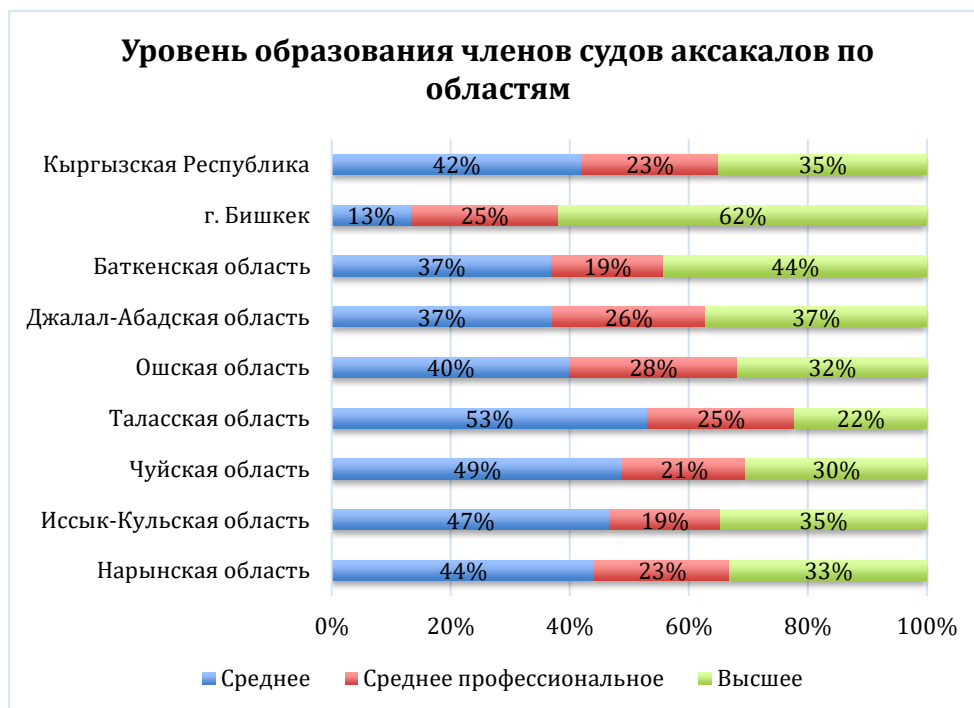
*Диаграмма 10. Возрастные группы членов судов аксакалов по Кыргызской Республике*



### ***Данные об уровне образования членов судов аксакалов***

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

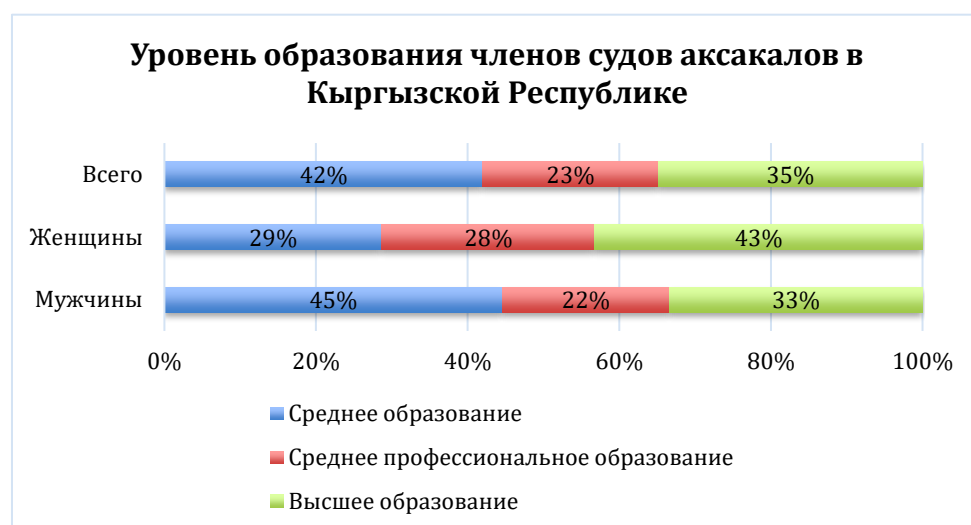
Диаграмма 11. Уровень образования членов судов аксакалов по областям



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 7 172 в 2018 году, 3341 в 2019 году, 2 460 в 2020 году и 2 443 в 2021 году.<sup>2</sup>

Однако информация, предоставленная местными властями в рамках данного исследования, сообщает о значительно большем количестве дел: 9 888 в 2018 году, 7 130 в 2019 году, 6 290 в 2020 году и 5 708 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%).

<sup>2</sup> 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)

## Результаты кабинетного анализа

Институт аксакалства и традиция обращаться к старейшинам за советом и для разрешения споров в Центрально-азиатском регионе существовали испокон веков. Поскольку большая часть населения Кыргызстана, особенно его сельская часть, «*остается в рамках традиционного общинного уклада*», актуальность института аксакалов сохраняется и по сей день<sup>3</sup>.

Тем не менее, суды аксакалов нельзя в полной мере назвать традиционным институтом, поскольку существовавшие в Кыргызстане суды обычного права (*суды биев*) были упразднены в начале прошлого столетия с приходом в Среднюю Азию Советской власти<sup>4</sup>. Они действовали в другую историческую эпоху, рассматривали споры по другим правилам. Однако после их упразднения практика решать споры, а также дела локального значения посредством традиционных механизмов у населения сохранилась. Традиция уважать мнение старшего поколения на фоне недоверия к современной судебной системе послужила благодатной почвой для создания судов аксакалов в Кыргызской Республике после обретения ею независимости<sup>5</sup>.

Образ мудрого старца (аксакала) был использован политиками как уникальный рецепт для демократии Кыргызстана<sup>6</sup>. Уже в первой редакции Конституции Кыргызстана аксакалство было институализировано в форме суда аксакалов с официальным признанием за ними функции по разрешению споров.

Суд аксакалов, таким образом, - это современный институт, в котором использованы атрибуты «народного» суда, отвечающие потребностям зарождавшейся демократии: доступность для местного населения, выборы в члены судов аксакалов из числа наиболее авторитетных и уважаемых граждан, отсутствие бюрократии при рассмотрении споров, право разрешать споры на основе обычаев и традиций народов Кыргызстана<sup>7</sup>.

Неформальные, подобно суду аксакалов, системы разрешения споров часто называют «традиционными», «коренными», «обычными» или «негосударственными» системами правосудия<sup>8</sup>. Они известны многим странам Африки, Латинской Америки, Азии: например, *кготла* (деревенский совет) в Ботсване, *Bashingantahe* (суды обычного права) в Бурунди,

---

<sup>3</sup> Традиционная конфликтология. Культурно-исследовательский центр «Айгине», Бишкек, 2013, стр.38 [https://aigine.kg/images/Traditional\\_con.PDF](https://aigine.kg/images/Traditional_con.PDF) (дата обращения: 23.08.22)

<sup>4</sup> Сатыбеков С. С. Гражданское судопроизводство Киргизской ССР (историко-правовое исследование). Фрунзе: Илим, 1987. С. 7.

<sup>5</sup> Аленкина Н.Б. Суд аксакалов: вне (не)государственный орган по рассмотрению споров. Возможны ли параллели с третейским и товарищеским судом? // Сравнительное конституционное обозрение (Российская Федерация), №1, 2015, стр.12 <https://cyberleninka.ru/article/n/sud-aksakalov-vne-ne-gosudarstvennyy-organ-po-rassmotreniyu-sporov-vozmozhny-li-paralleli-s-tretyeskim-i-tovarischeskim-sudom/viewer> (дата обращения: 27.08.22)

См.также: См.: Alenkina N. Tursunbaeva N. Courts of Biys and Aksakals in Kyrgyzstan: What the History Teaches About? / Russian Journal of Comparative Law. – 1 June, 2017 - <http://www.ejournal41.com/ru/archive.html?number=2017-06-30-18:24:03&journal=11> (дата обращения: 01.01.2018)

<sup>6</sup> Ибраева Г. Из опыта поисков национальной идентичности и легитимных структур управления в Кыргызстане // Социологические исследования. 2008. No 1. С. 85–91. <https://naukarus.com/iz-opyta-poiskov-natsionalnoy-identichnosti-i-legitimnyh-struktur-upravleniya-v-kyrgyzstane> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>7</sup> Аленкина Н. Суды аксакалов: легитимация традиционных ценностей кыргызского общества / Журнал Herald of the Euro-Asian Law Congress, 2019, выпуск 1, специальный выпуск «Международный и сравнительный процесс: между традициями и современностью», стр.25 <https://cyberleninka.ru/article/n/sudy-aksakalov-legitimatsiya-traditsionnyh-tsennostey-kyrgyzskogo-obschestva> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>8</sup> URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/informal-justice/> (дата обращения: 26.08.22)

пачаята (суды деревенских старейшин) в Индии, суды обычного права, старейшины (Конго, Кот-д'Ивуар, Того и др.)<sup>9</sup>.

Согласно оценкам, во многих развивающихся странах с помощью таких механизмов рассматривается около 80% дел. Они охватывают широкий спектр вопросов, вызывающих озабоченность местного населения, включая вопросы личной безопасности и преступности; охраны земель, имущества и скота; урегулирования семейных и общинных споров; доступ к государственным услугам<sup>10</sup>.

Уникальность же судов аксакалов проявляется в том, что государство формально признает суд аксакалов как негосударственный орган по разрешению отдельных категорий споров, путем включения его в Конституцию и принятия специального закона о судах аксакалов, а также наделяет решения судов аксакалов принудительной силой через исполнительные листы, выдаваемые государственными судами. Законодательство содержит в целом, более или менее, определенные маршруты взаимодействия между государственными институтами и судом аксакалов. Последний относительно свободен в использовании различных источников для разрешения конфликтов: законодательства, норм морали, обычаев, традиций. Это достаточно редкая комбинация элементов для негосударственной модели правосудия. Отдельные авторы прямо указывают на то, что еще ни одна из стран в мире не имплементировала эту модель<sup>11</sup>.

За последующие годы институт судов аксакалов подвергся серьезной трансформации. Причинами тому были как внешние факторы (изменение общественных ценностей и ориентиров, попытки государства «приручить» институт аксакалов, повышение уровня недоверия со стороны сообщества как к официальным, так и к неофициальным традиционным институтам) так и внутренние, главные из которых – снижение личного авторитета аксакалов, отсутствие у них практического опыта, релевантного новым условиям жизни, утрата аксакалами «чувства миссии»<sup>12</sup>.

Сегодня отношение к суду аксакалов в обществе является полярным: от убежденности в снижении авторитета судов аксакалов по причине их ограниченных полномочий, сложностей в исполнении решений суда аксакалов, отсутствия у членов суда аксакалов юридических

---

<sup>9</sup> Указатель судебных и квазисудебных органов, в работе которых участвуют граждане. [http://ifp.uran.ru/netcat\\_files/multifile/789/Ukazatel\\_sudebnihi....pdf](http://ifp.uran.ru/netcat_files/multifile/789/Ukazatel_sudebnihi....pdf) (дата обращения: 26.08.22)

<sup>10</sup> URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/informal-justice/> (дата обращения: 26.08.22)

<sup>11</sup> “...*To date no country in the world has implemented a model which successfully manages all of these criteria...*” Miranda Forsyth, A typology of relationships between state and non-state justice systems, p.95 <https://commission-on-legal-pluralism.com/system/commission-on-legal-pluralism/volumes/56/forsyth-art.pdf> (дата обращения: 26.08.22)

<sup>12</sup> Традиционная конфликтология. Культурно-исследовательский центр «Айгине», Бишкек, 2013, стр.40 [https://aigine.kg/images/Traditional\\_con.PDF](https://aigine.kg/images/Traditional_con.PDF) (дата обращения: 23.08.22)

знаний<sup>13</sup>, до приведения аргументов востребованности примирительных процедур в том числе и по уголовным делам<sup>14</sup>.

Настоящий отчет основан на результатах кабинетного анализа нормативных актов, статистических данных и публикаций, посвященных судам аксакалов и имеет своей целью очертить правовые рамки деятельности судов аксакалов, выявить возможные противоречия и недостатки в действующем правовом регулировании, провести контент анализ научных публикаций, публикаций в СМИ и отчетов международных организаций, посвященных суду аксакалов.

## 1. Нормативно-правовая рамка

Нормативные акты, закрепляющие статус судов аксакалов, имеют три уровня: конституционный, республиканский и местный.

### Конституционный уровень

В Конституции КР, принятой Законом КР от 5 мая 2021 года № 59, этому институту посвящена отдельная статья в разделе «Местное самоуправление»<sup>15</sup>:

#### **Статья 115.**

1. В Кыргызской Республике граждане имеют право учреждать суды аксакалов.
2. Суды аксакалов в соответствии с предусмотренными законом полномочиями рассматривают дела с целью примирения сторон и вынесения справедливых решений, не противоречащих закону.
3. Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в порядке, установленном законами.
4. Деятельность судов аксакалов финансируется из местного бюджета.
5. Порядок создания судов аксакалов, их полномочия и деятельность определяются законом.

**Конституционный статус** судов аксакалов характеризуется следующими чертами:

- а. Суды аксакалов рассматриваются через призму местного самоуправления.

---

<sup>13</sup> Azita Ranjbar. The Declining Use of Aksakal Courts in Kyrgyzstan (2012), p.7-8 <https://www.eurasia.org/eurasia-foundation-research-finds-role-of-aksakal-courts-in-kyrgyzstan-declining/#:~:text=BISHKEK%2C%20KYRGYZSTAN%20%E2%80%93%20The%20use%20of,published%20by%20the%20Eurasia%20Foundation>. (дата обращения: 23.08.22)

При этом, некоторые авторы основной причиной создания негативного образа судов аксакалов видят в неправительственных организаций, высказывающих, не подкрепленное статистическими данными мнение, о «неэффективности, архаичности и ненужности судов аксакалов». См.: Ашимова Д. Роль судов аксакалов в местном сообществе Кыргызской Республики // Общество и этнополитика : материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Новосибирск, 24—26 сентября 2015 г. : в 3 ч. / РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. ; под науч. ред. Л. В. Савинова. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. — Ч. 3., стр.18-21 [https://site-siu.ranepa.ru/obep/pdf/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B8%20%D1%8D%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0\\_%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C%203\\_2015.pdf](https://site-siu.ranepa.ru/obep/pdf/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B8%20%D1%8D%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C%203_2015.pdf) (дата обращения: 23.08.22)

<sup>14</sup> Cynthia Alkon, “The Increased Use of “Reconciliation” in Criminal Cases in Central Asia: A sign of Restorative Justice, Reform or Cause for Concern?”, Pepperdine Dispute Resolution Law Journal, 2007. <https://digitalcommons.pepperdine.edu/drlj/vol8/iss1/3> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>15</sup> Ранее статья о судах аксакалов находилась в иных разделах Конституции Кыргызской Республики: раздел «Суды и правосудие» (1993 год), «Местное самоуправление» (2003 год), «Права и свободы человека» (2010 год).

- b. Право учреждать суды аксакалов принадлежит гражданам Кыргызской Республики. Иностранные граждане, лица без гражданства таким правом не наделены.
- c. Порядок создания судов аксакалов, их полномочия и деятельность определяются отдельным нормативным актом – законом.
- d. В Конституции названы две важнейшие функции судов аксакалов: примирение сторон и вынесение решений по спорам.
- e. Решения судов аксакалов могут быть обжалованы<sup>16</sup>. Порядок обжалования определяется законами.
- f. Деятельность судов аксакалов финансируется из местного бюджета.

### Республиканский уровень

На республиканском уровне основным нормативным актом, определяющим правовые основы, принципы организации и деятельности судов аксакалов, является Закон КР от №113 "О судах аксакалов" от 5 июля 2002 года (далее – **Закон, Закон о судах аксакалов**). Закон заменил собой ранее действующее Временное положение, утвержденное Указом Президента КР от 25 января 1995 года УП №30<sup>17</sup>.

С момента принятия Закона в него несколько раз вносились **изменения**:

- a. 30 июля 2003 года в части уточнения полномочий судов аксакалов и порядка рассмотрения ими (дел) материалов;
- b. 12 июня 2009 года в части предоставления права женщинам быть избранными в качестве членов суда аксакалов;
- c. 30 июля 2013 года были изменены требования к членам судов аксакалов. Установлен возрастной (50 лет), образовательный (оконченное среднее общее образование) цензы. Полномочия судов аксакалов дополнены делами по преступлениям небольшой тяжести, предусматривающим наказание, не связанное с изоляцией от общества. Исключен верхний порог денежного штрафа, налагаемого судами аксакалов;
- d. 18 июля 2014 года изменения были связанные с административно-территориальной реформой, когда айлы и поселки были заменены на айыльные аймаки;
- e. 19 апреля 2016 года установлен ценз оседлости для членов судов аксакалов – проживание в указанной местности не менее пяти лет и отсутствие судимости. Изменено распределение денежных штрафов, налагаемых судом аксакалов: 70 процентов направляются на обеспечение осуществления деятельности суда аксакалов.
- f. 27 апреля 2017 года полномочия членов судов аксакалов дополнены делами, связанными с семейным насилием, в случаях отсутствия в деянии лица состава преступления.

Закон закрепляет ряд **особенностей рассмотрения споров** судами аксакалов, по сравнению с государственными судами, а именно:

<sup>16</sup> Конституция не указывает в какой орган могут быть обжалованы решения суда аксакалов. В ранее действовавшей Конституции от 5 мая 1993 года указывалось, что решения судов аксакалов и могут быть обжалованы в соответствующие суды районов и городов Кыргызской Республики (ч.3 ст.85 Конституции).

<sup>17</sup> Временное положение утратило силу только в 2013 году в рамках инвентаризации ранее принятых решений Президента КР: см.: Указа Президента КР от 7 июня 2013 года УП N 139



- a. Оперативность рассмотрения споров: срок рассмотрения дел (материалов) в судах аксакалов составляет 15 дней;
- b. Бесплатность рассмотрения споров: рассмотрение споров судами аксакалов не облагается государственной пошлиной<sup>18</sup>;
- c. Отсутствие строгих формализованных процедур рассмотрения дела;
- d. Принципы примирения, положенные в основу деятельности судов аксакалов. Основное назначение института суда аксакалов состоит в примирении спорящих сторон, погашении социальных конфликтов на начальном этапе их возникновения;
- e. Основой для принятия решений является законодательство, совесть, личные убеждения, нормы морали и нравственности, исторически сложившиеся из обычаев и традиций народов Кыргызстана, не противоречащими законодательству Кыргызской Республики;
- f. Решения судов аксакалов обязательны для исполнения сторонами и поддерживаются государственными судами, которые выдают исполнительный лист для принудительного исполнения решения суда аксакалов.

Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики дважды - в январе 2021 года и октябре 2022 год - общественное обсуждение выносились **проекты новой редакции закона «О судах аксакалов»**<sup>19</sup>, которым, предлагается внести серьезные изменения в действующий закон в части статуса судов аксакалов, их финансирования, процедуры рассмотрения споров, объединения судов аксакалов в ассоциации. 17 ноября 2022 года обсуждение по последнему законопроекту (далее – **Законопроект, Проект закона**) закрыто. Дальнейшая его судьба не известна.

Производство по делам о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений судов аксакалов осуществляется в соответствии с главой 47 Гражданского процессуального кодекса КР от 25 января 2017 года N 14 (далее – **ГПК**)

Решением собрания судей Верховного суда КР 10 декабря 2002 года был утвержден единый образец удостоверения членов судов аксакалов. Постановлением Правительства КР от 3 апреля 2003 года № 182 «Об обеспечении удостоверениями членов судов аксакалов Кыргызской Республики» районным и городским кенешам было рекомендовано обеспечить изготовление удостоверений членов судов аксакалов по данному единому образцу.

Ни один из программных документов не затрагивает вопрос о роли судов аксакалов в вопросах доступа к правосудию. К примеру, Национальная стратегия развития КР на 2018 - 2040 годы, обсуждая вопрос развития внесудебных и досудебных методов, форм и способов защиты прав и свобод человека, и гражданина, упоминает только о медиации и третейских судах, как механизмах разгрузки судебной системы<sup>20</sup>. Суды аксакалов выпали из фокуса реформ. Государство и его институты не видит места судов аксакалов в развитии страны и ее институтов.

<sup>18</sup> В новом Проекте закона о судах аксакалов исключена норма о бесплатном разбирательстве дел в судах аксакалов, что отрицательно скажется на вопросе доступности суда аксакалов / Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>19</sup> Проект постановления Правительства Кыргызской Республики «О проекте новой редакции Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/786> (дата обращения: 18.08.2022)  
Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>20</sup> Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 год, утверждена Указом Президента КР от стр.71 <http://www.stat.kg/ru/nsur/>



## Местный уровень

На местном уровне наиболее полно в информационно-правовых базах данных Министерства юстиции Кыргызской Республики и «Токтом» нормативные правовые акты представлены только по городу Бишкек.

Постановлением Бишкекского городского кенеша КР от 29 июня 2015 года № 140 утверждено Положение о порядке проведения учетной регистрации судов аксакалов города Бишкек. Этим же постановлением утверждены образцы свидетельства об учетной регистрации суда аксакалов города Бишкек и удостоверения члена суда аксакалов города Бишкек. Бишкекский городской кенеш делегировал право проведения учетной регистрации судов аксакалов города Бишкек постоянной комиссии по местному самоуправлению и работе с общественными организациями Бишкекского городского кенеша.

30 ноября 2017 года постановлением Бишкекского городского кенеша КР № 42 утвержден Регламент работы судов аксакалов города Бишкек, который подробно регламентирует организацию деятельности судов аксакалов города Бишкек. Регламент носит характер подзаконного акта, поэтому во всех случаях его противоречия Закону о судах аксакалов и Гражданскому процессуальному кодексу, примеры которых приведены в настоящем Отчете, Регламент не применяется.

Распоряжением Мэрии г. Бишкек КР от 21 мая 2018 года № 108-р утверждена форма штрафной квитанции для оформления судом аксакалов решения о наложении штрафа по делам об административной ответственности<sup>21</sup>.

## 2. Статус судов аксакалов

На сегодняшний день в стране зарегистрировано **795 судов аксакалов**<sup>22</sup>, что в 11 раз больше государственных судов. Количество дел, рассматриваемых судами аксакалов, в среднем составляет **3300 дел в год**<sup>23</sup>.

Суды аксакалов являются общественными органами и создаются без образования юридического лица на местном уровне.

На сегодня ни один из общественных органов, действующих на местном уровне в области предупреждения нарушений и урегулирования конфликтов (женсоветы, молодежные комитеты, ОПЦ, комитеты по предупреждению насилия женщин и др.), не обладает конституционным статусом как суд аксакалов.

Суды аксакалов наделены государством важной функцией по разрешению споров между гражданами. Однако они **не являются органами правосудия** и не входят в систему судов

<sup>21</sup> Принимая во внимание, что новый Кодекс о правонарушениях не предусматривает полномочий судов аксакалов по рассмотрению административных дел и наложений административных взысканий, упомянутая форма штрафной квитанции фактически не применяется, несмотря на то что распоряжением Мэрии г. Бишкек от 21 мая 2018 года № 108-р о ее утверждении не отменено.

<sup>22</sup> Суды аксакалов. Разрешение конфликтов во внесудебном порядке <http://sot.kg/post/iats-kabar-sudy-aksakalov-razreshenie-konfliktov-vo-vnesudebnom-poryadke> (дата обращения: 21.08.22 г.)

<sup>23</sup> В 2010 году судами аксакалов было рассмотрено 3 517 дел, в 2011 – 3 677, в 2012 – 2889, в 2013 – 3212, в 2014 – 3306, в 2015 – 4309, в 2016 – 5017, в 2017 – 6694, в 2018 – 7 172, в 2019 – 3341, в 2020 - 2460 // Статистические сборники «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» 2010-2014. Бишкек. 2015, с.97.; 2016-220, Бишкек 2021, стр.229-230 <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/> (дата обращения: 24.08.22 г.)

По информации, опубликованной на сайте Верховного суда КР «судами аксакалов по республике за 2015 год было рассмотрено около 10 тысяч дел, за 2016 год заметно выросло число рассмотренных дел – 44 875, а к 2017 году составило уже 69 083 дел. В 2018 году динамика снизилась, и было рассмотрено судами аксакалов 64 805 дел». <http://sot.kg/post/iats-kabar-sudy-aksakalov-razreshenie-konfliktov-vo-vnesudebnom-poryadke> (дата обращения: 21.08.22 г.)

Кыргызской Республики<sup>24</sup>. Вместе с тем их процедуры приближены к процедурам отправления правосудия, осуществляемым государственными судами. Термин «суд» в наименовании суда аксакалов является больше символическим и указывает на их компетенцию по внесудебному урегулированию споров.

В настоящее время суды аксакалов не находятся в компетенции ни одного государственного органа. Их поддержкой, развитием по отдельным вопросам занимаются различные органы на республиканском и местном уровне.

Ранее, при Президенте КР А. Акаеве суды аксакалов находились в фокусе внимания самого Президента. При нем была учреждена специальная должность представителя Президента Кыргызской Республики по связям с судами аксакалов. 7 марта 2005 года им был назначен Мукамбаев Усуп Мукамбаевич<sup>25</sup>.

Суды аксакалов работают самостоятельно, не образуя единую систему органов. В Кыргызстане не создано единой платформы (союза, ассоциации), объединяющей суды аксакалов по всей республике. Единственный вопрос, по которому они взаимодействуют – передача дела из одного суда аксакалов в другой для рассмотрения по месту жительства правонарушителя, потерпевшего или ответчика (ст.ст.17, 18 Закона о судах аксакалов).

В период правления первого президента Кыргызстана А. Акаева проводились регулярные **Республиканские совещания представителей судов аксакалов**, на которых присутствовали делегаты судов аксакалов со всей республики, представители судов, прокуратуры, государственных органов, третейских судов, духовенства, Ассамблеи Народов Кыргызстана, Конгресса местных сообществ и др. организаций. На Республиканских совещаниях суды аксакалов делились своим опытом и озвучивали проблемы, с которыми сталкиваются в каждодневной деятельности. На третьем Республиканском совещании была поддержана инициатива о проведении первого Съезда судов аксакалов<sup>26</sup>. После 2005 года такие совещания больше не проводились.

По инициативе трех частных лиц в 2017 году было зарегистрировано Общественное объединение «**Ассоциация судов аксакалов**», председателем которых выступает бывший председатель суда аксакалов Октябрьского района г. Бишкек Мамакеева Замира Токторбековна<sup>27</sup>. Указанное общественное объединение на старте имела целью объединить суды аксакалов по городу Бишкек и Чуйской области. В масштабе всей республики данное общественное объединение не работает.

---

<sup>24</sup> По Конституции КР от 5 мая 1993 годы суды аксакалов именовались местными судами и входили в систему судов КР (статья 79). В действующей Конституции суды аксакалов не относятся к государственной судебной системе.

Тем самым суды аксакалов отличаются от мировых судей в Российской Федерации, которые являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и наряду с федеральными судами входят в единую судебную систему Российской Федерации.

Суды аксакалов отличаются и от Советов старейшин народов Кавказа Российской Федерации, а также махаллинских комитетов Республики Узбекистан, которые принимают важные общественные решения, но не имеют официальных каналов взаимодействия с государственной системой правосудия и правоохранительными органами.

<sup>25</sup> Указ Президента КР от 7 марта 2005 года УП N 66 "О Мукамбаеве У.М." <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/63648/10?cl=ru-ru&mode=tekst> (дата обращения: 23.08.22 г.) Однако уже в сентябре 2005 года Президентом КР К.Бакиевым эта должность была упразднена. Указ Президента КР от 23 сентября 2005 года УП N 398 "О Мукамбаеве У.М." <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/63920/10?cl=ru-ru&mode=tekst> (дата обращения: 23.08.22 г.)

<sup>26</sup> URL: <https://kg.akipress.org/news:17071> (дата обращения: 23.08.22 г.)

<sup>27</sup> Электронная база данных юридических лиц, филиалов (представительств) <https://register.minjust.gov.kg/register/Public.seam?publicId=468968> (дата обращения: 23.08.22)

В Проекте закона о судах аксакалов также предлагается создание координирующего органа - Советов судов аксакалов на районном, городском, областном и республиканском уровнях, и возложить на них функции:

- оказание информационной, консультативной и организационной помощи судам аксакалов,
- взаимодействие от имени судов аксакалов с государственными органами, общественными объединениями и международными организациями,
- ведение статистического учёта деятельности судов аксакалов,
- обобщение практики работы судов аксакалов,
- осуществление защиты законных прав и интересов судов аксакалов<sup>28</sup>.

Сама идея создания связующего звена, площадки для обмена опытом судами аксакалов заслуживает поддержки, однако статус и порядок деятельности Совета судов аксакалов в Законопроекте недостаточно освещен и требует распаковки.

### 3. Порядок создания судов аксакалов

Суды аксакалов могут учреждаться по решению собрания граждан, местных кенешей на территории айылных аймаков, городов<sup>29</sup>.

Некоторые эксперты в указанной норме видят противоречие Конституции, согласно статье 117 которой право учреждать суды аксакалов предоставлено непосредственно гражданам, а не через их представительные органы.

Проект закона о судах аксакалов устранил данное противоречие, указав, что суды аксакалов учреждаются по решению граждан на территории айылных аймаков и городов, в порядке определенным настоящим Законом<sup>30</sup>.

Законом КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» также закреплено право членов местных сообществ в целях проявления инициатив по развитию территории и укреплению норм коллективного общежития образовывать суды аксакалов наряду с другими общественными организациями местных сообществ<sup>31</sup>.

Суды аксакалов создаются по следующему **принципу**:

- в айылном аймаке: один населенный пункт - один суд аксакалов либо один айыл окмоту - один суд аксакалов
- в городах в зависимости от количества жителей:
  - до 25 тысяч жителей - один суд аксакалов;
  - от 25 тысяч до 50 тысяч жителей - два суда аксакалов и так далее;
- в городах, где имеются микрорайоны: один микрорайон - один суд аксакалов.

<sup>28</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>29</sup> Статья 1 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>30</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>31</sup> Статья 60 Закона КР от 20 октября 2021 года N 123 "О местной государственной администрации и органах местного самоуправления" <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112302> (дата обращения: 23.08.22 г.)

В Законе не решена проблема создания судов аксакалов в жилых массивах (**новостройках**). Ряд законопроектов был направлен на регламентацию создания судов аксакалов в новостройках<sup>32</sup>. Однако ни один из них до сих пор не был принят.

Суды аксакалов не являются юридическими лицами и не подлежат регистрации в органах юстиции.

Они проходят учетную регистрацию в местных кенешах. Для регистрации представляются следующие **документы**:

- протокол собрания жителей данного населенного пункта либо протокол конференции соответствующего Совета общественности, подтверждающий учреждение суда аксакалов и избрание его членов,
- справка государственного органа о наличии количественного состава проживающих на данной территории,
- заявление об учетной регистрации суда аксакалов, подписанное избранными членами суда аксакалов,
- копии паспортов членов суда аксакалов.

По г. Бишкек действует Положение о порядке проведения учетной регистрации судов аксакалов города Бишкек, утвержденное постановлением Бишкекского городского кенеша от 29 июня 2015 года N 140. Данным постановлением Бишкекский городской кенеш делегировал право проведения учетной регистрации судов аксакалов города Бишкек постоянной комиссии по местному самоуправлению и работе с общественными организациями Бишкекского городского кенеша.

Учетная регистрация вносится в журнал учетной регистрации судов аксакалов. Судам аксакалов, прошедшим учетную регистрацию, выдается свидетельство об учетной регистрации суда аксакалов установленного образца, а членам судов аксакалов - удостоверение<sup>33</sup>.

Суды аксакалов имеют печать и штампы со своим наименованием.

#### 4. Члены судов аксакалов

Требования, предъявляемые членам судов аксакалов:

|                    |                                |
|--------------------|--------------------------------|
| <b>возраст</b>     | лица, достигшие 50 лет         |
| <b>гражданство</b> | граждане Кыргызской Республики |

<sup>32</sup> В справке обосновании к законопроекту 2015 г. указывается:  
«Города Бишкек и Ош окружены жилыми массивами, которые входят в состав указанных городов. В настоящее время возникла необходимость создания отдельных судов аксакалов в жилых массивах, но отсутствует соответствующая норма в законодательстве».  
«...от мэрии города Бишкек в адрес ГАМСУМО поступило предложение о необходимости создания судов аксакалов в жилых массивах (новостройках) городов, которых только в городе Бишкек насчитывается около 50-ти. Однако, в действующем законодательстве не используется и отсутствует понятие "жилой массив"».

См: Постановлением Правительства КР от 29 июня 2015 года N 425 "О проекте Закона Кыргызской Республики "О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики "О судах аксакалов"  
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/97710?cl=ru-ru> (дата обращения: 23.08.22 г.)

С инициативой создания судов аксакалов в жилых массивах в 2019 году выступал депутат Жогорку Кенеша КР Иса Омуркулов. Депутат предлагает создать в жилмассивах Бишкека отдельные суды аксакалов.  
<https://www.for.kg/news-565934-ru.html> (дата обращения: 21.08.22).

Это же предложение закреплено в Проекте закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>33</sup> Положение о порядке проведения учетной регистрации судов аксакалов города Бишкек (утверждено постановлением Бишкекского городского кенеша от 29 июня 2015 года N 140), пункты 11-13

|                               |                                                                      |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <b>пол</b>                    | мужчина или женщина                                                  |
| <b>образование</b>            | оконченное среднее общее образование                                 |
| <b>оседлость</b>              | проживание в указанной местности не менее 5 лет                      |
| <b>отсутствие ограничений</b> | отсутствие судимости                                                 |
| <b>личностные качества</b>    | авторитет и уважение среди населения<br>деловые и моральные качества |

Число членов судов аксакалов должно быть нечетным: от 5 до 9 человек.

При рассмотрении дел членам судов аксакалов необходимо придерживаться делового стиля одежды<sup>34</sup>.

Членам судов аксакалов соответствующими местными кенешами выдаются удостоверения единого образца, устанавливаемого Верховным судом Кыргызской Республики.

Несмотря на то, что действующая редакция Закона о судах аксакалов, специально подчеркивает тот факт, что членами судов аксакалов могут быть как мужчины, так и женщины, **гендерная нейтральность** состава судов аксакалов все еще остается проблемой.

Эксперты со ссылкой на мнение членов судов аксакалов, отмечают, что «закрытость» судов аксакалов для женщин может быть связана с термин "аксакал" (*кырг.* белая борода) в названии суда, который не предполагает участия в нем женщины. Чтобы сгладить психологический дискомфорт для женщин, обращающихся в «мужской» суд аксакалов, на заседаниях суда аксакалов, как правило, присутствует представительница женсовета. Однако, когда женщины непосредственно входят в состав суда, в исследованиях отмечается заметное увеличение количества дел, возбужденных по заявлению женщинами<sup>35</sup>.

Важно упомянуть, что депутат Жогорку Кенеша КР Дербишева Г. в 2016 году инициировала законопроект, предусматривающий избрание в члены судов аксакалов кандидатов с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Однако в последующем законопроект был отозван самим разработчиком.

#### ***А. Порядок избрания членов судов аксакалов***

Избрание членов судов аксакалов осуществляется:

- на общих собраниях граждан по месту жительства,
- на конференциях Советов общественности,
- на сессиях местных кенешей.

Выборы проходят путем открытого голосования.

Избранными в состав суда считаются граждане, получившие большинство голосов присутствующих на собрании. Собрание считается правомочным, если на нем присутствует не менее 50 дееспособных граждан - жителей данного населенного пункта.

<sup>34</sup> Примечательно, что Проект закона добавил к этому еще одну опцию – национальный стиль одежды, под которым видимо имеется ввиду одежда, подчеркивающая принадлежность к определенному этносу. Должен ли это быть единый (кыргызский) стиль либо допускается выбор одежды в зависимости от этноса члена суда аксакалов, а также за чей счет будут обеспечены члены суда такой одеждой в Законопроекте не уточняется / Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>35</sup> *Renee Giovarelli and Cholpon Akmatova*, 2002, Local Institutions that Enforce Customary Law in the Kyrgyz Republic, and Their Impact on Women's Rights, Agriculture & Rural Development e-paper, World Bank: Washington, D.C., p.16 [http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ\\_L.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ_L.PDF) (дата обращения: 23.08.22)

**Срок полномочий** членов судов аксакалов составляет *3 года*. Закон не содержит ограничений по количеству сроков, которые может занимать член суда аксакалов.

Члены судов аксакалов избирают из своего состава председателя и секретаря.

### **Б. Исключение члена суда аксакалов из его состава**

**Основания** исключения:

- отказ от членства суда аксакалов;
- смерть члена суда аксакалов;
- окончание срока полномочий;
- изменение местожительства (переезд с данного населенного пункта);
- привлечение к уголовной ответственности и осуждение;
- отзыв члена суда аксакалов в случае, если он:
  - не справляется с возложенными на него обязанностями;
  - в связи с недостойным поведением;
  - если совершил правонарушение и другие проступки, несовместимые со званием члена суда аксакалов.

Отзыв членов суда аксакалов осуществляется:

- общим собранием граждан,
- конференцией Совета общественности,
- сессией местных кенешей.

**Избрание нового члена** суда аксакалов взамен исключенного производится в общем порядке (см. параграф А настоящего раздела в Отчете).

Член суда аксакалов, исключенный из состава суда в связи с окончанием срока полномочий, может быть избран **повторно**<sup>36</sup>.

## **5. Задачи судов аксакалов**

Статьей 3 Закона КР «О судах аксакалов» на суды аксакалов возлагается 3 основные задачи:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан;
- содействие укреплению законности и правопорядка и предупреждение правонарушений на территории айыльного аймака и городов;
- воспитание у граждан уважения к закону, нормам морали и нравственности, исторически сложившимся из обычаев и традиций.

Для выполнения поставленных перед судами аксакалов задач, они действуют путем:

- убеждения,
- общественного воздействия,
- достижения примирения сторон,
- вынесения справедливого, не противоречащего законам и другим нормативным актам республики решения.

---

<sup>36</sup> Термин «повторно» при регламентации переизбрания члена суда аксакалов может быть истолкован как ограничитель количества переизбраний – не более двух раз.

Защита прав и законных интересов осуществляется судами аксакалов путем рассмотрения дел (материалов).

Процедуры рассмотрения споров в судах аксакалов наделены рядом **особенностей** по сравнению с судами общей юрисдикции:

- a. срок рассмотрения дел (материалов) в судах аксакалов составляет 15 дней. Спор разрешается, как правило, по месту его возникновения. Стороны могут быстро представить соответствующие доказательства, в необходимых случаях может быть произведен осмотр на месте и т. д.
- b. рассмотрение споров судами аксакалов не облагается пошлиной;
- c. простота рассмотрения споров обеспечивает лингвистическую, коммуникационную, территориальную, культурную доступность рассмотрения споров для местного населения.

Основное назначение суда аксакалов состоит в примирении спорящих сторон, погашении социальных конфликтов на начальном этапе их возникновения<sup>37</sup>. Наказание – крайняя мера, на которую идет суд аксакалов. В большинстве случаев он стремится примирить стороны, чтобы восстановить между ними добрые отношения:

*«Если суд аксакалов не достиг примирения сторон по имущественным и семейным спорам, он принимает решение по существу рассматриваемого вопроса»<sup>38</sup>.*

Некоторые исследователи подчеркивают положительную роль судов аксакалов как посредников при урегулировании конфликтов между сообществами: приграничных, в локальных водных конфликтах и пр. Поскольку действующий Закон о судах аксакалов не рассчитан на подобные случаи, аксакалы чаще всего используют неофициальные методы, такие как «уят» и «бата», являющиеся менее эффективными на этом уровне, а также переговоры с аксакалами и лидерами других сообществ<sup>39</sup>.

И, напротив, практика судов аксакалов по рассмотрению споров о домашнем насилии, ранних браках, умыкании невест (*кырг.* ала качуу) оценивается гендерными специалистами негативно, поскольку суды аксакалов сфокусированы на сохранении семьи. В этих целях они с опорой на традиционные нормы и ценности будут убеждать невесту и ее семью остаться в доме мужа<sup>40</sup>.

На суды аксакалов возложены большие профилактическая и просветительская функции. Одной из основных задач суда аксакалов является содействие укреплению законности и правопорядка и предупреждение правонарушений на территории айылного аймака и городов; воспитание у граждан уважения к закону, нормам морали и нравственности, исторически сложившимся из обычаев и традиций.

---

<sup>37</sup> Подробнее о функции примирения судов аксакалов и используемых ими техниках см.: Аленкина Н. Совместимость процедур разрешения споров государственных и негосударственных судов в КР: на примере судов аксакалов // Вестник Кыргызско-Российского (Славянского) университета, №6, 2016, с.46-53 <http://vestnik.krsu.edu.kg/archive/39/953> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>38</sup> Статья 28 Закона КР «О судах аксакалов».

<sup>39</sup> Темиркулов А. "Медиаторская роль института аксакалов в локальных конфликтах", в Ногойбаева Э., Дятленко П.И., Мурзакулова А.Дж., Медиация в Кыргызстане: подходы и практики, Полис-Азия, Бишкек 2011, стр.43 URL: <file:///Users/mac/Downloads/33051044.pdf> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>40</sup> Отчет по исследованию: Насилие в отношении женщин и девочек, Бишкек, 2018, стр.9-10, стр.64 [https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/04/Gender%20in%20society%20perception%20study/GSPS\\_VAWG\\_RU.pdf](https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/04/Gender%20in%20society%20perception%20study/GSPS_VAWG_RU.pdf) (дата обращения: 26.08.22)



По результатам мониторинга исполнения Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье», профилактика правонарушений была обозначена как наиболее перспективное направление деятельности судов аксакалов при условии повышения их потенциала:

*«Суды аксакалов, могли бы оказать существенный вклад в вопросах профилактики семейного насилия, особенно в сельской местности и городах, где население поддерживает тесные социальные связи. Однако потенциал судов аксакалов по работе с семейным насилием остается недостаточным – суды аксакалов не только не информированы о законодательстве в области семейного насилия, но также не обеспечены нормативно-правовыми актами»<sup>41</sup>.*

В некоторых исследованиях прямо отмечается не в полной мере использованный потенциал судов аксакалов в превенции нарушений, который можно было бы эффективно использовать, в частности, в борьбе с террористом:

*«Добавить полномочия и функции по профилактике, выявлению террористической и экстремистской деятельности, а также минимизации последствий терроризма для НКО и местных общественных объединений (общественному профилактическому центру и суду аксакалов)»<sup>42</sup>.*

## 6. Функции судов аксакалов

Статья 4 Закона предусматривает, что суды аксакалов рассматривают и разрешают:

- направляемые местными судами материалы по гражданским делам в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством;
- направляемые судами, прокурорами, органами следствия и дознания с санкции прокурора материалы, по которым были прекращены уголовные дела, для применения мер общественного воздействия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Как будет показано ниже, указанные положения статьи 4 Закона фактически не применяются, поскольку для гражданских дел процедура направления материалов гражданским процессуальным законодательством не предусмотрена, а по уголовным делам у судов аксакалов с принятием новых кодексов уголовно-правового блока больше нет компетенции.

До вступления в силу в 2019 году новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов и Кодекса о проступках, суды аксакалов обладали **ограниченной компетенцией** по административным и уголовным делам. Они рассматривали дела:

- по преступлениям *небольшой тяжести*, предусматривающим наказание, *не связанное с изоляцией от общества* (кража, захват земель и др.),
- *административным проступкам*:
  - ч.1.ст.185 (потрава посевов) КоАО,
  - ч.1 ст.203 (нарушение правил содержания непродуктивных домашних животных) КоАО,

<sup>41</sup> Результаты мониторинга правоприменительной практики Закона Кыргызской Республики «О социально – правовой защите от насилия в семье». Отчет.- Бишкек, 2009, стр.99-100 [https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/07/book\\_Monitoring.pdf](https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/07/book_Monitoring.pdf) (дата обращения: 26.08.22)

<sup>42</sup> Второй сборник исследований проведенных в рамках проекта International Alert «Конструктивные диалоги по религии и демократии», Бишкек, 2020, стр.44, [https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/10/Kyrgyzstan\\_ConstructiveDialogues\\_Vol2\\_RU\\_2019.pdf](https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/10/Kyrgyzstan_ConstructiveDialogues_Vol2_RU_2019.pdf) (дата обращения: 26.08.2022)



- ч.1 ст.366 (употребление наркотических средств) КоАО,
- ст.367 (вовлечение несовершеннолетнего в антисоциальное поведение) КоАО,
- ч.1 ст.368 (мелкое хищение) КоАО
- *имущественные и семейные споры* граждан, установленные ст.15 Закона о судах аксакалов (не ограничены суммой требований).

Однако реформа уголовного законодательства исключила суды аксакалов из числа органов, выполняющих правоохранительные функции.

Таким образом, на сегодняшний день у судов аксакалов осталась только функция разрешения имущественных и семейных споров по заявлению граждан. Споры могут быть рассмотрены в суде аксакалов только при наличии **согласия сторон**.

Стороны вправе самостоятельно выбирать какой именно орган будет рассматривать возникший спор – государственный суд, суд аксакалов или другой орган внесудебного разрешения спора.

Между судами аксакалов установлена территориальная компетенция – дела рассматриваются судом аксакалов по месту совершения правонарушения или по месту жительства ответчика<sup>43</sup>.

Суды аксакалов не вправе рассматривать материалы, по которым:

- уже были вынесены судебные решения,
- наложены административные взыскания;
- или состоялось решение суда аксакалов, принятое в пределах его компетенции.

## 7. Полномочия судов аксакалов

Согласно статье 15 Закона КР "О судах аксакалов" суды аксакалов вправе рассматривать следующие дела (материалы):

*«а) об имущественных и семейных спорах граждан:*

- *по взысканию имущественного долга;*
- *по истребованию имущества из чужого незаконного владения;*
- *по возврату имущества из чужого незаконного владения;*
- *по возврату имущества, переданного на хранение;*
- *по взысканию арендной платы;*
- *по возмещению за причиненный имуществу вред;*
- *по разделу общего совместного имущества супругов;*
- *по национальным брачным отношениям и традициям, связанным с брачно-семейными отношениями;*

*б) о невыполнении родителями и другими членами семьи обязанностей по воспитанию и содержанию детей;*

*в) о невыполнении совершеннолетними детьми обязанностей по содержанию нетрудоспособных родителей или лиц, воспитавших и содержавших их в установленном порядке;*

*г) об оплате выполненной работы по трудовому соглашению;*

<sup>43</sup> Статья 17 Закона КР «О судах аксакалов».

- д) споры по поливу между пользователями земельных участков;
- е) по преступлениям небольшой тяжести, предусматривающим наказание, не связанное с изоляцией от общества;
- ж) связанные с семейным насилием, в случаях отсутствия в деянии лица состава преступления».

В силу статей 4 и 22 Закона КР «О судах аксакалов» по имущественным и семейным спорам рассмотрение дела судом аксакалов осуществляется только при наличии согласия сторон. Необходимость установления согласия сторон на передачу спора на разрешение суда аксакалов следует также и из статьи 26 Гражданского процессуального кодекса, согласно которой:

*«В случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, гражданское дело по соглашению сторон может быть передано на разрешение суда аксакалов».*

Действующая редакция Закона КР «О судах аксакалов» не содержит ограничений по сумме имущественного спора, подлежащего рассмотрению в судах аксакалов. Этот вопрос поднимался при обсуждении проекта закона о внесении поправок в Закон<sup>44</sup>. Тогда Правительство предлагало ограничить полномочия судов аксакалов по спорам между гражданами размером имущественного требования на сумму, не превышающую двадцати минимальных размеров заработной платы. Указанное предложение не было поддержано Жогорку Кенешем.

Проект Закона исключил из полномочий судов аксакалов особенно востребованные на практике споры по собственности, споры по договорам, взысканию долга, возмещению ущерба, споры, основанные на национальных обычаях и традициях<sup>45</sup>.

#### ***А. Коллизии полномочий судов аксакалов***

В действующей редакции Закона содержатся некоторые **противоречия и неточности** при определении полномочий судов аксакалов.

*Во-первых*, отсутствует последовательность в вопросах классификации полномочий судов аксакалов. Так, конфликты об оплате выполненной работы по трудовому соглашению и по поливу между пользователями земельных участков могут касаться имущественных (например, денежных) вопросов, но законодатель не отнес их к категории имущественных споров.

Другой пример. Право судов аксакалов рассматривать споры о невыполнении совершеннолетними детьми обязанностей по содержанию нетрудоспособных родителей или лиц, воспитавших и содержавших их в установленном порядке, исключает иски бабушек и дедушек к внукам в случае, если они не содержали и не воспитывали их. Между тем статья 100 Семейного кодекса закрепляет безусловные алиментарные права за данной категорией лиц.

*Во-вторых*, не ясно чем отличаются споры об истребовании имущества из чужого незаконного владения от споров о возврате имущества из чужого незаконного владения (подпункты 3 и 4 пункта (а) статьи 15 Закона). Концептуально оба данных спора составляют содержание так называемого виндикационного иска<sup>46</sup>, а потому, дублируют друг друга.

*В-третьих*, полномочия судов аксакалов, рассматривать материалы по преступлениям небольшой тяжести, предусматривающим наказание, не связанное с изоляцией от общества

<sup>44</sup> Постановление Правительства КР от 8 апреля 2003 года N 190 "О проекте Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "О судах аксакалов"

<sup>45</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>46</sup> Пункт 1 статьи 289 Гражданского кодекса КР от 8 мая 1996 года № 15, часть 1 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4> (дата обращения: 18.08.22 г.)

(пункт (е) статьи 15 Закона) не соответствуют действующей редакции Уголовного и Уголовно-процессуального<sup>47</sup> кодексов. Последние не предусматривают передачу судам аксакалов указанной категории дел при достижении согласия обвиняемого с потерпевшим об этом<sup>48</sup>. Закон о судах аксакалов не был приведен в соответствие с изменившимся законодательством уголовно-правового блока.

*В-четвертых*, полномочие судов аксакалов рассматривать споры (материалы), связанные с семейным насилием, в случаях отсутствия в деянии лица состава преступления (пункт (е) статьи 15 Закона о судах аксакалов) оказываются фикцией.

Действительно, статья 20 Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» предусматривает право судов аксакалов рассматривать и разрешать дела, связанные с семейным насилием, в порядке, предусмотренном законом о судах аксакалов<sup>49</sup>. На сегодняшний день насилие в семье может быть как составом уголовного преступления, так и административного правонарушения:

**Уголовный кодекс:**<sup>50</sup>

***Статья 177. Семейное насилие***

*Любые умышленные действия одного члена семьи в отношении другого члена семьи или приравненного к нему лица, нарушающие конституционные и иные права и свободы потерпевшего, а равно причиняющие ему физические или психические страдания, либо наносящие вред физическому или психическому развитию, повлекшее менее тяжкий вред здоровью, –*

*наказываются исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года либо привлечением к общественным работам от сорока до ста часов, либо лишением свободы на срок до пяти лет.*

**Кодекс о правонарушениях:**<sup>51</sup>

***Статья 70. Семейное насилие***

*Семейное насилие (насилие в семье) – это умышленное применение физического, психологического, экономического насилия или угроза физическим насилием, а также пренебрежительное отношение, совершенные одним членом семьи/приравненным к нему лицом в отношении другого члена семьи/приравненного к нему лица, –*

*влечет привлечение к общественным работам на 40 часов либо применение ареста от трех до семи суток.*

Статья 20 Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» предусматривает, что суды аксакалов рассматривают и разрешают дела, связанные с семейным насилием в соответствии с

<sup>47</sup> Уголовно-процессуальный кодекс КР от 28 октября 2021 года № 129 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112308> (дата обращения: 18.08.22 г.)

<sup>48</sup> Статья 29 ранее действовавшего Уголовно-процессуального кодекса КР от 30 июня 1999 года № 62 предусматривала прекращение судом, прокурором или следователем с согласия прокурора уголовного дела с освобождением от уголовной ответственности при достижении согласия обвиняемого с потерпевшим о передаче на рассмотрение суда аксакалов уголовного дела по преступлениям небольшой тяжести, предусматривающим наказание, не связанное с изоляцией от общества. Уголовно-процессуальный кодекс 1999 года с 1 января 2019 года утратил силу в соответствии с Законом КР от 24 января 2017 года № 10.

<sup>49</sup> Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111570> (дата обращения: 18.08.22 г.)

<sup>50</sup> Уголовный кодекс КР от 28 октября 2021 года № 127 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112309> (дата обращения: 18 августа 2022 г.)

<sup>51</sup> Кодекс КР о правонарушениях от 28 октября 2021 года № 128 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112306> (дата обращения: 18.08.22 г.)

законом о судах аксакалов<sup>52</sup>. Пункт (е) статьи 15 Закона запрещает судам аксакалов рассматривать материалы о семейном насилии, если такое деяние составляет состав преступления. При этом Закон не устанавливает ограничений на рассмотрение судами аксакалов административных дел. Однако действующий Кодекс о правонарушениях не содержит на сегодняшний день таких полномочий судов аксакалов. В статье 451 Кодекса о правонарушениях суды аксакалов не названы в качестве органов, уполномоченных рассматривать дела о правонарушениях. Более того, дела о семейном насилии отнесены исключительно к компетенции судов (статья 454 Кодекса о правонарушениях). Следовательно, полномочие судов аксакалов в части рассмотрения материалов, связанных с семейным насилием, не соответствует действующему уголовному законодательству и законодательству о правонарушениях.

Кроме того, многочисленные отчеты международных организаций, отечественных и иностранных исследователей в целом негативно оценивают практику рассмотрения судами аксакалов дел о семейном насилии по ряду причин. Во-первых, в силу амбивалентного статуса судов аксакалов, которые с одной стороны «... склонны выступать против насильственных брачных практик, однако их личный опыт и мнения контрастируют с их официальной позицией»<sup>53</sup>.

Во-вторых, по причине их «установки на примирение, зачастую в ущерб безопасности женщины»:

*«В отличие от милиции и судов аксакалы не могут выдавать охранный ордер женщине, которой угрожает продолжение насилия, и не могут применять к совершающим насилием лицам такие санкции, как арест или лишение свободы. Как только дело, которое следовало бы считать уголовным, передается суду аксакалов, оно перестает быть таковым и считается социальным вопросом»<sup>54</sup>.*

*«В милиции, без сомнения, знают, что направление дела о семейном насилии в суд аксакалов означает, что муж не будет подвергнут аресту и что аксакалы, скорее всего, будут уговаривать женщину остаться в браке, который может сопровождаться насилием. Однако, как уже отмечалось, некоторые сотрудники органов внутренних дел предпочитают такой исход применению административных или уголовных санкций и, соответственно, лишают женщину возможности воспользоваться правом настаивать на возбуждении уголовного дела или на применении административного ареста»<sup>55</sup>.*

И, наконец, дизайн 15-ой статьи Закона предполагает исчерпывающий перечень вопросов, относящихся к компетенции суда аксакала. Однако при внимательном прочтении Закона обнаруживаются и другие категории дел, отнесенные к компетенции суда аксакалов. К примеру, в силу статьи 4 суды аксакалов рассматривают и разрешают направляемые судами, прокурорами, органами следствия и дознания с санкции прокурора материалы, по которым

<sup>52</sup> Закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63 /газета «Эркин Тоо» от 9 мая 2017 года N 56

<sup>53</sup> Отчет по исследованию: Насилие в отношении женщин и девочек, Бишкек, 2018, стр.9-10, [https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/04/Gender%20in%20society%20perception%20study/GSPS\\_VAWG\\_RU.pdf](https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/04/Gender%20in%20society%20perception%20study/GSPS_VAWG_RU.pdf) (дата обращения: 26.08.22)

<sup>54</sup> Примирение с насилием. Непринятие государством мер по борьбе с семейным насилием и похищением невест, Human Rights Watch, сентябрь 2006, T.18 №9, стр.45-46, <https://www.hrw.org/ru/report/2006/09/26/257909> (дата обращения: 24.08.22)

<sup>55</sup> Там же, стр.47

были прекращены уголовные дела, для применения мер общественного воздействия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Данное положение, как указывалось выше, не находит своего подтверждения в отраслевом законодательстве: Уголовно-процессуальный кодекс не регламентирует на сегодняшний день порядок передачи указанной категории дел судам аксакалов.

Помимо этого, существуют другие нормативные правовые акты, которые расширяют полномочия судов аксакалов, ограниченные статьей 15 Закона. Так, пунктом 281 Правил государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним к компетенции судов аксакалов отнесены споры между правообладателями по установлению границ соседних единиц недвижимого имущества<sup>56</sup>. Данная категория дел отсутствует в статье 15 Закона о судах аксакалов.

Суды аксакалов вовлекают в решение непрофильных вопросов. Примером может служить включение судов аксакалов в совет по управлению в лесном секторе<sup>57</sup>.

В обществе существуют дискуссия относительно объема полномочий судов аксакалов. Некоторые считают, что у судов аксакалов неоправданно ограниченная юрисдикция, а потому они не могут полноценно выполнить свои полномочия. В частности, они не имеют права выдавать документы, а, следовательно, бессильны в случаях, когда документация необходима для разрешения споров (регистрация брака, регистрация имущества и пр.)<sup>58</sup>.

Созвучна с этим точка зрения другого исследователя, который убежден, что суд аксакалов должен полнее использовать свой потенциал для регулирования небольших конфликтов на национальной почве; должен направлять в интернатные учреждения детей, оставшихся без попечения родителей; принимать решения по вопросам определения детьми своих родителей в дома престарелых<sup>59</sup>.

## **Б. Право на обращение в суд аксакалов**

Вопрос о полномочиях судов аксакалов тесно перекликается с вопросом о круге лиц, имеющих право обращаться в суды аксакалов. Согласно статье 18 Закона основаниями для рассмотрения судами аксакалов дел (материалов) являются:

- а. представление местных кенешей или их исполнительных органов
- б. материалы, переданные государственными органами или их должностными лицами, которым представлено право налагать административные взыскания;

<sup>56</sup> Правила государственной регистрации прав и обременений (ограничений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 февраля 2011 года N 49 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94056> (дата обращения: 18.08.22)

<sup>57</sup> Постановление Правительства КР от 15 августа 2009 года N 534 "Об утверждении Плана мер по усилению правоприменения и управления в лесном секторе Кыргызской Республики" <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90206> (дата обращения: 30.08.22)

<sup>58</sup> Azita Ranjbar. The Declining Use of Aksakal Courts in Kyrgyzstan (2012), p.8 <https://www.eurasia.org/eurasia-foundation-research-finds-role-of-aksakal-courts-in-kyrgyzstan-declining/#:~:text=BISHKEK%2C%20KYRGYZSTAN%20%E2%80%93%20The%20use%20of,published%20by%20the%20Eurasia%20Foundation>. (дата обращения: 23.08.22)

<sup>59</sup> Ашимова Д. Роль судов аксакалов в местном сообществе Кыргызской Республики // Общество и этнополитика : материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Новосибирск, 24—26 сентября 2015 г. : в 3 ч. / РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. ; под науч. ред. Л. В. Савинова. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. — Ч. 3., стр.18-21 [https://site-siu.ranepa.ru/obep/pdf/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B8%20%D1%8D%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0\\_%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C%203\\_2015.pdf](https://site-siu.ranepa.ru/obep/pdf/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B8%20%D1%8D%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C%203_2015.pdf) (дата обращения: 23.08.22)



- с. материалы, переданные в установленном порядке судом, прокурором и другими правоохранительными органами, обладающими правом рассматривать уголовные дела;
- д. заявления граждан;
- е. заявления других судов аксакалов.

Вопреки сказанному, Типовым положением о муниципальном территориальном управлении мэрии города Бишкек<sup>60</sup> МТУ наделены правом направлять материалы на рассмотрение судов аксакалов. МТУ является самостоятельным юридическим лицом, учрежденным Мэрией г. Бишкек и зарегистрированным в форме учреждения. Они не отнесены Законом к кругу субъектов обращения в суд аксакалов. Только мэрия города вправе направлять материалы.

По имущественным спорам сторонами могут выступать только **граждане**:

- *граждане* вправе обращаться с заявлением в суд аксакалов о рассмотрении имущественного или семейного спора при наличии согласия второй стороны (статьи 4, 18, 23 Закона о судах аксакалов).
- суды аксакалов обладают правом рассматривать споры *между* гражданами (статья 1 Закона о судах аксакалов).

Споры с участием **юридических лиц** исключены из сферы действия Закона.

Следовательно, суды аксакалов, к примеру, не вправе рассматривать споры об оплате выполненной работы по трудовому соглашению<sup>61</sup> между гражданином и работодателем, являющимся юридическим лицом. Не могут они также рассматривать споры с участием крестьянских (фермерских) хозяйств, созданных в форме юридического лица, а также пастбищных комитетов (жайыт комитетов), поскольку последние, согласно статье 2 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» являются исполнительным органом объединения пастбище пользователей. Есть примеры обращения в суды аксакалов Объединений (ассоциаций) водопользователей, которые являются некоммерческой организацией, по спорам с водопользователями о неуплате ими взносов за воду<sup>62</sup>.

Говоря о **гендерном срезе** субъектов обращения в суд аксакалов, отечественные и зарубежные исследователи сходятся во мнении, что чаще всего женщины обращаются в суды аксакалов по причине домашнего насилия или для раздела имущества вследствие развода. В то время как женщины могут обращаться по этим вопросам и в районные суды, на деле они прибегают к этому крайне редко по причине удаленности районных судов, неизвестности процедуры государственного правосудия, чувства стыда перед обращением в официальный суд<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Типовое положение о муниципальном территориальном управлении мэрии города Бишкек, утверждено постановлением Бишкекского городского кенеша от 17 мая 2011 года № 232 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/24627?cl=ru-ru> (дата обращения: 18.08.22)

<sup>61</sup> Подпункт (г) статьи 15 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>62</sup> Конфликты, связанные с поливной водой на юге Кыргызстана, ACTED, декабрь, 2013 [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/COMTACA\\_%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%B8%D0%B7-%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%8B-%20Russian.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/COMTACA_%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%B8%D0%B7-%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%8B-%20Russian.pdf) (дата обращения: 23.08.22)

Об успешном опыте разрешения локальных конфликтов в сфере водопользования пишет *Темиркулов А.* "Медиаторская роль института аксакалов в локальных конфликтах", в Ногойбаева Э., Дятленко П.И., Мурзакулова А.Дж., Медиация в Кыргызстане: подходы и практики, Полис-Азия, Бишкек 2011, стр.44-46 URL: <file:///Users/mac/Downloads/33051044.pdf> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>63</sup> *Renee Giovarelli and Cholpon Akmatova*, 2002, Local Institutions that Enforce Customary Law in the Kyrgyz Republic, and Their Impact on Women's Rights, Agriculture & Rural Development e-paper, World Bank:

Женщинам проще обратиться в суд аксакалов, если один из членов суда - женщина или если члена женсовета просят принять участие в процессе. Если в составе суда аксакалов есть женщина, то заявительницы считают, что результат будет справедливым, потому что женщина-член суда более внятно, чем она сама, сможет объяснить другим членам суда суть конфликта<sup>64</sup>.

Статистические данные с 2016 по 2020 годы свидетельствуют о том, что количество обращений в суды аксакалов по вопросам семейного (домашнего) насилия стабильно занимает от 30 до 40% от общего количества обращений в суды аксакалов. Количество обращений по тем же вопросам в кризисные центры в разы выше. Однако, если сравнить соотношение обращающихся в суды аксакалов и кризисные центры по полу, то очевидно, что у судов аксакалов картина более ровная. Количество заявителей мужчин и женщин в судах аксакалов сопоставимо. Чего не скажешь о кризисных центрах, где перевес в пользу женщин значительный<sup>65</sup>.

---

Washington, D.C., p.7-8 [http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ\\_L.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ_L.PDF) (дата обращения: 23.08.22)

<sup>64</sup> Там же.

<sup>65</sup> Статистические сборники «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» 2016-220, Бишкек 2021, стр.229-230, <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/b057b115-c40b-4180-ae16-28ec7e459117.pdf> (дата обращения: 24.08.22 г.)

Таблица 1 Число обращений населения в кризисные центры, суды аксакалов и другие специализированные учреждения (человек)

|                                       | Всего         | в том числе   |              | из них обратившихся по проблемам семейного (домашнего) насилия |              |              |
|---------------------------------------|---------------|---------------|--------------|----------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
|                                       |               | женщины       | мужчины      | всего                                                          | женщины      | мужчины      |
| <b>Число обратившихся в 2016г.</b>    | <b>14 975</b> | <b>9 832</b>  | <b>5 143</b> | <b>8 009</b>                                                   | <b>6 105</b> | <b>1 904</b> |
| в том числе в:                        |               |               |              |                                                                |              |              |
| суды аксакалов                        | 5 017         | 2 195         | 2 822        | 1 186                                                          | 677          | 509          |
| кризисные центры (ассоциации)         | 8 880         | 7 341         | 1 539        | 6 787                                                          | 5 397        | 1 390        |
| благотворительные, общественные фонды | 1 078         | 296           | 782          | 36                                                             | 31           | 5            |
| <b>Число обратившихся в 2017г.</b>    | <b>16 116</b> | <b>10 413</b> | <b>5 703</b> | <b>8 776</b>                                                   | <b>7 173</b> | <b>1 603</b> |
| в том числе в:                        |               |               |              |                                                                |              |              |
| суды аксакалов                        | 6 694         | 2 648         | 4 046        | 1 868                                                          | 1 048        | 820          |
| кризисные центры (ассоциации)         | 8 335         | 7 466         | 869          | 6 892                                                          | 6 113        | 779          |
| благотворительные, общественные фонды | 1 087         | 299           | 788          | 16                                                             | 12           | 4            |
| <b>Число обратившихся в 2018г.</b>    | <b>16 757</b> | <b>10 793</b> | <b>5 964</b> | <b>8 730</b>                                                   | <b>6 788</b> | <b>1 942</b> |
| в том числе в:                        |               |               |              |                                                                |              |              |
| суды аксакалов                        | 7 171         | 2 910         | 4 261        | 1 599                                                          | 939          | 660          |
| кризисные центры (ассоциации)         | 8 417         | 7 546         | 871          | 5 972                                                          | 5 520        | 452          |
| благотворительные, общественные фонды | 1 164         | 335           | 829          | 1 155                                                          | 328          | 827          |
| <b>Число обратившихся в 2019г.</b>    | <b>13 867</b> | <b>10 771</b> | <b>3 026</b> | <b>7 818</b>                                                   | <b>6 628</b> | <b>1 190</b> |
| в том числе в:                        |               |               |              |                                                                |              |              |
| суды аксакалов                        | 3 341         | 1 703         | 1 638        | 1 095                                                          | 598          | 497          |
| кризисные центры (ассоциации)         | 9 757         | 8 805         | 952          | 6 687                                                          | 6 006        | 681          |
| благотворительные, общественные фонды | 758           | 256           | 502          | 32                                                             | 23           | 9            |
| <b>Число обратившихся в 2020г.</b>    | <b>13 973</b> | <b>10 494</b> | <b>3 479</b> | <b>9 702</b>                                                   | <b>8 320</b> | <b>1 382</b> |
| в том числе в:                        |               |               |              |                                                                |              |              |
| суды аксакалов                        | 2 460         | 1 281         | 1 179        | 979                                                            | 540          | 439          |
| кризисные центры (ассоциации)         | 9 945         | 8 841         | 1 104        | 8 680                                                          | 7 741        | 939          |
| благотворительные, общественные фонды | 1 557         | 365           | 1 192        | 39                                                             | 38           | 1            |
| другие                                | 11            | 7             | 4            | 4                                                              | 1            | 3            |
| <b>Число обратившихся в 2021г.</b>    | <b>15 696</b> | <b>12 559</b> | <b>3 137</b> | <b>10 275</b>                                                  | <b>9 332</b> | <b>943</b>   |
| в том числе в:                        |               |               |              |                                                                |              |              |
| суды аксакалов                        | 2 443         | 1 198         | 1 245        | 780                                                            | 401          | 379          |
| кризисные центры (ассоциации)         | 11 809        | 11 121        | 688          | 9 454                                                          | 8 904        | 550          |
| благотворительные, общественные фонды | 1 416         | 221           | 1 195        | 33                                                             | 22           | 11           |
| другие                                | 28            | 19            | 9            | 8                                                              | 5            | 3            |



## 8. Рассмотрение дел судами аксакалов<sup>67</sup>

### 8.1. Основания и сроки рассмотрения дел (материалов) в судах аксакалов

Дела (материалы), поступившие в суд аксакалов, должны быть рассмотрены в **15-дневный срок** с момента их поступления. При необходимости этот срок *может быть продлен*:

- на срок истребования материалов;
- на срок представления участниками суда дополнительных сведений.

Срок не может быть продлен более чем *на 15 дней*.

Если иное решение судами аксакалов не будет принято, в случае отсутствия кворума в течение месяца дела (материалы), переданные судам аксакалов соответствующими государственными органами или их должностными лицами, а также поступившие от граждан заявления *могут быть ими отозваны*<sup>68</sup>.

**Основаниями** для рассмотрения судами аксакалов дел (материалов) являются:

1. представление местных кенешей или их исполнительных органов;
2. материалы, переданные государственными органами или их должностными лицами, которым представлено право налагать административные взыскания;
3. материалы, переданные в установленном порядке судом, прокурором и другими правоохранительными органами, обладающими правом рассматривать уголовные дела;
4. заявления граждан;
5. заявления других судов аксакалов.

### 8.2. Время и место рассмотрения дел (материалов) судами аксакалов

**Время рассмотрения дел** (материалов) судами аксакалов определяется председателем суда.

**Место рассмотрения** также определяется самим судом аксакалом – это может быть помещение, выделяемое местным кенешем, либо иное место, определенное судом аксакалов.

Часто рассмотрение споров осуществляется на месте конфликта, как правило, в целях изучения обстановки членами суда аксакалов, установления контакта с очевидцами, свидетелями, а в некоторых случаях снятия напряжения конфликтующих сторон.

В Законе сохранилась норма о том, что **приглашение на заседание** лиц, присутствие которых на суде аксакалов необходимо, производится председателем суда *через участкового инспектора милиции*. Извещение этих лиц осуществляется заблаговременно, но не менее чем за три дня. Однако после уголовно-правовой реформы необходимость в приглашении участников через участковых инспекторов отпала.

В случае неявки ответчика, суду аксакалов следует разъяснить истцу его право обратиться в государственный суд для рассмотрения дела в порядке заочного производства. Рассмотрение судом аксакалов имущественного спора между гражданами при отсутствии ответчика является основанием для отмены решения судов аксакалов, поскольку ответчик в данном случае лишается права на защиту<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> См. также: Краткое руководство для судов аксакалов «Имущественные и наследственные споры» / Садыбакасова К., Аленкина Н. и др.- Бишкек, 2011

<sup>68</sup> Статья 16 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>69</sup> Определение Аламудунского районного суда Чуйской области от 20 июня 2007 года по делу N Ст85-07ч1

### 8.3. Порядок рассмотрения дел (материалов) судами аксакалов

Порядок рассмотрения дел (материалов) судами аксакалов менее формализован, чем в государственных судах. В части, не урегулированной законом суд аксакалов, организует рассмотрение дела, руководствуясь своей совестью, личными убеждениями, нормами морали и нравственности, исторически сложившимися из обычаев и традиций народов Кыргызстана, не противоречащими законодательству Кыргызской Республики<sup>70</sup>.

Условно рассмотрение дел судами аксакалов можно разбить на несколько стадий:

1. Подготовка к рассмотрению
2. Разбирательство по существу
3. Вынесение решения
4. Контроль за исполнением решения

#### *А. Подготовка дела к рассмотрению*

В процессе подготовки материалов к рассмотрению суд аксакалов **осуществляет следующие действия:**

- Производит проверку поступивших заявлений и других материалов, связанных с рассмотрением дела (материала). Проверка производится председателем суда. Председатель суда может дать поручение члену суда аксакалов выполнить проверку поступившего материала, заявления.
- Производит опрос или отбирает объяснения от лица, привлекаемого к суду аксакалов, потерпевшего, свидетелей.
- По результатам проверки составляется заключение.

Заключение **должно включать:**

- фактические обстоятельства дела;
- причины совершенного проступка;
- данные о личности, привлекаемого к суду аксакалов.

На стадии подготовки дела к рассмотрению, суд аксакалов может затребовать у сторон документы, подтверждающие их доводы.

Суд аксакалов **обязан ознакомить с имеющимися материалами:**

- лицо, привлекаемое к суду аксакалов;
- потерпевшего/их по материалам дела;

<sup>70</sup>

В Проекте закона впервые приводятся понятия обычаев и традиций, которые не согласуются с Законом КР «О нематериальном культурном наследии КР» от 9 августа 2012 года № 163:

*«традиция - нормы правил и образцов общественных взаимоотношений, сложившиеся в результате накопленного опыта народов»;*

*«обычаи - устойчивые, стереотипные, нравственные установления о нормах и правилах поведения людей, обусловленные их жизненными потребностями, передаваемые из поколения в поколение»;*

В целом в Законопроекте сделал больший чем ранее упор на «традиционную составляющую» деятельности судов аксакалов. Так, знание обычаев и традиций теперь вменено в обязанность члену суда аксакалов (статья 9 проекта). Обычаи и традиции, на которых суд аксакала основывал решение, должны быть включены в текст решения (статья 32 проекта). Члены суда аксакалов при рассмотрении дел должны придерживаться делового или национального стиля одежды (статья 14).

- других участников спора.

Участники спора имеют право ходатайствовать перед судом *об истребовании дополнительных материалов*.

#### **Б. Открытие заседания суда аксакалов.**

На этом этапе председатель суда аксакалов либо по поручению председателя один из членов суда аксакалов осуществляет следующие действия:

- объявляет какое дело (материал) будет рассмотрено;
- удостоверяется в явке вызванных в суд аксакалов лиц;
- разъясняет всем участникам процесса их права;
- выясняет, имеются ли у участников процесса отводы составу суда аксакалов

#### **А. Основания для отвода:**

- В случаях, если член суда аксакалов является *близким родственником* (родители, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки) спорящих сторон;
- При наличии обстоятельств, дающих основание считать, что член суда *заинтересован в исходе дела*.

При наличии данных обстоятельств член суда аксакалов обязан заявить *самоотвод*

#### **Б. Право заявлять отвод имеют:**

- Лица, участвующие в деле;
- Другие члены суда аксакалов.

#### **В. Порядок рассмотрения вопроса об отводе (самоотводе) члена суда аксакалов:**

- Суд аксакалов *выясняет*:
  - причины заявленного отвода
  - мнения других участников об отводе
  - заслушивает члена суда аксакалов, которому заявлен отвод (при его желании)
- Отвод члена суда аксакалов производится по решению самого суда аксакалов, принятому *большинством голосов* его членов.
- Решение суда аксакалов по вопросу отвода заносится в *протокол*.

- выясняет, имеются ли у участников процесса ходатайства;
- выясняет, имеются ли согласие сторон на рассмотрение их дела судом аксакалов.

Выполнив указанные действия, решив вопросы об отводах и ходатайствах, суд аксакалов переходит к рассмотрению дела по существу.

#### **В. Рассмотрение дела по существу**

Рассмотрение спора в суде аксакалов ведется **на государственном или официальном языке**, либо на языке большинства населения данной местности. Суд аксакалов может потребовать от сторон *перевода* любых письменных доказательств на язык, который должен применяться при рассмотрении дела.

В новом Проекте закона о судах аксакалов язык разбирательства будет ограничен только кыргызским и русским<sup>71</sup>, что является отступлением от существующего стандарта, так как возможность проведения разбирательства на языке большинства населения является отличительной чертой суда аксакалов и максимально приближает его к нуждам местного населения.

Рассмотрение дела по существу **включает**:

1. Изложение председательствующим предмета и существа спора
2. Изложение председательствующим результатов произведенной проверки.
3. Заслушивание объяснений:
  - a. привлеченного к суду (по уголовным и административным делам);
  - b. потерпевшего (по уголовным и административным делам)<sup>72</sup>;
  - c. ответчика (по имущественным и семейным спорам);
  - d. свидетелей;
  - e. иных участников процесса.

На практике, отказ от заслушивания свидетелей, представленных той или иной стороной, может явиться *основанием для обжалования решения суда аксакалов* в районном суде. Районные суды обращают внимание на то, что суд аксакалов, не допросив свидетелей, представленных одной стороной, основывая свое решение только на свидетельских показаниях, представленных другой стороной, подходит к разрешению спора односторонне.

4. рассматривает все необходимые по делу материалы (доказательства, расчеты ущерба и др.).

Суд аксакалов основывает решение лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании<sup>73</sup>.

5. Выясняется наличие *дополнений* со стороны участников процесса.
6. Рассматривается необходимость в получении каких-либо дополнительных данных или сведений
  - a. При необходимости в получении дополнительных данных или сведений – суд аксакалов вправе *отложить* заседание или *перенести* его на другой срок.
  - b. При отсутствии дополнений со стороны участников процесса рассмотрение дела *объявляется председательствующим оконченным*.
7. Суд аксакалов *выносит решение*.

Обычно обсуждение решения ведется открыто: члены суда аксакалов по ходу рассмотрения спора формируют свою позицию, обмениваются репликами, высказывают свое мнение. Однако, если суд аксакалов хотел бы обсудить решение без участия сторон, он может попросить участников заседания выйти из помещения.

Примечательно, что в Законопроекте ритуалы рассмотрения споров в суде аксакалов приближены к рассмотрению спора в государственных судах. Предложения об удалении аксакалов в совещательную комнату для вынесения решения, вынесение процессуальных

---

<sup>71</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>72</sup> Пункты а-б в настоящее время не применяются ввиду изменения уголовного законодательства и законодательства об административной ответственности

<sup>73</sup> Статья 26 Закона КР «О судах аксакалов»

определений, предупреждения об уголовной ответственности для свидетелей, переводчиков, а для самих аксакалов - за укрывательство преступлений ранее были не свойственны судам аксакалов<sup>74</sup>.

#### 8.4. Оформление протокола

При рассмотрении дела член суда аксакалов обязан вести протокол заседания.

Протокол суда аксакалов **должен содержать:**

- данные о составе суда;
- данные о характере дела, времени и месте его рассмотрения;
- сведения о лицах, участвовавших на заседании суда аксакалов при рассмотрении делах
- заявления и краткие выступления (объяснения, ходатайства) лиц, участвовавших на заседании суда аксакалов при рассмотрении дела;
- принятое решение.
- подписи председательствующего и секретаря.

Протокол излагается максимально нейтральным языком. Недопустимо указание в протоколе сведений и высказываний, порочащих честь и унижающих достоинство участников процесса. Так, по одному из дел заявитель обратил внимание суда, на то, что в протоколе суда аксакалов изложены доводы, порочащие честь представителя заявителя. Суд аксакалов не вправе был фиксировать в протоколе высказывания второй стороны, носящие клеветнический характер<sup>75</sup>.

Протокол заседания – это *самостоятельный документ* суда аксакалов, отличный от решения по существу спора. Протокол заседания суда аксакалов не может одновременно выполнять функции решения.

Протокол заседания выполняет функцию фиксации хода рассмотрения дела в суде аксакалов и **не обладает силой правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа**.

Протокол *хранится в материалах дела* и может быть истребован районным судом вместе с другими материалами дела в случае обжалования решения суда аксакала.

#### 8.5. Решение суда аксакалов

Постановление суда аксакалов, которым дело разрешается по существу, выносится в форме **решения**<sup>76</sup>.

В Регламенте работы судов аксакалов города Бишкек установлено, что по итогам рассмотренных дел, судом аксакалов оформляется решение в виде постановления. Очевидно, что данная норма противоречит требованиям Закона, который, напротив, говорит о вынесении постановления в форме решения<sup>77</sup>.

Решение суда аксакалов принимается **большинством голосов**, всех членов суда, участвующих в рассмотрении дела.

---

<sup>74</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

<sup>75</sup> Определение Ак-Суйского районного суда Ыссык-Кульской области от 23 мая 2016 года №СГ-38/16И1

<sup>76</sup> Статья 25 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>77</sup> Пункт 48 Регламента работы судов аксакалов города Бишкек, утвержденного постановлением Бишкекского городского кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 2017 года № 42

Член суда, не согласный с решением, излагает свое **особое мнение**, которое прилагается к решению. Вопреки этому, в Регламенте работы судов аксакалов города Бишкек установлено, что особое мнение прилагается не к решению, а к протоколу, что является противоречием<sup>78</sup>.

Решение суда аксакалов излагается в **письменной форме**.

В решении суда аксакалов должны указываться:

- время и место вынесения решения, наименование суда, вынесшего решение, состав суда и лиц, участвующих в деле;
- предмет спора или содержание правонарушения;
- обстоятельства дела, установленные судом, доказательства, на которых основаны выводы суда об обстоятельствах дела, доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства;
- законы, которыми руководствовался суд при вынесении решения;
- заключение, принятое судом аксакалов по рассмотренному материалу;
- срок и порядок обжалования принятого решения;
- срок исполнения решения.

Решение подписывается председательствующим и членами суда до объявления его на заседании суда аксакалов.

#### ***А. Основа для принятия решений судами аксакалов***

В отличие от государственных судов, которые осуществляют свою деятельность только на основании закона, суды аксакалов в своей деятельности руководствуются также своей совестью, личными убеждениями, нормами морали и нравственности, исторически сложившимися из обычаев и традиций народов Кыргызстана, не противоречащими законодательству Кыргызской Республики.

Сегодня в прессе активно озвучивается мнение о необходимости внедрения религиозного компонента в механизм судов аксакалов в целях недопущения его дискредитации и развития трайбализма:

*«... при отсутствии религиозного компонента, механизм суда аксакалов в неправильном посыле может привести к расцвету трайбализма, национализма и т.д. внутри общества. Тем более - уже существует такая тенденция.*

*Думаю, что при отсутствии религиозных, то есть высоко нравственных, духовных компонентов механизм аксакальства будет не очень эффективным в профилактике не только различных видов преступлений, но и духовно-нравственного развития народа. На мой взгляд, мы постепенно приходим к тому, что - а почему бы не попробовать ввести частные нормы мусульманского права, как пилотный проект, на основе аксакальских судов, или третейских, которые закреплены у нас в Конституции?»<sup>79</sup>.*

Такая **широта в использовании источников регулирования** общественных отношений предъявляет большие требования к членам судов аксакалов, заключающиеся не только в уверенном знании законов, положительные личностные характеристики, но и хорошем знании

<sup>78</sup> Пункт 37 Регламента работы судов аксакалов города Бишкек, утвержденного постановлением Бишкекского городского кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 2017 года № 42

<sup>79</sup> Маликов К. МВД Киргизии утвердило Концепцию в отношении религии / [www.islamrf.ru/news/world/w-interview/8976](http://www.islamrf.ru/news/world/w-interview/8976) (дата обращения: 1.08.22)

обычаев и традиций различных этнических групп, проживающих в республике, способности дать им оценку на соответствие действующему законодательству. При этом нужно принимать во внимание, что традиции и обычаи могут различаться не только у разных этносов, но даже и у одной этнической группы в зависимости от региона внутри страны.

Следствием того, что законодатель предусмотрел возможность использования судами аксакалов обычаев и традиций народов Кыргызстана, должно стать последовательная практика о представительстве в суде аксакалов делегатов от различных народов, как носителей обычаев и традиций своего этноса.

Отрицательно к подобной широте источников, используемых судами аксакалов, относится экс-судья Конституционной палаты Верховного суда КР Клара Сооронкулова:

*«...современное законодательство Кыргызстана построено по западному образцу и бесспорно принадлежит к правовым системам романо-германского типа, то есть к обычному праву кыргызов не имеет почти никакого отношения. Возможность вынесения решения на основе действующего законодательства, руководствуясь при этом исторически сложившимися обычаями и традициями народа, превращается в фикцию. Если аксакалы будут руководствоваться нормами обычного права, их решение не будет иметь не только законной силы, но будет явно противоречить нормам действующего законодательства»<sup>80</sup>.*

Помимо высокой правовой культуры и хороших навыков правоприменения, члены судов аксакалов должны обладать большой гибкостью при принятии решений, поскольку в их институте заложены основы миростроительства. Основное назначение института суда аксакалов состоит в примирении спорящих сторон, погашении социальных конфликтов на начальном этапе их возникновения.

Согласно статье 3 Закона:

*«Суды аксакалов действуют путем убеждения, общественного воздействия, достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего законам и другим нормативным актам республики решения».*

В силу статьи 28 Закона:

*«Суд аксакалов принимает решение по существу рассматриваемого имущественного и семейного спора, только если он не достиг примирения сторон».*

Таким образом, суды аксакалов на любой стадии рассмотрения спора должны использовать имеющиеся у них возможности для урегулирования спора мирным путем.

### **Б. Меры воздействия, применяемые судом аксакалов**

Суд аксакалов может вынести решение о применении одной из следующих **мер воздействия**:

- предупреждение;
- публичное извинение потерпевшей стороне;
- общественное порицание;
- возмещение причиненного материального ущерба;

<sup>80</sup>

Сооронкулова К.С. Обычное право и современная правовая система Кыргызской Республики / Автореферат диссертации на соискание степени к.ю.н. по специальности 12.00.01 - теория и история права и государства, история правовых учений

- денежный штраф.

В зависимости от характера спора и, как показывает ряд исследований, от региона, суд аксакалов применяет различные виды общественного воздействия или их комбинацию. К примеру, по делам о семейном насилии, часто используется общественное порицание:

*«Более всего занимаются рассмотрением дел по семейному насилию суды аксакалов города Нарын, где ежемесячно рассматривают по 2-3 таких дела. Кроме профилактических бесед здесь широко используется взыскание в виде «Уяткаруу» перед местным населением. Участники мониторинга Нарына считают, что общественное порицание является эффективной мерой воздействия, т.к. на виновника оказывается воздействие со стороны родственников, знакомых, ближайшего социума. Эффективность общественного порицания отмечается также в г. Ош и г. Джалал-Абад. В тоже время было отмечено, что для жителей больших городов таких, как Бишкек, где социальные связи довольно размыты, общественное порицание не является столь эффективной мерой»<sup>81</sup>.*

Указанный перечень мер общественного воздействия является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В случае наложения мер воздействия, не предусмотренных Законом, такое наказание является незаконным и исполнению не подлежит.

Вместе с тем, на практике встречаются случаи применения и других мер воздействия. К примеру, суд аксакалов села Исмаил Сокулукского района Чуйской области принял решение о выселении семьи подозреваемого в изнасиловании<sup>82</sup>. Аналогичные меры были приняты в 2009 году после конфликта в селе Петровка<sup>83</sup>. Несмотря на то, что применение такой меры как изгнание из села не предусмотрено Законом о судах аксакалов, в ситуации острого конфликта и бездействия со стороны государства, оно порой рассматривается как единственная возможная мера способная погасить конфликт в самом зачатке<sup>84</sup>.

Суд аксакалов не вправе выносить решение о наказаниях, унижающих человеческое достоинство<sup>85</sup>.

Денежные **штрафы**, налагаемые судом аксакалов, зачисляются в местный бюджет, 70 процентов из которых направляются на обеспечение осуществления деятельности суда аксакалов<sup>86</sup>.

Распоряжением Мэрии г. Бишкек утверждена форма штрафной квитанции<sup>87</sup>. Содержание квитанции, а также Регламент работы судов аксакалов города Бишкек свидетельствует о том, что она выдается в случае привлечения нарушителя к административной ответственности. Принимая во внимание, что в настоящее время суды аксакалов не применяют

<sup>81</sup> Результаты мониторинга правоприменительной практики Закона Кыргызской Республики «О социально – правовой защите от насилия в семье». Отчет.- Бишкек, 2009, стр.59 [https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/07/book\\_Monitoring.pdf](https://soros.kg/wp-content/uploads/2019/07/book_Monitoring.pdf) (дата обращения: 26.08.22)

<sup>82</sup> Ковалева О. Суды аксакалов в Кыргызстане: самоуправство или необходимость? 15 декабря 2021. <https://cabar.asia/ru/sudy-aksakalov-v-kyrgyzstane-samoupravstvo-ili-neobhodimost> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>83</sup> Разуваев Н. Не будите дядюшку Линча... <https://expert.ru/kazakhstan/2009/21/konflikty/> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>84</sup> Ковалева О. Суды аксакалов в Кыргызстане: самоуправство или необходимость? 15 декабря 2021. <https://cabar.asia/ru/sudy-aksakalov-v-kyrgyzstane-samoupravstvo-ili-neobhodimost> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>85</sup> Статья 28 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>86</sup> Статья 29 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>87</sup> Распоряжение Мэрии Города Бишкек от 21 мая 2018 года N 108-р "Об утверждении формы штрафной квитанции судов аксакалов города Бишкек" /БД «Токтом»



административную ответственность, положения Закона о судах аксакалов и подзаконные акты относительно штрафа за административные правонарушения не применяются.

### ***В. Обжалование решений***

Решение суда аксакалов может быть обжаловано лицом, в отношении которого вынесено решение, и иными лицами, участвующими в деле. Срок для обжалования - 10 дней со дня вынесения решения.

Жалоба подается в районный или городской суд, на территории которого образован суд аксакалов.

Жалоба рассматривается единолично судьей районного или городского суда в течение 10 дней со дня ее поступления. При этом судья проверяет соответствие решения суда аксакалов действующему законодательству Кыргызской Республики, Закону о судах аксакалов, а также обстоятельствам дела. Как и в случае с принудительным исполнением решения суда аксакалов, стандарт проверки решения очень высок. Суд осуществляет «полную ревизию» обстоятельств дела и соответствия решения законодательству.

В Гражданском процессуальном кодексе нет соответствующего раздела об обжаловании решений суда аксакалов. В этой связи жалобы на решения суда аксакалов подаются и рассматриваются в порядке искового производства<sup>88</sup>.

Если судья районного или городского суда найдет жалобу обоснованной, то он мотивированно **отменяет решение суда аксакалов** и возвращает материалы для повторного рассмотрения либо прекращает производство<sup>89</sup>. Новое решение по делу вместо суда аксакалов суд принимать не вправе.

Официальные данные по количеству решений судов аксакалов, обжалованных в суд, отсутствуют.

### ***Г. Исполнение решения***

Решение суда аксакалов о возмещении причиненного ущерба или об имущественном взыскании должно исполняться привлекавшимся к суду лицом в срок, указанный в решении суда.

Суд аксакалов осуществляет **контроль за исполнением** своих решений<sup>90</sup>.

В случае неисполнения сторонами решения в установленные сроки исполнительный лист на принудительное исполнение выдается районным или городским судом, на территории которого находится суд аксакалов. Порядок принудительного исполнения решения суда аксакалов определяется главой 47 ГПК.

Заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения суда аксакалов подается в районный или городской суд по территориальности стороной, в пользу которой вынесено решение. Регламент работы судов аксакалов города Бишкек допускает также

---

<sup>88</sup> О длительности и потенциальной дороговизне процедуры обжалования решений судов аксакалов как одной из причин снижения обращения в суды аксакалов указывается в отчете, подготовленном в рамках проекта Фонда Евразия *Azita Ranjbar*. The Declining Use of Aksakal Courts in Kyrgyzstan (2012), p.7-8 <https://www.eurasia.org/eurasia-foundation-research-finds-role-of-aksakal-courts-in-kyrgyzstan-declining/#:~:text=BISHKEK%2C%20KYRGYZSTAN%20%E2%80%93%20The%20use%20of,published%20by%20the%20Eurasia%20Foundation>. (дата обращения: 23.08.22)

<sup>89</sup> Статья 30 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>90</sup> Статья 31 Закона КР «О судах аксакалов»

подачу заявления самим судом аксакалов, что противоречит как статье 424 ГПК, так и статье 32 Закона о судах аксакалов<sup>91</sup>.

Срок подачи заявления – один месяц со дня окончания срока исполнения решения. При наличии уважительных причин пропущенный срок может быть восстановлен судом.

Заявление в суд подается в письменной форме машинописным текстом и должно быть подписано лицом, в пользу которого принято решение, или его представителем.

Требования к содержанию заявления установлены статьей 424 ГПК. В нем должны содержаться:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование и состав суда аксакалов, принявшего решение, место его нахождения;
- наименования сторон разбирательства в суде аксакалов, их место жительства;
- дата и место принятия решения судом аксакалов;
- требование взыскателя о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения суда аксакалов.

К заявлению прилагаются документы, подтверждающие неисполнение решения суда аксакалов<sup>92</sup>. Помимо этого, статья 424 ГПК требует приложить:

- надлежащим образом заверенную копию решения суда аксакалов;
- уведомление о вручении или иной документ, подтверждающий направление копии заявления другой стороне;
- доверенность или иной документ, подтверждающие полномочия представителя на подписание заявления.

Заявления, поданные с нарушением установленного срока либо без приложения необходимых документов, возвращаются районным или городским судом без рассмотрения.

Заявление рассматривается единолично судьей в месячный срок со дня его получения районным или городским судом. При этом судья проверяет соответствие решения суда аксакалов действующему законодательству Кыргызской Республики. Стандарт проверки решения суда аксакалов высок – любое несоответствие решения законодательству влечет **отказывает в выдаче исполнительного листа**<sup>93</sup>.

Однако отказ в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения суда аксакалов не препятствует сторонам разбирательства в суде аксакалов повторно обратиться в суд аксакалов, если возможность обращения в суд аксакалов не утрачена, или в суд по правилам, предусмотренным Гражданским процессуальным кодексом<sup>94</sup>.

По результатам рассмотрения заявления выносится определение о выдаче исполнительного листа либо об отказе в выдаче такового. Последнее может быть обжаловано в суде по правилам ГПК<sup>95</sup>.

Официальные данные по количеству обращений в суд за принудительным исполнением решений судов аксакалов отсутствуют.

---

<sup>91</sup> Пункт 42 Регламента работы судов аксакалов города Бишкек, утвержденного постановлением Бишкекского городского кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 2017 года № 42

<sup>92</sup> Статья 32 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>93</sup> Статья 426 Гражданского процессуального кодекса КР

<sup>94</sup> Статья 427 Гражданского процессуального кодекса КР

<sup>95</sup> Там же

## 9. Взаимодействие судов аксакалов с государственными органами

### А. Взаимодействие с государственными судами

Законодательство содержит несколько срезов взаимодействия судов аксакалов с государственными судами. Условно их можно разделить на две группы:

- а. взаимодействие по процессуальным вопросам и
- б. взаимодействие по организационным вопросам<sup>96</sup>.

Взаимодействие судов аксакалов с районными (городскими) судами по процессуальным вопросам осуществляется по следующим основным направлениям:

#### 1. Передача дел (материалов) для рассмотрения судами аксакалов<sup>97</sup>.

В случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, гражданское дело по соглашению сторон может быть передано на разрешение суда аксакалов<sup>98</sup>.

Статья 4 Закона о судах аксакалов также предусматривает право местных судов направлять в суды аксакалов материалы по гражданским делам в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством. Однако действующий Гражданского процессуального кодекса не предусматривает процедуры передачи материала в суд аксакалов.

Если в процессе рассмотрения дела местным судом, стороны заключают соглашение о направлении дела на разрешение суда аксакалов, то местный суд прекращает производство по делу на основании пункта 10 статьи 220 Гражданского процессуального кодекса. После этого заинтересованная сторона подает заявление в суд аксакалов согласно Закону о судах аксакалов. Таким образом, как таковой передачи материалов между местными судами и судами аксакалов процессуальное законодательство не предусматривает.

Государственные суды вправе отзывать переданные судам аксакалов дела (материалы), если в течение месяца ими не будет принято решение ввиду отсутствия кворума<sup>99</sup>. Порядок отзыва и последующая судьба дела законодательством не определены. Реализация данного полномочия судами в гражданском процессе в целом спорна, поскольку в данном случае судья должен действовать помимо воли сторон, которые своим соглашением исключили подведомственность спора государственному суду<sup>100</sup>.

#### 2. Прекращение производства по делу в государственном суде:

- а. Суд прекращает производство по делу, если состоялось решение суда аксакалов, принятое в пределах его компетенции по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям<sup>101</sup>.

Информации о рассмотренных судами аксакалов дел нигде не аккумулируется. Вследствие этого предварительная проверка государственными судами факта вынесения решения суда аксакалов по тому же спору в целях прекращения

<sup>96</sup> См.: Аленкина Н. Принципы взаимодействия судов аксакалов и государственных судов Кыргызской Республики: сотрудничество или конфронтация? // Вестник Кыргызской Государственной Юридической Академии, №4, 2013, С.69-73 <https://ksla.kg/wp-content/uploads/2022/02/vestnik-%E2%84%964-2013.pdf> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>97</sup> Статья 18 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>98</sup> Статья 26 Гражданского процессуального кодекса КР

<sup>99</sup> Статья 16 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>100</sup> См.: Аленкина Н. Принципы взаимодействия судов аксакалов и государственных судов Кыргызской Республики: сотрудничество или конфронтация? // Вестник Кыргызской Государственной Юридической Академии, №4, 2013, С.69-73 <https://ksla.kg/wp-content/uploads/2022/02/vestnik-%E2%84%964-2013.pdf> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>101</sup> Пункт 6 статьи 220 Гражданского процессуального кодекса КР

производства по делу не возможна. Указанные факты становятся известны суду только, если вторая сторона об этом заявит в суде.

Государственные суды на этом этапе реализуют функцию судебного контроля по отношению к судам аксакалов. Установив, что дело уже было рассмотрено судом аксакалов, суд должен будет проверить его содержание для определения компетенции суда аксакалов рассматривать данный спор. Если суд аксакалов вышел на пределы своей компетенции, государственный суд будет рассматривать спор по существу<sup>102</sup>.

- б. Суд прекращает производство по делу, если до принятия судом первой инстанции решения по иску стороны заключили соглашение о направлении дела на разрешение суда аксакалов в пределах его компетенции<sup>103</sup>.

В этом случае, уплаченная государственная пошлина возвращается<sup>104</sup>.

Суды аксакалов также не вправе рассматривать дела, по которым уже вынесено решение государственного суда<sup>105</sup>.

### 3. **Обжалование** решений суда аксакалов<sup>106</sup>.

Жалоба на решение суда аксакалов подается в районный или городской суд, на территории которого образован суд аксакалов. При этом, Гражданский процессуальный кодекс не содержит правил обжалования решений судов аксакалов. Они рассматриваются в общем исковом порядке.

Государственный суд проверяет соответствие решения суда аксакалов действующему законодательству и обстоятельствам дела. Такие социальные регуляторы, используемые судом аксакалов, как мораль, нравственность, обычаи и традиции государственный суд во внимание не принимает. Суд аксакалов, в противоположность государственному суду, вправе судить, по совести, а не по закону. На практике это приводит к использованию разных подходов при разрешении споров, особенно семейных и имущественных<sup>107</sup>.

При обжаловании решений суда аксакалов, в государственном суде возможно оспорить любое нарушение действующего законодательства, допущенное последним при вынесении решения, включая требования к содержанию и оформлению решения, соответствие процесса формальным требованиям закона. Это потенциально может привести к тому, что в подавляющем большинстве случаев обжалованные решения суда аксакалов отменяются<sup>108</sup>.

### 4. **Выдача исполнительного листа** на принудительное исполнение решения суда аксакалов<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> См.: Аленкина Н. Принципы взаимодействия судов аксакалов и государственных судов Кыргызской Республики: сотрудничество или конфронтация? // Вестник Кыргызской Государственной Юридической Академии, №4, 2013, С.69-73 <https://ksla.kg/wp-content/uploads/2022/02/vestnik-%E2%84%964-2013.pdf> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>103</sup> Пункт 10 статьи 220 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики

<sup>104</sup> Пункт 4 статьи 1 статьи 108 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики

<sup>105</sup> Статья 4 Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов»

<sup>106</sup> Статья 30 Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов»

<sup>107</sup> См.: Аленкина Н. Принципы взаимодействия судов аксакалов и государственных судов Кыргызской Республики: сотрудничество или конфронтация? // Вестник Кыргызской Государственной Юридической Академии, №4, 2013, С.69-73 <https://ksla.kg/wp-content/uploads/2022/02/vestnik-%E2%84%964-2013.pdf> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>108</sup> Там же.

<sup>109</sup> Статья 32 Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов», глава 47 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики

Отказ в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения суда аксакалов не препятствует сторонам разбирательства в суде аксакалов повторно обратиться в суд аксакалов, если возможность обращения в суд аксакалов не утрачена, или в суд по правилам ГПК<sup>110</sup>.

#### 5. Методическая помощь по применению законодательства судам аксакалов<sup>111</sup>.

Самая большая проблема, с которой сталкивается суд аксакалов, как признают сами члены судов аксакалов, — это отсутствие обучения и недостаток правовой информации<sup>112</sup>.

Государственные суды ежегодно своим приказом определяют одного судью для оказания судам аксакалов методической помощи и для проведения обучающих занятий<sup>113</sup>.

Методическая помощь судам аксакалов заключается в разъяснении:

- a. действий судов аксакалов по подготовке дел (материалов) к рассмотрению (проверка поступивших заявлений, опрос потерпевших, свидетелей, данные о личности привлекаемого к суду аксакалов);
- b. порядка рассмотрения судами аксакалов дел (материалов) и сроков их рассмотрения;
- c. ведения протокола судебного заседания (процессуальная форма) и принятия решения по делу, а также порядка обжалования решения судов аксакалов;
- d. разъяснение нормативных правовых актов, касающихся деятельности судов аксакалов;
- e. порядка рассмотрения дел о правонарушениях и наложения взыскания судами аксакалов<sup>114</sup>.

В случае обращения председателя суда аксакалов в ходе изучения дел (материалов) для рассмотрения на заседании, суды принимают его беспрепятственно и оказывают ему необходимую помощь<sup>115</sup>.

Суды также оказывают необходимое содействие при принудительном исполнении решения суда аксакалов в случае обращения в порядке, установленном статьей 32 Закона о судах аксакалов и Регламентом.

#### 6. Верховным судом КР утверждено удостоверение члена суда аксакалов (протокол собрания судей Верховного суда КР от 10 декабря 2002 года №17).

Отчеты местных органов свидетельствуют о том, что взаимодействие судов аксакалов с государственными судами является слабым, методическая помощь оказывается не в полной мере, следствием чего являются серьезные нарушения в работе судов аксакалов в части подготовки дел к рассмотрению, оформлению протоколов судебного заседания, сроков рассмотрения дел<sup>116</sup>.

---

<sup>110</sup> Часть 3 статьи 427 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики

<sup>111</sup> Статья 34 Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов»

<sup>112</sup> *Renee Giovarelli and Cholpon Akmatova*, 2002, Local Institutions that Enforce Customary Law in the Kyrgyz Republic, and Their Impact on Women's Rights, Agriculture & Rural Development e-paper, World Bank: Washington, D.C., p.16 [http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ\\_L.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ_L.PDF) (дата обращения: 23.08.22)

<sup>113</sup> Пункт 48 Регламента работы судов аксакалов города Бишкек, утвержденного постановлением Бишкекского городского кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 2017 года № 42

<sup>114</sup> Там же

<sup>115</sup> Там же

<sup>116</sup> Постановление Бишкекского горкенеша депутатов от 20 февраля 2010 года №164 "О взаимодействии участковых инспекторов милиции с судами аксакалов по профилактике правонарушений в городе Бишкек"

## ***В. Взаимодействие с местными кенешами и исполнительными органами местного самоуправления***

Наиболее тесные взаимоотношения у судов аксакалов, как «децентрализованной формы осуществления правосудия»<sup>117</sup>, с местными кенешами, которые сопровождают деятельность суда аксакалов с момента их учреждения. Так, местные кенешы:

- учреждают суды аксакалов<sup>118</sup>;
- на сессиях местных кенешей избираются члены судов аксакалов<sup>119</sup>;
- регистрируют суды аксакалов<sup>120</sup>;
- выдают членам судов аксакалов удостоверения установленного образца<sup>121</sup>;
- досрочно отзывает члена суда аксакалов<sup>122</sup>;
- представляет судам аксакалов материалы для рассмотрения<sup>123</sup>;
- утверждает порядок материально-технического обеспечения деятельности судов аксакалов и поощрения членов судов аксакалов<sup>124</sup>;
- заслушивают ежегодный отчет, учрежденного им суда аксакалов<sup>125</sup>.

Исполнительные органы местного самоуправления дополнительно отвечают за:

- выделение помещений судам аксакалов для рассмотрения дел<sup>126</sup>;
- хранение материалов после рассмотрения дел судами аксакалов<sup>127</sup>;

В Проекте закона предлагается основную нагрузку по взаимодействию между судами аксакалов и органами МСУ перераспределить в сторону айыл окмоту. В частности, исполнительные органы местного самоуправления будут регистрировать суды аксакалов<sup>128</sup>.

В Регламенте деятельности судов аксакалов по г. Бишкек закреплены также функции муниципальных территориальных управлений (далее – МТУ) по взаимодействию с судами аксакалов. МТУ обязаны:

- выдавать суду аксакалов после его регистрации печать с его наименованием;

---

<sup>117</sup> *Шадыбеков К.Б.* Децентрализованные формы осуществления правосудия в контексте развития институтов судов аксакалов Кыргызстана // Юридическая наука. 2019. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/detsentralizovannyye-formy-osuschestvleniya-pravosudiya-v-kontekste-razvitiya-institutov-sudov-aksakalov-kyrgyzstana> (дата обращения: 23.08.22)

<sup>118</sup> Статья 1 Закона КР «О судах аксакалов».  
Данная норма в Законе о судах аксакалов часто вызывает нарекания в силу ее противоречия конституционному положению о том, что суды аксакалов учреждаются гражданами (статья 72 Конституции КР).

<sup>119</sup> Статья 11 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>120</sup> Статья 12 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>121</sup> Там же

<sup>122</sup> Статья 14 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>123</sup> Статья 18 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>124</sup> Статья 33 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>125</sup> Статья 35 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>126</sup> Статья 17 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>127</sup> Статья 36 Закона КР «О судах аксакалов»

<sup>128</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов» <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

- оказывать содействие при проведении общего собрания жителей по избранию и в предоставлении отчета деятельности суда аксакалов;
- ознакомливать председателей судов аксакалов с постановлениями Бишкекского городского кенеша и мэрии города Бишкек, касающихся деятельности судов аксакалов;
- содействовать и оказывать судам аксакалов помощь по качественному ведению делопроизводства;
- предоставлять помещения МТУ для проведения заседания и оказывать содействие в обеспечении суда аксакалов помещением;
- оказывать содействие в приглашении на заседание лиц, присутствие которых на суде аксакалов необходимо;
- принимать и хранить материалы судов аксакалов по рассмотренным материалам после завершения срока деятельности судов аксакалов.

Председатели судов аксакалов в обязательном порядке оповещаются о совещаниях, проводимых в Муниципальных администрациях мэрии города Бишкек по административным районам, МТУ и принимают в них участие.

### ***С. Взаимодействие с участковыми милиционерами***

Участковые милиционеры обеспечивают:

- правопорядок на заседании судов аксакалов;
- извещение лиц о заседании суда аксакалов;
- принудительное приведение<sup>129</sup> на заседание судов аксакалов правонарушителей, ответчиков, свидетелей, а в случае необходимости и заявителей<sup>130</sup>.

В настоящее время ни один из этих механизмов не работает. Участковые милиционеры с судами аксакалов не взаимодействуют.

### **Заключение**

Результаты кабинетного анализа, позволяют сделать следующие предварительные выводы:

1. Анализ текущего нормативно-правового регулирования и программных документов продемонстрировал отсутствие стратегического государственного видения относительно статуса и роли суда аксакалов в государственном устройстве и системе местного самоуправления, а именно сохранит ли он в перспективе статус общественного органа либо будет принципиально переформатирован, к примеру, по модели мировых судей.
2. Действующий Закон КР «О судах аксакалов» содержит ряд противоречий, пробелов и коллизий, среди которых:
  - а. несоответствие Закона Конституции, закрепляющей право учреждения судов аксакалов только за гражданами, а не по решению местных кенешей или другого представительного органа местного самоуправления;

<sup>129</sup> В статье 17 Закона КР «О судах аксакалов» использован более мягкий термин «приглашение на заседание», вместо – «привод», что больше соответствует духу суда аксакалов как органу, рассматривающему спор на основании соглашения сторон.

<sup>130</sup> Пункт 49 Регламента деятельности судов аксакалов по г. Бишкек



- b. Закон не соответствует законодательству уголовно-правового блока в части полномочий судов аксакалов рассматривать дела (материалы) по преступлениям небольшой тяжести, административным проступкам, делам о семейном насилии и полномочий государственных органов передавать данную категорию дел судам аксакалов;
  - c. содержит повторы и внутренние коллизии в части полномочий судов аксакалов, лиц, имеющих право обращаться в суд аксакалов, наложению штрафа и пр.;
  - d. недостаточно уделено внимание воспитательной и профилактической функции судов аксакалов;
  - e. отсутствуют механизмы создания судов аксакалов в жилых массивах (новостройках);
  - f. предусмотренная Законом роль участковых инспекторов милиции в обеспечении порядка на заседании судов аксакалов и извещения сторон не соответствует профильному законодательству об органах внутренних дел;
  - g. не проработаны вопросы обеспечения конфиденциальности по отдельным категориям споров;
  - h. отсутствуют механизмы контроля судов аксакалов за принятыми решениями;
  - i. и др. вопросы
3. В гражданско-процессуальном законодательстве отсутствуют процедуры взаимодействия между местными судами и судами аксакалов, а именно:
- a. механизм передачи местными судами дел судам аксакалов;
  - b. механизм отзыва судом дел (материалов) переданных им в суд аксакалов в случае отсутствия кворума у суда аксакалов;
  - c. порядок обжалования решений судов аксакалов в местных судах.
4. Вынесенный на общественное обсуждение проект Закона КР «О судах аксакалов» по многим позициям противоречит Конституции и действующему законодательству Кыргызской Республики, а также значительно бюрократизирует процедуру рассмотрения споров судом аксакалов. В частности:
- a. Законопроект чрезмерно бюрократизирует процесс рассмотрения споров судами аксакалов. Судебные ритуалы в суде аксакалов калькированы с ГПК.
  - b. Ряд нововведений об ограничении языка разбирательства, исключение бесплатности разбирательства дел в судах аксакалов, влечет утрату гибкости рассмотрения спора.
  - c. Законопроект предусматривает сокращение полномочий по наиболее востребованным категориям споров: споры по собственности, споры по договорам, взысканию долга, возмещению ущерба, споры, основанные на национальных обычаях и традициях.
  - d. Законопроект вменяет в обязанность членам судов аксакалов знание традиций и обычаев, предусматривает обязательную национальную одежду для членов судов аксакалов, вводит определение традиций и обычаев не согласованные с действующим законодательством о нематериальном культурном наследии.

Законопроект содержит многочисленные ошибки и нарушения законодательной техники и нуждается в правовой экспертизе, кроме того он затрагивает гендерные



вопросы и права граждан на доступ к правосудию в его широком понимании, а потому требует гендерной и правозащитной экспертизы.

5. Регламент деятельности судов аксакалов, принимаемый местным кенешем, по многим вопросам противоречит действующему Закону КР «О судах аксакалов» и нуждается в серьезной модификации. Противоречия затрагивают следующие вопросы:
  - a. наименование акта суда аксакалов, рассматривающего спор по существу;
  - b. оформления особого мнения;
  - c. взыскания штрафов за административные правонарушения;
  - d. права суда аксакалов подавать заявления в суд о принудительном исполнении своего решения.

В целях оказания помощи местным сообществам в формировании нормативной базы о судах аксакалов, учета особых черт и потребностей судов аксакалов, предлагается разработать типовой Регламент деятельности судов аксакалов и утвердить его постановлением Кабинета Министров КР. Типовой регламент должен охватывать все этапы разбирательства спора в суде аксакалов: от согласия сторон на рассмотрение спора, принятия заявления, исследования доказательств, вынесения и оформления решения, до вопросов обжалования и принудительного исполнения решения суда аксакалов.

6. В Кыргызстане отсутствуют методические пособия, руководства, рекомендуемые формы документов для работы судов аксакалов.
7. В Кыргызстане отсутствуют достоверные статистические данные по количеству судов аксакалов, количественному и качественному составу судов аксакалов, количеству рассмотренных ими дел, категориям споров.
8. Суды не агрегируют данные по количеству обращений в суды за обжалованием решений судов аксакалов, количеству отмены решений судов аксакалов, количеству обращений за принудительным исполнением решений судов аксакалов, количеству отказов в выдаче исполнительного листа.
9. Соответственно, нет анализа ошибок, недостатков, упущений в решениях судов аксакалов, по причине которых государственные суды отменяют такие решения и отказывают в выдаче исполнительных листов. И, как следствие, отсутствует доказательная основа для планирования методической работы государственных судов с судами аксакалов для повышения их потенциала.
10. Отсутствуют механизмы реализации нормы Закона о методической помощи районными (городскими) судами судам аксакалов.
11. Отсутствует система отчетности судов аксакалов и хранения рассмотренных дел (материалов) суда аксакалов.
12. Отсутствует платформа для взаимодействия и обмена опытом судов аксакалов на районном, областном и республиканском уровне.

# Результаты полевых исследований

## 1. Нарынская область

Айылыный аймак, где проводилось исследование состоит из 1 села, количество населения более 5000 человек.

### Информация о СА

Состав СА был сформирован в 2018 году. Респонденты отмечают, что выборы проведены на общем собрании жителей села. Кандидаты, представленные на позиции членов СА, отбирались в соответствии с опытом работы, образованием-специализацией, авторитетом в обществе. Председателем избран бывший член СА (после смерти предыдущего председателя), юрист, образование среднее-специальное, закончил среднюю школу милиции, пенсионер МВД, общий стаж в суде аксакалов -6 лет.

В 2021 году, в связи с истечением срока проведены перевыборы, состав остался прежним. На данный момент всего 6 членов, после смерти одного из членов, выборов на освободившееся место на момент исследования не было. В составе СА кроме председателя и секретаря есть имам, фермер (ветеран афганской войны), ветврач и бывший бригадир колхоза. В гендерном разрезе состав однополый (представлен только мужчинами), в предыдущем составе были женщины, однако в нынешний созыв отказались войти, отдав предпочтение семье.

### 1. Актуальность

По данным глубинных интервью, фокус-групповых дискуссий и опросов, из общего количества 37 человек (27 участников глубинных интервью и 10 ФГД) 36 человек или 97% респондентов признают СА, как институт правосудия, необходимый на местном уровне, имеющий определенное влияние в сообществе, доступный для граждан, способный эффективно и оперативно обеспечивать разрешение споров.

Респондентами в качестве сильных сторон СА подчеркнуто:

1. **Примиренческая функция.** СА позволяет снизить социальное напряжение на местном уровне.

*Живые голоса:*

*«Преимущество СА заключается в том, что СА примиряет стороны и решает вопросы мирным путем, призывая сохранить теплые добрососедские отношения, так как нам все равно здесь вместе жить».*

*«На самом деле районный суд любой конфликт только усиливает, а не разрешает. Если даже люди не были настроены враждебно в начале спора, превращаются в злейших врагов в ходе судебных тяжб. И если бы поначалу они обратились в СА, то дело завершилось бы примирением сторон. Необходимо усилить власть СА».*

2. **Знание специфики конфликта.** Респонденты подчеркнули, что районные судьи изучают суть споров на основании имеющихся материалов, показаний свидетелей, а СА будучи местными жителями лучше осведомлены о специфике споров, о скрытых, «невидимых» причинах и мотивах, хорошо знают историю, характеры и моральные качества конфликтующих сторон. Это позволяет сделать не только правовую оценку спора, но и принять решение исходя из морально-нравственных или этических принципов, учесть предыстории или нюансы, которые не могли бы быть признаны судом в качестве юридических доказательств.

3. **Доступность правосудия**, возможность рассмотреть спор независимо от срока давности, наличия/отсутствия юридических документов и т.д.

Живые голоса: «Райсуд может и не рассмотреть дела, отказать, а СА всегда рассмотрит».

4. **Оперативность разрешения споров и возможность погасить конфликт на начальном этапе**. СА рассматривают дела в течение 1-3 дней с момента поступления обращений.

5. **Беспристрастность СА**. Респонденты отметили, что СА заинтересован в соблюдении беспристрастности в вынесении решений.

Живые голоса: «СА мотивирован в вынесении справедливого решения, поскольку им здесь жить, поэтому для них важно сохранить свой авторитет и доверие среди жителей».

6. **Экономический фактор в разрешении споров**. Отсутствие финансовых расходов. Живые голоса: «СА при решении споров с соседями очень действенный институт. Есть случаи, когда соседи спорят из-за 1-2 метров земли и годами судятся в районном суде». Разрешение споров в районных судах чревато большими финансовыми расходами (услуги адвоката, госпошлина, транспортные и другие расходы, связанные со сбором документов и т.д.)».

7. **Определенная роль в профилактике правонарушений**. Реагируют на споры в селе, не дожидаясь обращений. «Раньше активно работали по профилактике, проводили разъяснительную работу среди жителей, детей (по просьбе главы АО, директора школ). Сейчас больше вовлекают в работу комиссий, к примеру, в комиссию по этике или по предупреждению от чрезмерного расточительства при похоронах и поминальных обрядах (во время похорон разрешили убой только 1 КРС)».

8. **Авторитет членов СА на местном уровне**. Выбирают людей, пользующихся доверием и уважением жителей, т.е. СА доверяют больше, чем государственным судьям.

9. **Возраст и жизненный опыт/мудрость членов СА**. Живые голоса: «люди все равно отдадут дань уважения возрасту. При возникновении споров, если я иду к конфликтующим в качестве торага местного кенеша, взрослые люди меня могут послать, сказать: - иди, ты занимайся своими депутатскими делами и не учи меня! Или скажут, как ты можешь учить меня будучи годным мне в сыновья?! Стоит Суду аксакалов взять слово все притихают и соглашаются, уважают возраст и авторитет».

10. **Общественное порицание**. Отмечается, что общественное порицание является самым действенным рычагом на местном уровне: «участковые в целях соблюдения прав человека и конфиденциальности не предадут огласке некоторые правонарушения, а СА вместе с жителями и соседями могут повлиять даже на самого непослушного человека».

В то же время слабой стороной СА признано ослабление их влияния, отсутствие «рычагов воздействия». «Сегодня они превратились в «беззубый СА».

Всеми респондентами отмечено, что при должном законодательном обеспечении полномочиями, СА разгрузит судебную систему и работу правоохранительных органов в части профилактики правонарушений и разрешении споров и конфликтов по проступкам и преступлениям небольшой тяжести. Особенно СА актуален в разрешении земельных споров, споров, связанных с границами земельных участков, поливной водой, потравой полей, имуществом и возвратом долга.

**Позиция депутатов АК:** депутаты признают значимую роль СА в разрешении споров и конфликтных ситуаций. Председатель депутатского корпуса айыльного округа отмечает, что в разрешении семейных споров СА более эффективен, чем депутаты местного кенеша.

***Позиция исполнительного органа МСУ (землеустроитель, специалист по социальным вопросам, сотрудник МСЧ, ответственный секретарь):***

Позитивное признание института СА, как органа, имеющего влияние и возможности разрешать проблемы жителей в досудебном порядке, выполняющего примиренческую функцию.

По словам землеустроителя, сначала земельные споры жителей пытается решить самостоятельно, но в случаях, если одна из сторон не согласна или стороны не доверяют землеустроителю, видят конфликт интересов, тогда обращаются в СА, как к нейтральному органу.

Социальный работник айыл окмоту работает с Судом аксакалов в тесной связи по профилактике семейного насилия: проводятся разъяснительные просветительские работы в составе комиссий, созданных соцработником.

Однако, противоположная позиция у ответственного секретаря ОМСУ. Сотрудник не заинтересован в поддержке деятельности СА, уверен, что все обращения местных жителей ОМСУ способен решить сам, а дела, связанные с правонарушениями, должны рассматриваться правоохранительными органами.

В то же время признает роль СА при усилении полномочий, если принятые решения будут иметь юридическую силу и будет соответствующее обеспечение.

*«СА не играют большую роль в обществе, все вопросы приходится нам разбирать, мы поднимаем документации, ранее принятые постановления местного кенеша, например, по разделу земельных участков. СА на основании документов принимают решения, пишут протокол, но эти же решения можем мы сами принять, без СА». «В составе СА нет женщин, есть женские советы, зачем еще их включать в СА, вопросы семейного насилия выявляют и берут под свой контроль социальные работники, у нас два сотрудника, еще и с районного управления социального развития тоже делегирован один сотрудник, и им помогает соцпедагог».*

Сотрудник МЧС: «В нашем селе, роль СА имеет огромное значение, потому, что в составе уважаемые старейшины, и молодые люди уважают их и не перечат их решениям, и многие спорные вопросы не выносят за пределы села, помимо судов аксакалов есть другие институты, такие как женсоветы, КПНС, они тоже имеют свое влияние на общество, но в принятии решения, только СА имеют весомую силу».

***Позиция общественных институтов на местном уровне (женсовет, совет аксакалов):*** признают СА как сильный партнер при рассмотрении их специфических дел. Женский Совет взаимодействует с СА при разбирательствах семейных конфликтов, случаев семейного насилия, поступивших в женсовет. Совет аксакалов (старейшин) в составе ОПЦ заинтересованы в совместной деятельности по вопросам профилактики правонарушений.

***Позиция адвокатов:*** СА нужны, подчеркивают важность института в досудебном разрешении споров на местном уровне.

Отмечается, что ранее СА были влиятельнее, в особенности в решении семейных конфликтов, бытовых споров, по разделу имущества, предотвращая людей от финансовых расходов и психологических травм. «Сейчас при разрешении таких споров через райсуд столько проблем, к примеру, по разделу имущества, это оценка имущества, оплата госпошлины, услуги адвоката, транспортные расходы в районный центр».

При этом подчеркивают, что наличие в составе одного юридически хорошо подкованного и образованного члена одним из важных факторов. Главное, чтобы все остальные члены были принципиальные, честные, пользующиеся доверием населения люди.

**Органы пробации:** Преимущество СА в оперативности разрешения споров и возможность погасить конфликт на начальном этапе.

Органы пробации отмечают, что непосредственного взаимодействия с судами аксакалов нет, однако роль судов аксакалов в системе правосудия необходима для разрешения проблем и конфликтов в досудебном порядке, без регистрации в едином реестре нарушений. В настоящее время каждое заявление граждан регистрируется в реестре правонарушений, проходит процедуры расследования, судебное рассмотрение, и соответственно этот процесс занимает длительное время, около месяца. К примеру, по семейным конфликтам, решение суда выходит через месяц и поступает для исполнения в орган пробации, который в свою очередь должен провести соответствующий вид работ с правонарушителями: провести профбеседу, привлечь к общественным работам. На момент исполнения судебного решения, данный конфликт в семье может быть исчерпан, меры воздействия становятся неактуальными. Вследствие этого подобные нарушения зачастую повторяются, поскольку правонарушители не несут ответственности за совершенные действия. Профилактическая функция деятельности пробационного органа сводится к нулю.

Живые голоса: «Суды аксакалов могли бы в большей степени «разгрузить» правоохранительные органы, судебную систему и органы пробации, если бы подобные категории дел могли бы рассматриваться непосредственно судами аксакалов, и меры взыскания также могли избираться судами аксакалов».

#### ***Местная районная администрация и госорганы (МРА):***

В целях усиления СА в 2019 году была попытка создать районный Совет СА, но в силу отсутствия финансирования, работа приостановилась. Представители МРА подчеркивают необходимость СА как потенциального партнера в разрешении конфликтов и споров на местном уровне. Признают важность усиления полномочий СА, силы принимаемых ими решений. Предложено законодательно закрепить за ними право рассмотрения дел, связанные с правонарушениями среди подростков.

Районное управление социального обеспечения тесно работают с СА в вопросах семейного насилия, «зачастую насилию подвержены лица из малообеспеченных семей, и в целях профилактики, в ходе подворовых обходов, мы привлекаем членов СА, они могут и пристыдить, и предупредить и люди слушаются их. СА разгружают не только работу судов, они своей деятельностью уменьшают показатели насилия в селах».

#### ***Участники СА:***

Условиями и вынесенными решениями по результатам рассмотрения дел удовлетворены.

Живые голоса: «Буквально на следующий же день после обращения, на место выехала комиссия СА, землеустроитель, специалист ЖКХ. Там же разобрались, сосед попросил прощения, его обязали подправить арык, исправить разрушенное. Через неделю позвонил СА и проконтролировал о выполнении второй стороной решения СА. Решением и результатом доволен. При рассмотрении СА зывал к совести, опирался на нормы закона».

Второй участник: «Если бы не своевременное принятие решения СА и разрешение спора, произошел бы большой конфликт, возможно много людей пострадало бы».

Участница ФГД: «Я была второй женой, у нас было 4 детей, муж постоянно меня ревновал вначале это было словесно, затем стал принимать силу, а затем он выгнал меня и детей из дому, и обратилась к СА, они поговорили с каждым из нас по отдельности, а затем они пригласили нас с мужем на заседание, было очень стыдно мы с мужем поняли что мы могли бы и сами решить эту проблему, если бы слушали друг друга, перед старейшинами нам было очень стыдно, особенно мужу, и после этого у нас никогда не было крупных ссор, и мы всем говорим что можно решить проблемы не доводя до общественности»

### ***Восприятие собственной роли членами СА:***

Члены СА позиционируют себя как местный орган, способствующий сохранению благоприятного психологического климата в сообществе. Как отметили «главная функция СА — это примирение конфликтующих сторон» и снижение градуса конфликтности. Однако, по их словам, не всегда удается добиться, тем более после ограничения их полномочий.

Живые голоса: «очень важно, что существуют СА, все внутренние споры жителей села решаются на месте, иногда достаточно просто поговорить с двумя сторонами конфликта, пристыдить, даже без бумажного протокола, и люди перестают спорить и ругаться. Конечно, же если бы мы имели юридический статус, то мы были бы еще сильнее и решительнее, но сейчас держимся на нашем авторитете».

### ***Средний портрет участников СА:***

По результатам интервью и ФГД можно сделать следующий вывод: в СА обращаются женщины и мужчины (чаще мужчины) старше 40 лет со средним образованием и

- не имеющие на руках подтверждающих документов по тем или иным обстоятельствам спора (особенно земельные вопросы, долги);
- имеющие претензии к родственникам по имущественным вопросам;
- соседи, не желающие обострения споров;
- женщины, добивающиеся возврата имущества, при этом не желающие окончательно испортить отношения с родственниками;
- женщины, желающие общественного порицания их обидчиков\ответчиков.

Категории споров в данном сообществе в основном касаются земельных вопросов между собственниками земель, а также споров по отведению воды через земельные участки.

В селе, помимо СА жители обращаются в женсовет и совет старейшин (совет аксакалов). Некоторые функции их дублируются, поскольку и в женсовет, и в Совет старейшин поступают заявления через ОПЦ.

Члены женсовета поясняют, что бывают случаи семейных конфликтов между мужем и женой. Женщины обращаются по телефону к членам женсовета, которые в свою очередь немедленно реагируют на поступивший звонок, выезжают на место, обеспечивают женщине необходимое убежище, на время, пока муж находится в нетрезвом состоянии и представляет угрозу для женщины. Респондентка пояснила, что в суды аксакалов тоже были обращения по семейным конфликтам ранее. Еще один случай: женщина взяла в долг продукты в магазине. Продавщица магазина, требуя возвратить долг, ударила ее. Потерпевшая решила обратиться в суд, но в сообществе ей сказали, что можно обратиться в суд аксакалов. Суд аксакалов, рассмотрев обстоятельства по делу, примирил стороны. Конкретного примера по конфликтам между соседями респондентка не привела, но сказала, что слышала, что суды аксакалов рассматривают споры между соседями. Разницу между рассматриваемыми категориям дел респондентка привела следующим образом: мы (женсовет) рассматриваем дела, касающиеся женщин, а суды рассматривают более широкий круг проблем, возникающих в селе.

## ***2. Эффективность***

За последние 4 года динамика обращений в СА заметно снизилась. РГА передает данные, что за 2022 год СА рассмотрено 44 дел, из них 12 суд, 14 РОВД, а по факту за 9 месяцев 2022 – 6 дел. Завышенные показатели дел связаны с рассматриваемыми заявлениями в ОПЦ.

Статистика за последние 5 лет (согласно документам СА) составляет 47 дел, в 2018 году было рассмотрено 34 дела, с 2019-2022 гг. - всего 13 дел. Таким образом, в 2022 году количество

рассматриваемых в год дел сократилось почти в 6 раз по сравнению с 2018 годом, а в 2021 году более чем в 11 раз.

По мнению респондентов, ранее большая часть рассматриваемых дел касалась семейных конфликтов.

Респондентами обозначено ряд факторов, повлиявших на снижение эффективности деятельности СА:

1. Изменения в административном и уголовном законодательстве, в частности с принятием «Кодекса о правонарушениях» от 28.10.2021 г., а также закона КР «Об основах профилактики правонарушений» от 05 мая 2021 г.

Полномочия судов аксакалов, рассматривать материалы по преступлениям небольшой тяжести, не соответствуют действующей редакции Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, которые не предусматривают передачу судам аксакалов данной категории дел. Связано это с тем, что в данных нормативно-правовых актах не прописаны полномочия и роль судов аксакалов, а действующий закон о судах аксакалов вступает в противоречие с ними. И если ранее большая часть материалов и заявлений в данном регионе поступала в суды аксакалов из правоохранительных органов и районного суда, то в последнее время, эти материалы рассматриваются непосредственно районными судами (правоохранительные органы и суды не вправе передавать материалы по правонарушениям в суды аксакалов). Кроме того, ранее меры профилактического воздействия и санкционные меры за нарушения (штрафы), применялись судами аксакалов и служили инструментами влияния в сообществах, в настоящее же время, суды аксакалов лишились данного рычага влияния и их решения потеряли значимость в местных сообществах. Также в соответствии с вышеуказанным законом меры профилактического воздействия: профилактические беседы, акты прокурорского реагирования, официальные предупреждения закреплены за правоохранительными органами, СА не входит в перечень субъектов профилактических действий и не имеют соответствующих полномочий.

2. Решения, принимаемые судом аксакалов не обязательны к исполнению, поскольку не имеют должной юридической силы.
3. Слабость нынешних аксакалов в знании традиций и обычаев. К примеру, «согласно кыргызским традициям, при разводе сторона мужа исполняла последнюю волю уходящей невестки. Если ее желанием было забрать даже последний табун лошадей мужа, сторона мужа безоговорочно исполняла это условие. Суд аксакалов не позволял нарушить этот незыблемый принцип».
4. Подрыв авторитета аксакалов политиками и властью имущими. Часто во время выборов ключевые лица используют авторитет старейшин в своих «играх», что привело к снижению авторитета и доверия/уважения к аксакалам.
5. Правовые коллизии. Правовая система Кыргызстана основана на романо-германской системе, которая в свою очередь основана на классическом римском праве - не гармонизирована с основами кыргызского обычного права. «Законы живут своей жизнью, часть людей более привержена к соблюдению традиций и обычаев кыргызов, а другая часть за основу своей жизнедеятельности, понимания и принятия законов считает «шариат».
6. Снижение общей конфликтности на местном уровне (снижение потребления алкоголя в селах и связанных с этим правонарушений).
7. Недостаточная компетентность членов СА в юридической вопросах.

8. Коррупционированность госорганов и желание людей решить споры через свои «каналы связи», обратившись сразу в РОВД, райсуд, местную госадминистрацию, минуя СА.
9. Непостоянная активность разных созывов Суда аксакалов.

Однако, несмотря на обозначенные ограничения и проблемы, респонденты отмечают эффективность СА в снижении социального напряжения. В частности, перед лицом серьезных вызовов СА становится решающим и единственным органом, координирующим управление конфликтами: кейс, связанный с падежом скота и ставший причиной большого конфликта в селе тому подтверждение.

#### **Кейс №1**

В сезон летнего выпаса скота на пастбищах, часть населения села отдала свой скот пастуху, который несмотря на уговоры людей подождать (шли дожди, было холодно), не послушавшись перегнал скот односельчан в горы (на летнее пастбище) раньше времени. В результате в начале мая в горах выпал снег и из 797 овец 328 погибло. Больше всего пострадала уязвимая часть населения (малоимущие, у которых было считанное количество скота). 11 человек (пострадавших) подали заявление в айыл окмоту, затем в райсуд. Районный суд отказал из-за отсутствия состава преступления и форс-мажорной ситуации (не мог пастух повлиять на климат). Конфликтная ситуация обострилась к осени, когда односельчане узнали, что другие чабаны (в том числе из других сел) оказали помощь пострадавшему пастуху, отдав от одного до десятков коз и овец, чтобы тот мог расплатиться. Однако, пастух отказался возмещать ущерб односельчанам. Из дня в день ситуация накалялась и так как в селе большинство жителей связаны родственными отношениями, с обострением ситуации вовлеченных в конфликт людей становилось больше. Жители начали требовать от пастуха продать дом и сарай, чтобы расплатиться. 11 человек обратились в СА. Молодежь села была решительно и агрессивно настроена, грозились отобрать дом и покалечить пастуха. Суд аксакалов провел встречи с жителями всех улиц села, обсудив, решили открыть сбор помощи (скотом) для того, чтобы помочь всем сторонам (пострадавшим и пастуху). В результате собранное количество скота в равных пропорциях в соответствии с потерпевшим убытком была возмещена всем 11 пострадавшим, распределение произошло в доме пастуха, который накрыв на стол пригласил всех пострадавших односельчан, попросил прощения и возместил ущерб. В общей сложности, 60-70% скота уязвимой части пострадавшим сельчанам возместили.

По мнению членов СА и одного из истцов, если бы не вмешательство СА, конфликт закончился бы уголовным делом, возможно были бы человеческие жертвы или увечья.

Этот же кейс со слов заявителя (участника СА)

В летний сезон для перегона и выпаса скота на джайлоо отдал односельчанину-пастуху 30 овец, из них 10 погибло.

Когда пастух отказался возмещать ущерб, обратились вместе с другими в СА. Сначала СА провел беседу с ответчиком у него дома, после пригласил на заседание СА в здание айыл окмоту. Участвовали глава АО, члены СА, 11 истцов и ответчик. Крайне возмущались люди, у которых погибло по 40-60 овец, требовали забрать у ответчика кошару, дом, продать и расплатиться с потерпевшими. Ответчик с матерью настроили всех против себя, убедившись в своей безнаказанности после того, как райсуд отказал в рассмотрении дела. Назревал большой конфликт, «если бы СА не предложил способ решения конфликта случилась бы большая беда - «чон кыргын болмок».

Всего погибло 328 овец односельчан, половину из них возместили. Поскольку весь ущерб возместить было невозможно (не собрали столько овец), для справедливого



распределения собранной помощи СА принял решение исходить от количества ущерба (сколько всего отдал на выпас и сколько из них потерял). Респонденту, потерявшему 10 овец, возместили -4. Решением СА доволен, дело закончилось примирением сторон.

### **3. Результативность**

Показатели результативности деятельности СА составляет 66% (по результатам 2022 года 2/3 заявлений граждан разрешились в СА, итогами результатов участники довольны). По 1/3 обращениям стороны не согласны с принятыми решениями СА, в данное время их дела рассматриваются районным судом (спору связаны с границами земельных участков).

По категориям заявителей: мужчин больше, чем женщин. Большее количество заявителей мужчин, респонденты связывают с тем, что споры по земельным вопросам, поливу в основном случаются среди мужчин.

При рассмотрении споров особенно подчеркивается возможность решить проблему в досудебном порядке, либо без привлечения правоохранительных органов и без применения более строгих санкций к ответчику. При вынесении решений, проводится профилактическая беседа со сторонами, где со стороны членов СА приводятся примеры обычаев и традиций, ссылки на нормы религии, обращения к законам в части ответственности за правонарушение, с целью разъяснить неправомерное поведение ответчика.

#### **Кейс №2**

Женщина не могла получить выделенную ее семье земельную долю. После распада СССР членам одной большой семьи был выделен земельный надел с площадью 1 га на каждого члена семьи. На протяжении многих лет землей пользовался брат мужа. После смерти мужа, когда собственные дети подросли и появилась потребность в земельном участке, женщина обратилась к брату мужа, чтобы юридически оформить свою часть. Брат мужа отказался, оказалось, что он оформил на себя весь земельный участок, включая долю семьи женщины. У обоих (у женщины и брата ее мужа) были правоустанавливающие документы о выделении им земельной доли. В результате женщина обратилась в СА. Спор был разрешен, вернули женщине 1 га земельного надела.

По словам председателя СА, женщине помогли вернуть земельный участок через работу с ответчиком: «добрыми словами вспомнили родителей ответчика, в доброжелательной, доверительной атмосфере рассказывали заслуги и личностные качества его родителей». В зависимости от ситуации и спора, сначала несколько членов СА проводят беседу отдельно с ответчиком до заседания. Если ответчик привержен исламу, то один из СА призывают к шариату, другой член СА начинает призывать не осквернять добрые имена предков, третий напоминает, что и эта ситуация пройдет, а проживать в селе все равно придется, просят обдумать и принять взвешенное решение и т.д. Кроме того, председатель СА консультирует о правовых аспектах спора, куда обратиться и как разрешить спор, если стороны не пришли к согласию в СА. Таким образом, подход и принцип работы со сторонами конфликта члены СА выбирают в зависимости от сути спора и желания, и готовности договориться и примириться.

Однако есть и безуспешный кейсы.

#### **Кейс №3**

Два соседа на протяжении многих лет не могут прийти к консенсусу из-за небольшого спорного участка.

#### **Кейс №4**

Или другой случай: Родные братья после смерти родителей не могут поделить имущество: земельный участок, крупнорогатый скот, землю сельхоз назначения. В СА стороны не смогли договориться. В результате обратились в районный суд.

Если стороны не пришли к согласию или недовольны принятым решением, СА рекомендует обратиться в госорганы (кадастр, райсуд и т.д.). Респонденты утверждают, что решения суда аксакалов, как правило исполняются, конфликтные стороны пишут расписки, которые хранятся у председателя СА.

Члены СА отмечают, что по мелким спорам и недовольствам, жители чаще обращаются устно. К примеру, «жены пьющих односельчан обращаются в СА, просят принять меры в отношении владельцев магазинов, за то, что продают водку их мужьям, просят поговорить с торговцами и запретить продавать водку именно их мужьям».

Также отмечено, что «люди по инерции обращаются в милицию. Но милиция не всегда помогает, иногда усугубляет дело». Был случай, когда в СА обратилась женщина с заявлением на брата мужа, который в пьяном состоянии устроил скандал в доме невестки (муж находился в это время в трудовой миграции, в России). Мужчина поссорился с женой брата, устроил погром в ее доме, женщина вызвала милицию. Сотрудники милиции забрали мужчину и после освидетельствования на состояние опьянения, отпустили его. В результате разозленный мужчина, вернувшись зарезал единственную корову женщины в ее дворе. Женщина успела закрыться дома. Мужчина грозился вслед за коровой зарезать и ее. Не найдя защиты в милиции, женщина утром обратилась в СА. СА рассмотрел дело, пригрозив общественным порицанием умиротворил родственника. Он попросил прощения, дал слово не повторять подобное. Спор завершился примирением сторон.

Роль религии. Все респонденты считают, что лица, знающие основы шариата, имамы должны входить в состав СА. Религиозные нормы члены СА используют как вспомогательный рычаг в разрешении споров. Когда сторона отказывается поступить по нормам морали и закона, в ход идут основы шариата.

*«Я как человек, который говорит с людьми на языке шариата им объясняю, что написано в Коране, как надо уметь уступать в спорных вопросах или конфликтах, иногда я приглашаю их в мечеть помолиться и пытаюсь научить читать намаз, это помогает в примирении, люди бросают пить водку, уважают старших».*

Участницами ФГД подчеркнуто, что при принятии решения, СА должны опираться на традиции или обычаи, потому что простому народу они более доступны и понятны.

**Таким образом, исход и результативность рассмотренных СА дел зависит от:**

- глубины конфликта и степени неприязни друг другу сторон конфликта;
- желания сторон сохранить здоровые отношения;
- отношения и степени уважения к СА.
- возможности для какой-либо стороны через государственный суд разрешить спор в свою пользу (даже в ущерб совести или моральной составляющей);
- нежелания сторон либо одной из сторон публичности их конфликта и общественного порицания.

#### **4. Потенциал СА**

*Процесс выбора СА:* Большинство респондентов осведомлены о процессе выборов в СА, принимали участие в выборах. Суд Аксакалов в данном сообществе избирается на общем собрании жителей сообщества один раз в три года открытым общим голосованием. При выдвижении кандидатов сначала жители предлагают свои кандидатуры кочо башчы (старосте

улицы). На общем собрании кандидаты, в зависимости от авторитета, образования, специальности, представляются со стороны кочо башчы, а участники собрания выбирают. Была практика отзыва одного члена из прежнего состава на общем собрании за недоверие.

В данном суде аксакалы представлены с высшим и средне-специальным образованием. Основным актором является председатель суда аксакалов, поскольку имеет опыт работы в правоохранительных органах, более или менее компетентен в юридических вопросах. Остальные члены СА недостаточно осведомлены о законодательных основах СА. В целом, весь состав суда нуждается в повышении уровня правовой грамотности.

Женщин в данном составе суда аксакалов нет, поскольку в селе активно действует женский Совет, с которым суд аксакалов взаимодействует. Зачастую вопросы, касающиеся семейного насилия, когда заявителями выступают женщины, глава айыл окмоту отписывает в Женсовет. По приглашению Женсовета СА принимает участие и совместно рассматривают дела по семейным спорам.

Препятствий для участия женщин в качестве членов в суде аксакалов нет, женщины-лидеры посчитали более целесообразным работу в Женсовете, нежели в составе суда аксакалов. Члены суда аксакалов, в принципе не против женщин, тем более в предыдущем составе женщины были представлены в СА. В данном сообществе Женсовет взял на себя несколько функций: организация культурных мероприятий, досуга женщин, решение проблем женского насилия в семье, воспитательную функцию. Практика сложилась так, что женщинам по возникающим проблемам проще обратиться с проблемой в Женсовет. Особой мотивации для женщин в участии в деятельности судов аксакалов нет, поскольку Женсовет имеет равнозначный авторитет в сообществе.

Респонденты отмечают необходимость представленности женщин в составе СА. Живые голоса: *«У кыргызов испокон веков женщины и мужчины были равны, поэтому женщины должны быть в составе СА».* *«Женщины более открываются женщинам при спорах. Есть вещи, которые женщины при мужчинах не смогут открыто говорить».* *«В составе должны быть женщины, люди хорошо знающие традиции, законы. Принципиальные, авторитетные».* Однако, по мнению имама: *«роль женщины сидеть дома, заниматься ведением хозяйства и воспитанием детей».*

#### *Прием обращений и организация рассмотрения дел.*

В данном СА графика заседаний нет. Заседания проводятся по мере поступления заявлений. Все заявления поступают и регистрируются в айыл окмоту (секретарем айыл окмоту) и визируются по назначению в СА. В случаях прямого обращения в СА, председатель СА просит написать заявление на имя главы АО, *«глава АО должен быть в курсе всех событий, происходящих в селе».*

Любое поступившее заявления рассматривается и принимается решение в течении 3х дней, а максимальное время 1 неделя.

По процедуре рассмотрения заявлений, председатель обзванивает членов СА, назначает время встречи, затем обсуждают, или приглашают заявителей или выезжают на место конфликта. Чаще председатель СА предварительно встречается со сторонами конфликта по отдельности, собирает объяснительные, в случае необходимости встречается со свидетелями. Среди членов СА нет функциональных разделений. При рассмотрении дел, в зависимости от категории дела, привлекаются участковый инспектор, землеустроитель, женсовет. Назначается день рассмотрения дела, приглашение представителей госорганов (в случае необходимости) осуществляют специалисты айыл окмоту. К примеру, связующим звеном в решении спорных земельных участков является землеустроитель, приглашает кадастр и к назначенному времени организовывает выезд на участок. В ходе заседания (рассмотрения дел) СА заслушивают

стороны, специалистов, предлагают способы решения. По результатам заседания, члены СА отдельно советуется для вынесения решения. По словам председателя СА, в случае наличия особого мнения или расхождения мнений, решение принимается совместно путем обсуждения. На практике не было случаев несогласия или серьезных противоречий среди членов СА, возможно это связано с тем, что чаще на заседаниях участвует только председатель СА вместе со специалистами. В делах более серьезных, заседание проводится с участием всего состава СА.

Протокол и вынесенные решения сначала оформляются письменно председателем СА, в его отсутствие секретарем, далее передаются ответственному секретарю, который набирает на компьютере и подписывается членами СА. Протоколы и решения хранятся у председателя СА. По словам председателя СА, один раз в год СА отчитывается перед жителями. Документы сдают в архив.

В номенклатуре дел имеется:

- Журнал регистрации обращений;
- Журнал принятых решений;
- Папка НПА
- Годовой план, порядок расследуемых дел
- Дела, спускаемые с РОВД (до 2018.г)
- Статистический отчет
- Папка с официальными ответами (ранее рассмотренные дела, отказ, консультация).

Практики обжалования решений СА и обращения за исполнительным листом не было.

Собственного кабинета у СА нет, заседания проводят в кабинете ОПЦ, там же хранится документация и материалы СА. По словам председателя СА, раньше была хорошая материально-техническая база (отдельный кабинет, сейф, шкафы, компьютер). Нет печати и штампа. По мнению председателя СА, нужен один орган на национальном органе, координирующий деятельность СА (на уровне Администрации Президента КР).

Таким образом, исходя из предлагаемых решений, ведению протокола и формированию документов, в целом потенциал СА хороший, состав представлен аксакалами, знающими как юридические аспекты, так и нормы традиций и обычаев, основы шариата. Несмотря на то, что члены суда аксакалов в прошлом не занимали высокие должности и со средним образованием, пользуются уважением жителей. Ключевую роль в организации, разрешении споров и ведении делопроизводства играет председатель СА. Респонденты характеризуют его как «принципиального, честного и справедливого» человека. Со стороны партнеров и субъектов права суду аксакалов не оказывается методологическая, консультационная поддержка, в то же время СА не проявляет инициативу и запрос на подобные мероприятия. Обучения по повышению потенциала СА проводятся в рамках проектов международных организаций и носят не регулярный характер.

## **5. Взаимодействие с внешними акторами**

Несмотря на признание всеми респондентами актуальности и важности института СА, круг взаимодействующих сторон с СА ограничен. Единственным партнером СА является орган местного самоуправления.

***Взаимодействие с айыльным кенешем и айыл окмоту***

Айыл окмоту отписывает на рассмотрение судом аксакалов заявления, поступившие в айыл окмоту по вопросам, находящимся в компетенции судов аксакалов. В здании айыл окмоту выделено помещение для суда аксакалов. Землеустроитель и специалист по социальным вопросам активно работают с СА. Специалист по социальным вопросам сотрудничает с СА в тесной связи по профилактике семейного насилия: проводятся совместно разъяснительные просветительские работы с уязвимыми слоями населения, СА входит в состав комиссий, созданных соцработником.

### ***Взаимодействие с государственными судами***

Взаимодействия с районными судами у членов Суда аксакалов нет. О предусмотренных законодательством возможностях взаимодействия не осведомлены. Председатель СА отметил, что в прошлом году райсуд проводил 3-х дневный семинар для всех председателей СА по району.

Ранее со стороны районных судов направлялись дела, связанные с семейными и бытовыми спорами. За последние несколько лет передачи материалов для рассмотрения судами аксакалов не было.

Случаев обжалования решений суда аксакалов также нет. Практики выдачи исполнительного листа на принудительное исполнение решения суда не было. О методической помощи государственных судов члены суда аксакалов не знают.

### ***Взаимодействие с участковыми милиционерами и другими государственными органами***

Участковые милиционеры до внесения изменений в законодательство передавали на рассмотрение материалы дел по отдельным категориям, предусмотренным законодательством, а также осуществляли принудительный привод лиц для участия в рассмотрении дел. В настоящее время взаимодействие ограничивается совместным нахождением в составе ОПЦ, иногда помогает обеспечить явку конфликтных сторон. Во время выборов участковый просит СА совместно с ним обеспечить порядок на избирательном участке.

Управлением соцразвития района приведен пример взаимодействия с судом аксакалов соседнего села. В селе дети остались без присмотра, и по обращению РОВД, управление соцразвития обратилось к СА, которые провели разъяснительную работу, главу семьи привлекли к труду, семья была постоянно на контроле СА, по их словам, сейчас в этой семье нет разногласий, все дети ходят в школу. «В местном сообществе они играют огромную роль, потому что любое дело рассматриваемое судами аксакалов прорабатывается тщательно, перепроверяется несколько раз, для них главное вынести справедливый вердикт, потому что их все знают, им доверяют все жители села, они уважаемые авторитетные лица села, народ им больше верит чем депутатам, а к участковому они обращаются мало, потому что милиция не разбирается в мелочах, а сразу пугают наказанием».

Взаимодействие между местной районной администрацией (МРА) и СА ограничивается совместным участием на общественных мероприятиях, по противодействию правонарушениям МРА работают через Совет аксакалов.

Много вопросов и обеспокоенность у СА вызывают усиление общественно-профилактических центров (ОПЦ). При каждой РГА в целях снижения показателей правонарушений созданы координационные комиссии по профилактике правонарушений на районном уровне, которые в свою очередь координируют созданные комиссии по профилактике правонарушений при каждом айыл окмоту. Данные местные комиссии закреплены за ОПЦ, в состав которых входят общественные формирования: Суды аксакалов, Женсоветы, Молодежные советы, Советы старейшин, однако руководящая роль и полномочия в данной комиссии закреплены за главой айыл окмоту. Также в состав данной комиссии входит специалист ВУС, землеустроитель, ветеринар, представитель пастбищных комитетов и мураб. Слабая сторона данного нововведения заключается в том, что во многих случаях, правонарушители оплачивают

штрафы, но это не является препятствием для повторного нарушения. Пример: за кражу, совершенную несовершеннолетними детьми наложен штраф, который был выплачен родителями. Однако, данная санкция не послужила действенной мерой, случаи краж повторяются. Или другой пример, приведенный начальником РОВД: правонарушители (дебоширы, хулиганы) оплачивают штрафы, но это не является препятствием для повторного нарушения. В данном случае, вследствие отсутствия общественного влияния, какое имело место при рассмотрении подобных дел судами аксакалов, штрафы не несут должной профилактической нагрузки. Решения о взысканиях и штрафах теперь принадлежит ОПЦ, соответственно «влияние» переходит непосредственно к главе айыл окмоту, отчетность и ведение делопроизводства закреплена за инспектором ВУС. Один раз в квартал районная координационная комиссия выезжает по графику на места, где принимает заявления от граждан. Кроме того, тот факт, что РОВД спускает дела в ОПЦ к председателю Совета аксакалов (старейшин), потому что он является представителем районной комиссии по правонарушениям, у населения и руководства формирует мнение, что все полномочия СА переданы в Совет аксакалов (старейшин). Усилилась роль Совета аксакалов (старейшин) и в вопросах получения кредита жителями, при получении кредита торага Совета аксакалов ставит на справке подпись, подтверждая платежеспособность заявителя на получение кредита

## **6. Устойчивость СА**

В соответствии с Конституцией КР деятельность судов аксакалов финансируется из местного бюджета.

В соответствии с законом КР «О судах аксакалов» материально-техническое обеспечение деятельности судов аксакалов и поощрение членов судов аксакалов осуществляются за счет средств соответствующего местного бюджета, а также средств, поступающих от различных юридических лиц и граждан, в порядке, утверждаемом местным кенешем. Однако, на деятельность СА не выделяются средства, но предоставляются канцелярские принадлежности (бумага, папки, набор на компьютере протоколов и решений СА).

Однако, уточнить и ознакомиться с документами, закрепляющими финансирование\не финансирование в ходе полевого выезда, не удалось, в связи с командировкой бухгалтера ОМСУ.

Лояльность к СА со стороны ОМСУ определяется не только возможностями местного бюджета, но и личными отношениями. Председатель СА одновременно является членом комиссии по этике айыл окмоту. Рассмотрев дело о нарушении этики госслужащего со стороны бухгалтера АО, председатель СА лишился ежемесячного финансирования в 1000 сом, выделяемого за счет местного бюджета на транспортные и другие сопутствующие расходы, связанные с осуществлением выездов и заседаний. По словам председателя СА, обоснование бухгалтера связано с нормой законодательства финансировать за счет местного бюджета деятельность общественного института.

Все респонденты считают, что Суд аксакалов нуждается в материально-техническом обеспечении, как с целью мотивации в работе СА, созданию условий для работы, так и в плане более эффективного исполнения работ.

Кроме того, на устойчивость института, по мнению респондентов влияет и поддержка районных судов: «Если бы, СА и райсуды работали бы вместе, то деятельность СА была бы намного эффективней, но я не встречал такие случаи, когда райсуды поддерживали бы или проявляли заинтересованность в укреплении устойчивости деятельности СА».

Институциональная устойчивость СА слабая. В настоящее время СА не представлен как единый коллегиальный орган с четким видением своего места в достижении правосудия, нет видения перспектив и проецирования деятельности. Причиной является его низкий потенциал в правовых аспектах, незнание изменений и новшеств в законодательстве, ошибочное

представление о смещении центра разрешения споров в пользу Совета старейшин и отсутствие методологической, технической и финансовой поддержки со стороны заинтересованных сторон. Деятельность СА пока держится на председателе СА и авторитете некоторых членов.

В целях институционализации СА респондентами озвучены следующие предложения:

- усилить влияние СА, дать полномочия по наложению штрафа и задержанию правонарушителей на сутки.
- дать юридическую силу решениям СА;
- передать СА рассмотрение дел по правонарушениям среди подростков;
- финансировать деятельность СА, выделение финансовых средств как минимум на транспортные расходы (для осуществления выездов на места рассмотрения споров);
- определить государственный орган, координирующий деятельность СА, однако в целях сохранения независимости необходимо, чтобы финансирование СА было с республиканского бюджета.



## **2. Ошская область**

Целевой айылный аймак состоит из 2 сел, всего 2100 домохозяйств. Количество населения почти 16000 человек. Этнический состав: кыргызы - 95%, узбеки - 5%.

### **Информация о СА**

Действующий состав СА был избран в 2019 году, состоит из 9 членов, из них 6 мужчин, 3 женщин. Состав СА моноэтнический, 5 членов с высшим образованием, представлен фермерами, учителями и сотрудниками культуры. Самому старшему члену 90 лет. В среднем почти у всех членов 10 и более лет стажа в СА.

Председатель СА имеет 16-летний опыт работы в СА, с 2006, бывший сотрудник милиции. По совместительству работает юристом айыл окмоту.

Относительно процесса выборов СА нет однозначной и точной информации. Из встреч на ФГД, интервью с жителями/благополучателями очевидно, что жители не осведомлены о процессе выборов в СА. Никто из респондентов не участвовал в этих выборах. По словам председателя СА, состав СА выбирают депутаты местного кенеша, при этом отметил, что это не противоречит законодательству, где прописана норма о выборе СА местными депутатами. По мнению отдельных респондентов состав СА формирует глава АО, что подтвердил глава АО: «в подборе СА очень тщательно подходим, как и в кадровых вопросах». Кандидаты пишут заявление на имя депутатов. Часть членов СА не знают о процессе выборов и поясняют, что в СА работают по приглашению председателя СА.

Респондентами отмечена позитивная роль женщины-члена СА, которая благодаря своей принципиальности, честности и открытости пользуется большим доверием населения. Зачастую она председательствует в ходе заседаний СА по разрешению споров.

### **1. Актуальность**

В исследовании приняло участие 23 человек (15 участников глубинных интервью и 8 ФГД), за исключением респондентов районного уровня. Абсолютно всеми респондентами отмечено, что СА институт правосудия, необходимый на местном уровне, имеющий определенное влияние в сообществе, доступный для граждан, способный эффективно и оперативно обеспечивать разрешение споров. Примечательно, что население идентифицирует СА как «местный суд».

Исследование выявило, что СА в целевом АА играет ключевую роль в установлении миропорядка и решении многих проблем местных жителей, включая восстановление, уточнение официальных документов. В частности:

1. На основании решения СА Постановлением местного кенеша с 2007 года вводятся нормы, регулирующие предотвращение расточительства жителей при проведении семейных торжеств, поминальных обрядов и иных мероприятий. К примеру, установлен максимальный размер калыма невесты (не более 150 тысяч сом), максимальное количество гостей (не более 200 человек), запрещены все остальные сопутствующие расходы (себет-корзины и другие подарки). Во время похорон до 3-х дней запрещается убой скота, не более 1 КРС только на 3 день после похорон усопшего, сокращено количество еженедельных «куран окууту» по четвергам, отменены такие поминальные обряды, как 40 дней, годовщина (аш) и т.д. На территории АА запрещено торговать алкогольными напитками. По словам жителей, люди следуют запретам и редко, кто нарушает их. «Инициатива и работа СА по снижению расходов и предотвращению расточительства является образцовой по области».
2. На основании решений СА айыл окмоту выносит решение о признании правоустанавливающих документов (если в ранних Постановлениях местного кенеша о выдаче земельного участка неправильно или ошибочно были указаны ФИО жителей). СА при рассмотрении таких дел опирается на документы, показания свидетелей и



выносит решение, подтверждающее о том, что Постановление или документ относится заявителю.

Председатель СА опирается на Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», где в организационно-правовых основах деятельности айыл окмоту закреплено за исполнительным органом ОМСУ право изменения, дополнения, отмены или признания утратившим силу местные НПА.

3. СА рассматривает вопросы развода как молодых, так и пожилых пар, раздел имущества при разводе пожилых супругов, имущественные и наследственные споры. Зачастую районный суд направляет в СА заявителей по бракоразводному вопросу.

*«Молодые семьи идут в райсуд чтобы развестись, а райсуд направляет людей к нам, однако законодательно это не закреплено, но мы рассматриваем и райсуд прекрасно это понимает».*

4. Основываясь на решение СА корректируется генеральный план села, тем самым разрешилась проблема 10ти жителей, которые не могли получить свой законный земельный участок под жилищное строительство на протяжении многих лет.

#### **Кейс №1**

*В результате вмешательства суда аксакалов переписан генплан села. В течение многих лет не решалась проблема застройки участков, принадлежащих жителям села, в связи с неверной разметкой дороги и неверно распланированного строительства, и замеров площади трансформированной под строительство земли. По решению СА, айыл окмоту подано заявление по исправлению недостатков генплана, произведена корректировка, проблемы с застройкой решены.*

5. Отмечена воспитательная функция, профилактика конфликтов СА в сообществах. Чаше СА по наиболее актуальным проблемам проводит разъяснительную работу среди населения, к примеру, если актуализировались вопросы детей, оставленных родителями (либо одним из родителей) члены СА совместно с сотрудником по социальным вопросам, участковым, айыл башчы проводят работу с родителями и родственниками детей. Кроме того, работают через имама села, который во время пятничного намаза посвящает свое выступление данной проблеме и последствиям согласно шарияту.

Основное отличие и преимущество СА по их мнению, заключается в отсутствии коррупции в судах аксакалов, возможности примирения, получения более выгодного решения дела в свою пользу без отягощающих последствий, более быстрого решения, без дальнейших судебных тяжб в разных инстанциях. Роль суда аксакалов в данном сообществе повышается в последнее время за счет качества принимаемых решений: справедливости этих решений и удовлетворенностью сторон, принятыми решениями СА. Также особенность авторитета СА в данном сообществе связана с тем, что уровень доверия по отношению к СА выше, чем к районному суду (коррупционность, взятки).

#### **Кейс №2**

14 лет длилось судебное разбирательство по разделу имущества между родственниками. Первое рассмотрение дела велось в суде аксакалов, далее стороны, не удовлетворенные решением СА, обратились в суд общей юрисдикции, где дело прошло несколько стадий рассмотрения. Верховный суд оставил в силе решение суда аксакалов.

#### **Кейс №3**

Спорный приусадебный участок между соседями. Обращения к айыл окмоту и в айылный кенеш не дали результата. Стороны обратились в суд аксакалов. Суд аксакалов

решил вопрос следующим образом: у сторон спросили, кто получал земельный участок? Обе стороны ответили, что землю получили их отцы, ныне покойные. Суд аксакалов поставил вопрос следующим образом: ваши родители сосуществовали столько лет в мире, без спора за данный участок, почему же вы решили оспорить свои права на него? Стороны отозвали свое заявление и СА, пришли к примирению.

Второй кейс яркое свидетельство использования судами аксакалов традиций и устоев кыргызского народа, как инструментов, имеющих влияние на членов сообщества.

**Позиция главы айыл окмоту.** Большое влияние на усиление авторитета СА оказывает поддержка главы айыл окмоту, он ранее работал в проектах и активно взаимодействует со всеми общественными институтами (СА, имамы и т.д.) в решении вопросов местного значения. Четко понимает, что как глава айыльного аймака ответственен за все происходящее на территории и при должной координации СА, как и другие общественные институты только облегчат ему выполнение задач. По словам главы ОМСУ СА важный институт «главам АО надо отобрать правильных людей в СА и помогать в усилении доверия людей к ним, тогда очень многие вопросы на местном уровне будут решаться». «Мы на встречах объясняем людям, что все их вопросы решаем мы АО, СА. Все равно губернатор, акимы, прокуратура и другие лица, куда они обращаются перенаправят их к нам», «мы говорим, что если мы не сможем решить их проблемы, то сами направим в нужный госорган, чтобы поскорее решить их проблемы». Считает СА одним из лучших по району. Периодически организывает проведение разъяснительных работ среди населения в составе участкового, имама, СА и айыл башчы.

**Позиция айыл башчы:** отмечает большую эффективность деятельности судов аксакалов при разрешении спорных вопросов, возникающих между жителями: споры по земле, приусадебным участкам, конфликтам между соседями и т.д., считает, что суды аксакалов оказывают большую помощь в деятельности айыл башчы. По его мнению, люди воспринимают суды аксакалов, как альтернативную систему судов, позволяющую решить проблему в досудебном порядке, «кыргызча», без серьезных юридических последствий, поскольку в селе все друг друга знают, более того, приходится друг другу родственниками. Чтобы не испортить отношений, не прервать общения в связи со спором, и возможно вынесенным районным судом решением. «Суд аксакалов, делает упор на примиренческую функцию. Даже вынося решение в пользу одной из сторон, суд аксакалов старается примирить стороны, привести их к обоюдному согласию и удовлетворению».

По мнению второго айыл башчы в 90-95 % споры разрешаются в СА, только 0, 5% заявителей обращаются в вышестоящие органы. Особенно значима роль СА в бракоразводных процессах, когда муж или жена не хотят развестись, но причиной являются их родители. Чаше в СА обращаются женщины после развода, когда хотят забрать свое имущество, приданое.

**Участковый** признает, что СА имеют некоторый авторитет среди населения, люди обращаются в СА, скорее, как к традиционному кыргызскому суду. Однако, по его мнению, решения их недостаточно подкреплены силой, необходимой для беспрекословного исполнения сторонами, поэтому не всегда исполняются, что приводит к снижению доверия к решениям СА. Участвуют в обеспечении явки сторон.

**Специалист по социальным вопросам** тесно работает с СА по проблемам детей, не посещающих школу, проводят разъяснительную работу с родителями или родственниками детей. Кроме того, соцпедагог школы обращается к СА с просьбой присоединиться к рейду или работе, так как родители могут не признать ее.

**Другие акторы:** есть случаи, когда обращаются другие структуры за помощью к СА, к примеру Северэлектрос с просьбой повлиять на жителя, не выполняющего требование по вырубке дерева из-за угрозы повреждения электропровода. Такие вопросы решаются СА, но не фиксируются, поскольку считают обычным рутинным делом.

**Участники СА:** Участник обратился в СА в связи с ошибкой в фамилии, допущенной органами местного самоуправления в постановлении о выдаче земельного участка. По решению СА ошибка в постановлении была исправлена. В производстве суда аксакалов находится еще одно заявление по изменению ошибки в фамилии в постановлении, а также возникла проблема в определении границ этого участка. Однако, деятельностью суда аксакалов несколько недоволен, считает, что СА недостаточно быстро работают.

#### **Восприятие собственной роли членами СА:**

По мнению респондентов-членов СА, суд аксакалов по сравнению с районным судом стал популярен в сообществе в связи с более простыми процедурами, быстрыми сроками рассмотрения, и решениями более близкими менталитету кыргызов. «Соттолуптур» - был осужден, выглядит более неприятно для любого человека, если дело рассматривается в районном суде. Поэтому в суде аксакалов более проще рассматривать подобные проблемы. Наряду с законами, суды аксакалов, опираются на традиционные устои, обычаи и правила, стремясь привести стороны к примирению, чтобы обе стороны были удовлетворены решением суда аксакалов.

#### *Живые голоса:*

*«Люди обращаются к нам, потому что мы их не судим (как в судах районных), не стараемся развести, напротив, мы стараемся помирить стороны справедливо. Защитить правую сторону справедливо. Мне кажется, что в районных судах меньше человеческого фактора, человеческого участия, люди не могут высказать всего, что происходит с ними на самом деле». «Основная разница между СА и районным судом заключается именно в этом. Мы в процессе рассмотрения дел стараемся объективно подойти, опрашиваем и стороны, и соседей, приглашаем имамов для советов, всесторонне подходим. Люди же в районных судах теряются, не могут рассказать всего из страха». «Также мы зачастую приглашаем имамов в случаях рассмотрения дел по разводу. В нашем сообществе сложилось так, что вопросы по разводу люди не доверяют районным судам. Проще и эффективнее обратиться в суд аксакалов. Во-первых, мы стараемся подойти к решению справедливо. Во-вторых, пытаемся помирить стороны. В-третьих, такие вопросы после завершения процесса я постоянно отслеживаю. Женщины сами ко мне постоянно звонят, спрашивают совета, если находятся в трудной ситуации. Даже из России мне звонят».*

Респондентка поясняет, что в судах общей юрисдикции судьи основываются исключительно на законных фактах, не принимая во внимания нюансы кыргызских народных национальных и человеческих ценностей. К примеру, если у человека нет задокументированных законных оснований для разрешения дела по существу в его пользу в районном суде, то суд аксакалов может принять решение в его пользу, учитывая особенности дела, учитывая социальное положение человека, особенности кыргызского менталитета и обычаев.

С другой стороны, как отмечают респонденты, членство в СА накладывает на человека большую ответственность, в том числе по соблюдению моральных, нравственных устоев, принципов. «Стараешься следить за собой, не позволяешь себе лишнего, дисциплинируешься». «Невозможно учить других чему-либо правильному, если ты сам не придерживаешься этих правил. Согласно кыргызского менталитета, кыргызской истории заседания СА, должны быть весомыми и безупречными».

Таким образом ключевыми факторами, влияющими на повышение актуальности СА являются:

1. Установка главы айыл окмоту, чтобы жители не «прыгая через голову» по всем проблемам обращались в первую очередь к органам местной власти и в «местный суд».
2. Председатель СА является одновременно и юристом АО (достаточно компетентным), к которому все обращаются за консультацией в юридических вопросах, включая специалистов ОМСУ.

3. Всесторонняя поддержка СА со стороны местной власти (РГА, районный суд, ОМСУ). Это один из СА, которому районный суд перенаправляет дела, включая по семейным конфликтам и бракоразводным процессам.
4. Состав СА. По мнению респондентов в СА «справедливые, принципиальные и образованные люди».

## **2. Эффективность. Результативность.**

Значительных изменений в динамике обращений в СА за 4 года (с 2018 по 2021 годы) не произошло. Так, по данным за 2018 год если поступило от граждан 41 заявлений, то в 2021 году – 33. Такие же незначительные колебания наблюдаются и по количеству дел, переданных РОВД и местной властью (ОМСУ). В ходе интервью, председатель СА подтвердил, что в месяц в среднем рассматривают по 4-5 дел, что соответствует количеству данных, переданных с РГА. За 2022 год не было дел, переданных РОВД.

Изучение имеющихся документаций показало, что за 2022 год поступило 11 заявлений от граждан, остальные обращения (приблизительно еще 40), относятся к делам, касающимся компетенций айыл окмоту. Возможно, есть дела и рассмотренные в ОПЦ, так как председатель СА позиционирует себя и как руководителем ОПЦ.

Относительная стабильность в количестве рассматриваемых дел объясняется следующими факторами:

1. Жители по всем возникающим спорам обращаются сначала в АО и СА, включая бракоразводные вопросы, рассмотрение которых не входит в полномочия СА. И только, в случае несогласия с вынесенным решением, или в силу невозможности решения на местном уровне, обращаются в вышестоящие органы.
2. Компетентность председателя СА в вопросах юридического характера и знание законодательных основ по разрешаемым спорам.
3. Авторитет и степень доверия к СА.
4. Правовая неграмотность большинства жителей и авторитет представителей местной власти.

В топ наиболее часто рассматриваемых в СА дел входят:

1. Земельные споры, споры с приусадебными участками.
2. Семейные конфликты, бракоразводные иски. Низкий уровень социально-экономической жизни, отсутствие рабочих мест и стабильного заработка, отсутствие собственного жилья и совместное проживание нескольких семей в одном доме (к примеру, вместе с родителями проживают 2-3 сына со своими семьями) является основной причиной семейных конфликтов. По мнению членов СА, последние годы увеличивается количество обращений по семейным конфликтам.
3. Раздел собственности, имущественные споры, включая при разводе пожилых пар.
4. Заявления, связанные с ошибкой в официальных документах жителей. «Сейчас много обращений по документам, связанных с правом на земельный участок, так как при выдаче документов много лет назад или в Постановлениях местного кенеша, неправильно написаны данные граждан (ФИО). Раньше только районный суд рассматривал и выносил решения по таким вопросам». СА нашел собственный способ выхода из ситуации, на основании трех свидетельских показаний, подтверждает, что ФИО на документе написано неправильно, а местный кенеш на основании решения СА выносит Постановление, чтобы человек смог получить красную книгу. «Районный суд

очень обрадовался данному решению и сейчас данную практику переняли другие ОМСУ района».

Респонденты отметили, что семейные споры должны быть переданы на рассмотрение СА. «В СА обращаются мужья, жены или их родственники, ищущие пути примирения по семейным делам». «СА хорошо знают менталитет, семейные ценности, традиции и обычаи, кто они стороны спора. Для объективности это очень важно». Кроме того, местный суд «ближе к людям, старшие аксакалы, проявляя отеческую заботу начинают выявлять причины споров, делятся жизненным опытом и советом». «Менталитет такой, что старшим подчиняются, поэтому важно, чтобы в СА были люди опытные, старшие».

*«В семейных делах, мы, как старшие и имеющие жизненный опыт объясняем, что и мы в семье ругались, разлады были, даем советы, как сохранить мир и покой в семье».*

Также отмечается позитивная результативность СА в вопросах по неуплате налогов. По словам членов СА, с их стороны ведется разъяснительная работа среди жителей о важности уплаты налогов и других выплат, проводят аналогию с семьей, где члены не приносят деньги домой, но требуют еду, одежду и условия. Подчеркнута «воспитательная функция» суда аксакалов, которая также играет большую роль в данном правосудии. «Через применение воспитания, мы приводим в законность принимаемые решения».

Показатели результативности рассматриваемых споров высокие, по данным журнала и документов за 2022 год рассмотрено 10 дел, из них 6 завершилось примирением сторон, 1 дело решено в пользу 10ти жителей (кейс с генпланом, описан выше), 2 рассматриваются в районном суде:

#### **Кейс №4**

Заявитель мужчина. Спорил по земельному участку, который в 2007 году получил на строительство дома, Постановления айыльного кенеша не было. Дело разбирали совместно с РГА, поскольку в 2007 году он был несовершеннолетним, признали его документы недействительными. Недовольный решением СА, заявитель подал в райсуд на действие/ бездействие АО. На данный момент дело рассматривается в райсуде.

#### **Кейс №5**

Женщина пожилого возраста просит вернуть принадлежащий ей земельный участок, на котором деверь построил много лет назад дом и проживает. В Архиве есть Постановление о предоставлении ей земельного участка, но неправильно написали ее имя Санталат (Канталат). Рассматривали спор с участием женсовета, главы айыльного кенеша, главы айыл окмоту. Решили, предоставить женщине земельный участок в 4 сотых рядом с домом. Но она не согласилась, подала в райсуд.

Второй кейс показывает, что ОМСУ заинтересован не только в разрешении споров, но и в решении проблем в рамках своих мандатов, в данном случае готовностью женщине выделить земельный участок, принадлежащий муниципалитету.

В гендерном разрезе, из 11 заявителей 6 мужчин, 5 женщин. Споры мужчин касаются потравы поля, сада; оспаривание прав на земельный участок; незаконное пользование земли чужой стороной (засеял поле без разрешения хозяина) и т.д.

Обращения женщин связаны с семейными конфликтами со стороной мужа, 1 бракоразводный вопрос, 1 дело о возврате приданого, женщина после развода хотела забрать свое приданое, и 1 имущественный спор по земельному участку. Двое из женщин-заявителей помирились и продолжают жить в семье. Одна из заявительниц развелась:

#### **Кейс №6**



Женщина с двумя детьми обратилась с заявлением в СА с просьбой о разводе. Постоянные споры и тяжбы в семье даже по пустякам, доходившие до рукоприкладства, довели женщину до попытки суицида. В итоге она просит развести их. Родители обеих сторон и муж, просят сохранить семью, примирить. Судом аксакалов принято решение дать месячный срок для принятия решения сторонами и за это время женщине порекомендовали уехать и пожить у родителей. Дело завершилось разводом.

По словам респондентов в СА часто обращаются молодые женщины с просьбой развести с мужем. В таких случаях проводят беседу в первую очередь с родителями пар и выясняют причину. Пытаются работать с причиной, а не следствием. К примеру, в одном случае, выяснилось, что причиной желаний развестись были бытовые проблемы (муж находился на заработках в России, она жила с родителями мужа, полностью зависела материально). СА помог пристроить ребенка женщины в детский сад, чтобы дать ей возможность работать и не находиться все время дома с родственниками мужа.

По словам участниц ФГД, по бракоразводным вопросам СА не всегда старается примирить стороны, «СА всегда стремится справедливо подойти». «В зависимости от ситуации и характеристик ответчика, иногда они помогают женщине развестись и забрать приданое».

Всеми респондентами отмечается сохранение конфиденциальности СА. «В первую очередь мы просим участников быть предельно открытыми и обещаем сохранить и оставить здесь все, что сказано здесь». Подтверждением конфиденциальности явилось, то, что участницы ФГД (учителя, коллеги одной из членов СА, не могли привести примеры по обращениям жителей в СА. Основывались только на своих личных кейсах или кейсах своих родственников).

Однако, несмотря на завершение дела примирением сторон, не все остаются довольными исходом спора. Один из истцов решением остался недоволен, поскольку СА не смог во время заседания вынести решение по восстановлению ущерба, обосновывая это тем, что якобы не имеют на это оснований, однако обещали наложить штраф на виновников. По мнению, истца, суд не захотел принять его сторону. Респондент желает восстановления справедливости, создания прецедента запрета на потравы. Возмущен тем, что хотел обратиться в районный суд, но в местном СА, ему сказали, что его заявление районный суд не будет рассматривать. Он считает, что его проблему суд аксакалов не решил, ни в его пользу, ни в пользу государства. Считает главным преимуществом обращения в СА, что ответчикам возможно будет стыдно перед сообществом, и они быстрее выполнят требования истца. Позиция СА по данному кейсу: в выпасе скота на чужой территории был виновен мальчик-подросток, который приехал погостить к бабушке. Семья была из малообеспеченных и не могла выплатить ущерб. Кроме того, в ходе рассмотрения дела выяснилось, что истец арендовал земельный участок (был договор с ОМСУ), но не оплачивал земельный налог на протяжении нескольких лет.

Большую роль в поиске и нахождении способов решений споров играет ОМСУ, четкая позиция главы АО решить жизненные проблемы жителей.

#### **Кейс №7**

В одном из сел целевого АА произошел случай спора за земельный участок и дом между женщиной и ее деверем (брат мужа, кайнага). Женщина развелась и с одним ребенком ее выселили из дома. Теперь, подросший ребенок хочет вернуться в дом отца, вместе с матерью, поскольку не имеет места для проживания. Поскольку этот сын взял на себя обязанности по уходу за престарелой матерью, и нуждается в жилье, этот дом решением суда аксакалов не только был отдан заявителю (сыну), но и было принято решение подвести к дому коммуникации: свет и воду. Под влиянием суда аксакалов, родственники также изъявили желание оказать помощь дровами, углем и пр. на очереди стоит вопрос о выделении земельного участка этой семье.

### **Кейс №8**

На повестке решения суда аксакалов вопрос о выделении участка земли женщине с 3-мя детьми. Т.е. суд аксакалов в данном сообществе имеет влияние и решает вопросы подобного характера тоже. Входит в различные комиссии по оказанию социальной помощи и др., имеют возможность сказать свое слово при составлении списков, нуждающихся в помощи.

### **Кейс №9**

Мачеха заставляет пасынка пасти коров. Мальчик завел коров в соседский сад. Хозяин сада прогнал мальчика камнями. Женщина обратилась в суд аксакалов с просьбой защитить прав ребенка. Хозяин сада в свое оправдание заявил, что это продолжается из года в год, коровы портят сад. В ходе рассмотрения суд принял решение запретить женщине использовать детский труд, и отправить ребенка в школу. Хозяин сада также потребовал у суда принять решение о запрете выпаса скота в чужих садах и определить размер штрафа за подобное правонарушение, чтобы предотвратить подобные споры в будущем. Суд принял решение запретить выпас скота в чужих садах, определил сумму штрафа – до 15 тыс. сомов, поручил распространить информацию о данном решении через мечети, и в жамаатах, а также запретил использовать ребенка в качестве пастуха, и принудил отправить его в школу.

По словам членов СА, не всегда могут решить споры, связанные с земельными вопросами. «Единственное не можем решить вопрос с предоставлением земельного участка под строительство дома». По данным ФГД, участники подчеркнули, что доверяют СА и довольны их деятельностью. «В первую очередь по семейным конфликтам обращаемся к женщине-члену СА».

*Таким образом, при активной поддержке органов местной власти в силу своих возможностей СА берут на себя ответственность не только за разрешение споров, но и решение социальных проблем сторон и защите уязвимой части населения.*

### **3. Потенциал СА**

Существующий потенциал СА удовлетворяет все заинтересованные стороны, за исключением некоторых участников СА, отметивших не оперативность в вынесении решений по заявлениям граждан, нуждающихся в подтверждении их прав на то или иное недвижимое имущество.

Респондентами положительно оцениваются профессиональные и личностные качества членов СА, в частности, «председатель СА принципиальный человек, хорошо знает законы, свои полномочия и не позволит главе АО манипулировать собой».

Всеми респондентами отмечается наличие сильной женщины в действующем составе СА.

«Женщина-член СА, честная, принципиальная и справедливая, все всегда говорит в лицо». По протоколам видно, что женщина-член СА зачастую председательствует на заседаниях. Респонденты отмечают, что часть членов можно было заменить, их предложения о замене не были поддержаны председателем СА.

*Порядок приема заявлений.* Заявление пишется на имя главы АО, так как у СА нет печати и штампа. Заявления регистрируются секретарем АО в базе данных в информационной системе. Протокол заседаний ведется секретарем, 3 члена СА подписывают. Решения принимаются членами СА сообща. Вместе с решением заявителю дают уведомление от АО, предоставляют 1 копию решения СА, чтобы человек мог обратиться дальше либо в судебные органы. Протоколы оформлены грамотно, решения хранятся у председателя СА. Все решения СА каждые 5 лет передаются в Архив. Ежегодно СА отчитываются в райстатком. Других видов

отчетности нет. Иногда, при рассмотрении дела принимают участие участковый, землеустроитель или айыл башчы (в случаях если кто-то проводит годовщину или аш).

Особенность деятельности данного суда аксакалов заключается в том, что рассмотрение дел не производится в полном составе суда. Не все члены СА принимают активное участие в разрешении споров. К рассмотрению дел, председателем и секретарем привлекаются те члены суда, представители чьих сел обратились с заявлением. К примеру, если возникают споры в другом селе, председатель СА едет к ним и совместно с членами СА из этого села рассматривают дело. Существует основной постоянный костяк СА из 3-х человек.

Фактически роль СА в местном сообществе значительна, председатель СА является одним из ключевых игроков на местном уровне наряду с торагой местного кенеша, главой айыл окмоту и имамом. Постановления, устанавливающие ограничительные меры или новые правила подписывают все 4 ключевых человека (глава АК, глава АО, председатель СА и имам).

Религиозные нормы. В составе СА нет имама, но иногда приглашают его на заседания СА. Председатель СА периодически консультируется с образованными представителями религиозных общин, преподавателями медресе.

*«Любое общество обновляется, сейчас если человек хочет работать на руководящих позициях он должен одновременно хорошо знать законы КР и нормы шариата. Потому что люди и общество меняются, руководитель должен уметь разговаривать с людьми на их языке, совмещать оба закона, иначе не сможет работать».*

Председатель знает про исполнительный лист «объясняем людям и иногда направляем их получить исполнительный лист и обязать другую сторону выполнить решение СА».

По процедуре рассмотрения заявлений, председатель координирует организацию заседаний, назначает время встречи, обзванивает членов СА, выезжают на место конфликта.

В номенклатуре дел имеется:

- Журнал регистрации обращений;
- Папка НПА
- Папка с официальными ответами (ранее рассмотренные дела, отказ, консультация).
- Статистический отчет

Вся документация аккуратно ведется, папки красочно оформлены. Имеются стенды с целями, задачами, функциями и основными процедурными моментами СА. Имеется хорошая материально-техническая база (отдельный кабинет, сейф, шкафы, компьютер).

#### **4. Взаимодействие с ключевыми органами на местах**

Председатель СА является инициатором законопроекта о снижении расточительства, создана специальная инициативная группа из 10 человек, которая, пользуясь правом законотворческой инициативы нацелена на продвижение разработки и принятия Закона. В этом направлении председатель СА активно взаимодействует с другими СА района и в целом области. По этому же вопросу активно взаимодействует с РГА. По его словам, с акимом согласована данная инициатива и ведется подготовка к сбору подписей по инициированию разработки законопроекта. Основной костяк, содержание законопроекта уже подготовлены.

Председатель СА также активно сотрудничает с районным судом, в качестве юриста АО участвует на заседаниях суда по делам, связанных с земельными или имущественными спорами местных жителей.

С РОВД взаимодействует по вопросам семейного насилия, а также в рамках деятельности ОПЦ. По профилактике правонарушений работают в ОПЦ, помогают участковые. Председатель СА



идентифицирует себя и как руководитель ОПЦ. Совместно с участковыми проводят разъяснительную работу среди молодежи по профилактике правонарушений, кроме того, совместно с имамами ведется работа по религиозному экстремизму. Примечательно, что председатель СА наизусть знает все статьи законов, почему и на каком основании проводят разъяснительную работу.

Несмотря на наличие других общественных институтов, в вопросах разрешения споров СА не имеет альтернативы. По словам председателя, не припомнит случая, когда жители обращались в Женсовет, «кому бы не обращались со спорами, все равно все приходят к нам, рассматривает дела СА». Кроме того, он четко знает в чем заключаются функции Женсовета, Совета аксакалов и не видит дублирования деятельности. Кроме того, с его слов женсовет не совсем активен в целевом АА.

Председателем СА отмечено, что в целевом районе СА создано объединение СА, считает необходимым такой организации на республиканском уровне, про Ассоциацию СА не знает.

#### **5. Устойчивость СА**

СА в целевом АА является относительно устойчивым, являясь частью юридического отдела айыл окмоту. По мнению респондентов, чтобы суд аксакалов был сильным, председатель должен иметь юридическое образование, либо опыт в подобных структурах.

ОМСУ поддерживает СА материально, канцтовары и другие расходы на деятельность СА покрываются за счет местного бюджета, ежегодно выделяется 30 тысяч сом.

Членами СА отмечено, чтобы отвечать ожиданиям и потребностям населения необходимо законодательно закрепить за полномочиями СА споры, связанные с недвижимым имуществом, по неуплате налогов, долгов и вопросам детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, необходимо придать юридическую силу решениям СА. «СА не должен быть зависимым, не должен быть в судебной системе, но надо расширить их полномочия, чтобы они рассматривали дела первой инстанции».

Для членов судов аксакалов должны проводиться обучающие мероприятия либо консультации по юридическим вопросам.

### 3. Ошская область

Население целевого АА составляет более 22889 человек. Большинство населения узбеки – 95%, кыргызы – 5%.

#### **Информация о СА**

В суде аксакалов целевого айыльного аймака согласно списку, предоставленному айыльным кенешем, числится 13 человек, из которых 10 мужчин и 3 женщины. Председателем СА является женщина. Участие женщин в составе СА расценивается как необходимое, учитывая большое количество разводов и семейных конфликтов. При этом выбор женщин в члены СА должен быть не формальным, а основываться на их авторитете и лидерской позиции в обществе. Пример: авторитетный член СА, являющийся социальным работником, и не сумевшая завоевать авторитет и.о. председателя СА. Между тем, по мнению некоторых членов СА, имама, муниципальных служащих и населения, суд аксакалов должен возглавляться мужчиной, особенно в местности, где большинство населения узбеки.

Нового председателя СА жители воспринимают как председателя Женсовета, поскольку раньше она долгое время возглавляла эту организацию. В настоящее время жители редко обращаются в СА, СА работает пассивно, есть фактор недоверия к ним. Некоторые жители считают, что СА решает споры/конфликты, касающиеся только женщин.

Самый старший член суда аксакалов 1952 года рождения, самый молодой – 1989 г. Председателем суда аксакалов указан заместитель главы айыл окмоту, секретарем – директор дома культуры, хотя по факту последняя является исполняющим обязанности председателя суда аксакалов. В члены СА также включены социальный работник айыл окмоту, ответ.секретарь, депутат, старосты сел, сотрудники ИДН, специалисты по воде. Этнический состав – преимущественно узбеки. Двойственный статус его членов СА, которые одновременно занимают должность члена СА и муниципального служащего, не позволяет полностью отделить дела СА от дел других общественных органов и айыл окмоту. У некоторых членов СА есть высшее образование.

#### **1. Актуальность**

Весной 2022 года был сформирован новый «временный» состав СА, так как со стороны населения не было предложений по кандидатурам членов СА. Отбор в члены СА проводился без участия кандидатов в члены СА: «Мне сказали, что я член СА». Назначен исполняющий обязанности председателя СА сроком до января 2023 года. Статус «и.о.» не дает председателю почувствовать себя полноценно в роли руководителя СА. Во многих документах она подписывается как член айыл окмоту, а не как председатель СА. Работа СА председателем активно не ведется, с процедурами и порядком оформления документов детально не знакома.

Некоторые члены СА включены не потому, что они пользуются авторитетом и уважением среди населения, а потому, что должность, которую они занимают является авторитетной (сотрудники ИДН).

Население положительно воспринимает женщин как членов СА. По существу выполняемой работы членами СА барьеров для женщин, чтобы стать членами СА нет, но по названию органа – есть. Женщины отказываются быть членами суда аксакалов, воспринимая его как мужской орган. Многие не хотят заниматься чужими вопросами, участвовать в чужих конфликтах, работать без материального вознаграждения.

В данной локации было трудно разграничить деятельность СА и других общественных и муниципальных органов. Не всегда было ясно к кому обратился заявитель: в СА либо индивидуально к социальному работнику айыл окмоту, Женсовету или ОПЦ. В целом, по оценке членов СА, уровень потребности у населения в СА довольно высокий: люди которые остались в тупике обращаются к нему. Однако, заявители вначале обращаются в айыл окмоту

за консультацией куда следует обратиться с их вопросом. Заявителя отправляют к соц.работнику, который одновременно является членом СА, председателем Женсовета и ответственным секретарем КПНС на беседу.

Таким образом указанные институты срослись, чаще всего невозможно отделить их деятельность друг от друга. Сами члены СА не всегда могут четко идентифицировать в каком именно статусе они выступают в данный момент. Это тем более затруднительно, что СА часто действует не как коллегиальный орган, а индивидуально через своих членов.

Члены СА оценивают свою миссию высоко, считая, что это трудная, эмоционально затратная работа, занимающая большое количество времени. Одновременно, данная работа необходима, поскольку конфликтов на местах очень много и не все они могут быть разрешены через официальные институты.

Авторитет СА среди населения различается в зависимости от активности самого члена СА и его способности решать проблемы населения. К примеру, член СА, являющийся одновременно соц.работником очевидно пользуется авторитетом, ввиду умения коммуницировать со сторонами, проактивной позиции, часто неформального и инициативного подхода к решению проблем сторон. С другой стороны, председатель СА ввиду ее собственного отношения к своей должности как к временной пользуется меньшим авторитетом.

Безусловным авторитетом у местного сообщества пользовался прежний председатель СА, занимавший эту позицию 15 лет, юрист по образованию, который принимал активное участие в решении проблем доступа к питьевой и поливной воде, проводил много разъяснительных работ. Он запомнился жителям как аксакал с большим желанием помочь людям.

У представителей государственных, муниципальных, общественных органов в данной локации нет четкого понимания о роли и функциях СА. Большинство полагает, что СА – это подразделение айыл окмоту. Это связано с тем, что бывший и нынешний председатель СА связаны с работой айыл окмоту. Первый был юристом в айыл окмоту, второй – руководителем дома культуры. Жители больше признают официальную власть в лице айыл окмоту, милиции, судов и больше обращаются к ним.

## **2. Эффективность. Результативность.**

Точное количество дел, рассмотренных СА, установить не удалось ввиду отсутствия архивов за предыдущие годы и налаженной системы делопроизводства. После смерти бывшего председателя СА материалы найти не удалось. В документах за текущий год имеются только заявления сторон. Протоколы и решения СА по итогам рассмотрения заявлений отсутствовали.

За 6 месяцев работы в 2022 г. СА рассмотрел около 15 обращений, из них около 5 были переданы в милицию. СА удалось примирить только 30% от обратившихся граждан по случаю развода. Указанные цифры являются приблизительными, так как четкий учет заявлений не ведется, многие вопросы решаются устно.

Удовлетворенность от обращения в СА в последнее время у населения снизилась. Это связывают с недостаточным потенциалом нового состава СА. Многие споры, по которым население раньше традиционно обращалось к СА, теперь не принимаются. Если члены СА не могут примирить стороны, то они направляют их в суд либо не принимают заявления. Спектр дел, по которым СА могут быть эффективны значительно сузился.

Вот из примеров, иллюстрирующих причины неудовлетворенности местного населения:

### **Кейс №1**

«Правозащитница передала в СА обращение по спорам между соседями по поводу земли, которые доходили до драк. Конфликт между ними длится уже несколько лет и вспыхивает каждую весну и осень. Но председатель СА сказал, незачем

жаловаться по таким вопросам в СА. Упрекнул ее в том, что она сама является активисткой и сама сможет помочь этим соседям разрешить конфликт. Вторым вопросом, по которому правозащитница обратилась в СА - семейное насилие в семье. На заявление в СА никакой реакции не последовало. Тогда правозащитница направила пострадавшую женщину в соцотдел АО и СА лично. Ей рекомендовали забрать свое приданное и подать в районный суд, а если сторона мужа что-то оставит себе из приданного, то СА вмешается и поможет все забрать».

В СА поступают большей частью семейные конфликты: споры между супругами, между невесткой и свекровью, по разделу имущества супругов. Конфликты между супругами часто основаны на фактах измены, ревности, сопровождающейся побоями жены. К примеру, по одному из дел конфликт между супругами случился на почве ревности мужа, поводом для которого послужило то, что *«жена без спроса уходит к соседям»*. Член СА комментирует: *«У ссоры корней нет. Муж спрашивает жену: «Где ты ходишь»? Она грубо ответит»*.

Член СА считает, что в семейных конфликтах нужно постараться сохранить семью. Для этого член СА использует различные манипулятивные техники в работе со сторонами. Так, для предварительной беседы она вызывает мужчину и женщину по отдельности. Мужчинам член СА говорит: *«Ты хозяин дома. Ты должен не только мать свою слушаться, но иногда и жене сказать ласковое слово, чтобы она за тобой бегала.»* Женщинам она говорит другое: *«Ты так играй, чтобы твоя свекровка и твой муж плясали. Женщина должна быть артисткой. Твоя жизнь – это сцена. Ты так играй свою роль, чтобы муж тебе подчинился»*. Когда же член СА вызывает стороны вместе, то заранее предупреждает невестку, что будет ругать ее перед свекровью, и чтобы та молчала. Как результат, свекровь с удовлетворением воспринимает, что СА «воспитывает» невестку, стороны мирятся. После свекровь рассказывает соседям и знакомым о том, как положительно разрешился кейс и что невестка теперь хорошо себя ведет.

В данной локации распространены случаи многоженства, при этом браки не регистрируются. Это явление стало нормой. Особенно данное явление получило распространение в связи с нахождением в трудовой миграции мужчин, которые там заводят другую семью. Отсутствие регистрации браков создает проблему выплаты пособий «матерям-одиночкам».

Учащены конфликты в семье, когда мужья, находясь в миграции за границей, по телефону разводятся с женами (*уч талак*).

Споры о разделе имущества и определении судьбы ребенка также довольно часты. У СА наработана определенная практика по таким категориям обращений. К примеру, если по спору о разделе имущества у женщины есть дети, то СА просит оставить имущество жене: *«Ты мужнина, еще зарабатывай!»*.

Чтобы закрепить договоренность сторон по разделу имущества, СА составляет акт, в котором перечисляется имущество, служившее приданным невесте на свадьбу, которое девушка забирает с собой после развода. Стороны и лица, присутствующие при составлении акта, подписывают его. Такие споры рассматриваются не всем составом СА, а одним из его членов, чаще из того села, откуда поступило обращение. Акт подписывается также участковым и свидетелями.

У членов СА разный подход к вопросу о разделе имущества. Один член СА сказал, что он отказывается делить имущество при наличии спора между сторонами, поскольку не может достоверно знать, что именно принадлежит каждой из сторон: *«Вы меня на свадьбу приглашали? Я не видела, что вам дарили»*. Поэтому, если стороны не могут прийти к соглашению, СА отправляет стороны в суд.

Например, случаются разногласия относительно судьбы украшений, подаренных невесте на свадьбу. В большинстве случаев семья жениха просит вернуть украшения. Редко свекровь оставляет украшения невесте. Невеста также не может претендовать на подарки, которые ее

сторона дарит семье мужа на свадьбу. Калым в традициях местного населения не предусмотрен. Если стороны, не могут договориться мирно, СА рекомендует сторонам обратиться в суд.

Если после развода, женщина возвращается в отеческий дом, случаются конфликты между ней и невесткой (жена брата), проживающей в доме, которая утверждает, что что дом ее. Позиция СА в таких спорах однозначна: по закону дом родителей принадлежит сыну и дочери. Невестка не вправе выгонять сестру своего мужа, которая также имеет право на долю в доме родителей. СА в этом вопросе опирается как на законодательство, так и законы Шариата, положения которых разъясняются сторонам. Члены СА стараются развенчать установки среди местного населения о том, что раз девочка вышла замуж, то она не имеет права на долю в имуществе родителей.

В данной локации получили распространения семейные конфликты на почве так называемых «телефонных измен», когда факты супружеской неверности снимают на телефон либо сами женщины снимают свои откровенные видео на телефон, которые потом распространяются в соц.сетях и месенджерах. Один из примеров такого рода конфликтов:

#### **Кейс №2**

Свекровь с сыном пришли в СА с жалобой на невестку, которая снимала себя на телефон в голом виде. Свекровь хочет развести сына, несмотря на несогласие сына. Территориально это дело относилось к другому айыл окмоту, поэтому СА не принял его к производству.

По мнению члена СА причина этого явления – неграмотность и доверчивость девушки, которая высылает видео своему парню, а последний не может обеспечить его сохранность. По другому делу:

#### **Кейс №3**

18 летняя девочка вышла замуж, а через неделю появилось видео компрометирующего содержания. Член СА рассуждает так: «Эта девочка хорошая, из хорошей семьи, возможно парень обманул ее. Если она девственница, пусть муж живет с ней». СА старается воздействовать на родственников стороны жениха и сохранить брак.

По мнению СА их роль в подобных конфликтах велика, поскольку с таким спором в районный суд либо другие официальные структуры обратиться нельзя.

Особенно значительна роль женщин-членов СА при разрешении семейных конфликтов. Подходы СА к разрешению семейных споров продиктованы ярко выраженным патриархальным укладом жизни населения. При разрешении споров, СА старается примирить стороны и сохранить семью. Убеждая заявителя в необходимости сохранения семьи, член СА призывает женщину подумать о том, как она будет одна воспитывать детей, сможет ли дать образование. Если возможности примирения нет, то СА старается действовать через призму интересов женщины и детей. Это проявляется на примерах споров о разделе имущества, об оставлении ребенка с матерью, описанных выше. Примером может также служить следующий нестандартный кейс:

#### **Кейс №4**

Женщина имеет психическое расстройство, из-за чего время от времени сбегает из дому. Это стало причиной того, что муж решил развестись с ней. Свекровь по данной ситуации обратилась к соц.работнику айыл окмоту. Последняя вместе с председателем СА и айыл-башчы пришли домой к заявительнице. Были приглашены и родители невестки. Соц.работник и председатель СА организовали поиск сбежавшей невестки. Через 3 дня ее нашли в Кызыл-Кия. После бесед с председателем СА и соц.работником, муж не стал расторгать брак, но ушел от



жены, покинув дом, а невестка осталась жить в родителей мужа. Родители мужа присматривают за невесткой и их 3 детьми, а отношения между родителями (кудалар) остались прежними, уважительными. Заявительницу такой итог вполне устраивает, считает это заслугой председателя СА и соц.работника айыл окмоту.

Отсутствие потенциала привести стороны к миру по семейным спорам, СА рассматривает как неуспешный кейс и направляет стороны в суд. Иллюстрацией может служить следующее дело:

#### **Кейс №5**

Супруги живут в браке 20 лет. Женщина хочет разойтись и забрать имущество. По сведениям соседей супруги давно не разговаривают друг с другом, живут раздельно в одном доме. Женщина не хочет примириться. Имущество записано на свекрови. СА предложил сторонам обратиться в суд, поскольку СА, по собственной оценке, не сможет решить вопрос миром.

Напротив, примеры успешных кейсов, в которые вовлечены женщины – это кейсы, закончившиеся примирением:

#### **Кейс №6**

Сын заявительницы после смерти отца уехал в трудовую миграцию в Россию, оставив жену и 2 детей со своей матерью. Спустя 3 года после отъезда распространились слухи, что муж живет с другой женщиной. Невестка решила уйти из дома и расторгнуть брак. Родители невестки забрали ее с детьми к себе домой. Заявительница, поговорив с сыном узнала, что слухи беспочвенные, поэтому она хотела вернуть невестку с детьми обратно домой и обратилась в СА. Председатель СА прошлого созыва организовал общую встречу с невесткой и ее родителями, те не соглашались на возвращение дочери домой к свекрови. Председатель СА вместе с айыл-башчы и специалистом айыл окмоту по финансовым вопросам организовали звонок с сыном заявительницы, в время которого они пришли к решению что невестка вместе с детьми поедет к нему в Россию. Так, невестка уехала к мужу с детьми и уже родила третьего ребенка. Все стороны остались довольны работой председателя СА, потому что помог примирить стороны и сохранить семью.

Помимо семейных споров, СА рассматривает ссоры жителей из-за распределения поливной воды. Конфликты возникают на почве несоблюдения графика полива. СА выясняет причину конфликта и убеждает жителей в необходимости соблюдения графика подачи воды.

Случаются конфликты с жильцами новых кварталов из-за электричества. На улицах сел установлены трансформаторы, мощность которых рассчитана на потребление электроэнергии 10-14 домохозяйствами. В новые кварталы трансформаторы обычно устанавливаются при заселении определенного количества семей.

#### **Кейс №7**

По одному из дел 2 семьи были вынуждены переселиться раньше и стали пользоваться энергией от трансформатора соседей. Это вызвало негодование у жителей, они стали перерезать провода, отключив от электроэнергии новых жильцов. Жители обратились в СА. СА призвал жителей к благоразумию, объяснив, что 2 семьи без света не смогут перезимовать у себя в домах. СА призвал всех жильцов рационально использовать электроэнергию до установки нового трансформатора, запланированного на следующий год.

Однако иные, помимо семейных конфликтов, споры (по земле, воде, скоту, долгам) при новом составе СА практически сошли на нет. Это связано с тем, что, во-первых, у нового председателя

СА хорошо наработана практика только по семейным конфликтам, а во-вторых, у нее отсутствует потенциал, знания, навыки для разрешения иных правовых конфликтов.

СА ведет воспитательную и профилактическую работу со школьниками. Он посещает школы и проводит беседы для профилактики суицидов среди подростков, ранних браков, разъясняет новые указы Президента.

К примеру, по вопросу ранних браков в 2019 году было 8 обращений в айыл окмоту для снижения брачного возраста для девочек, в 2020 году – 3 заявления, а в 2021 – только 1. В данной локации девочки, как правило, не остаются в школе до 11 класса. После 9го класса их сватают, после чего они должны находиться дома до 18 лет. Жених и родители не позволяют им никуда ходить: ни в магазин, ни на праздники. С целью профилактики ранних браков член СА проводила разъяснительную работу. Она ходила в те места, где женщины собираются группами и разъясняла, что замуж нужно отдавать дочерей не раньше 18 лет, девочки должны окрепнуть, повзрослеть, девочки должны учиться. *«Ты на одно платье себе меньше купи, а дочь обучи. Если она в хорошую семью попадет, будет дома сидеть, а если в плохую, или разведется, ей образование понадобится».*

Заявления в СА в основном поступают устно, они не регистрируются СА.

Как правило споры рассматриваются открыто. Однако ввиду специфики семейных споров, которых в данном СА большинство, они рассматриваются конфиденциально.

Споры в СА рассматриваются, только при наличии согласия сторон. Если одна из сторон отказывается от участия в СА, члены СА ее уговаривают, после чего сторона чаще всего соглашается на участие в СА. Если все-таки согласие не получено, СА такой спор не рассматривает.

Заявление рассматривается от 3-5 дней до нескольких месяцев в зависимости от причины обращения. Если обращение связано с конфликтом, то СА совместно с представителем соц.отдела, участковым, айыл башчысы рассматривают спор в короткие сроки, если же проблема касается пособий, алиментов, детских садов, то рассмотрение заявления может занять до 4 месяцев.

При разрешении семейных конфликтов, СА ссылается на закон. Традиционный стиль жизни населения, религиозность также оказывают влияние на модели поведения в обществе и характер принимаемых СА решений. Это выражается в обращении к нормам религии при принятии решений, обращение к помощи имама для разъяснения вопросов, по которым возникают споры. СА, давая оценку действиям стороны, может сказать, что это грех, так не надо поступать. К примеру, если члена СА что-то особенно беспокоит в поведении сторон, он может их усовестить: *«Ты же читаешь намаз, и такие вещи делаешь! Стыдно должно быть!».*

Бывают случаи, когда СА призывает имама объяснить населению про недопустимость отдельных моделей поведения. Имамы лучше принимаются населением. В данном случае нормы Шариата помогают СА. Случаев использования традиций не выявлено. Для узбекского населения, которое компактно проживает в данной локации, традиции неотделимы от норм Шариата и воспринимаются как единый ресурс.

По словам членов СА, сейчас женщины могут спокойно собираться, читать вместе Коран, в некоторых случаях им приходится спрашивать разрешения супруга на это. Женщины - члены СА посещают собрания женщин для просветительской работы и разъяснения новых законов.

Споры СА рассматриваются в помещении дома культуры или айыл окмоту. Иногда СА выезжает на место конфликта. Однако по семейным спорам члены СА предпочитают вызывать стороны к себе, поскольку при выезде на место начинают подключаться родственники и соседи, и эффективность работы снижается. Иногда случаются скандалы. То же самое и с контролем исполнения решения. Информацию об исполнении собирают через соседей либо по телефону, т.к. стараются беречь чувства людей. Одна из членов СА отметила, что мужчины, которые были

стороной в СА, в последующем обходят ее стороной, при встрече отводят глаза, поскольку стесняются и неловко себя чувствуют ввиду того, что открыли посторонним людям свою тайну. В этой связи член СА тоже не показывает вид, что они знакомы.

Практики принятия решений всем составом СА практически нет. Чаще всего решения принимаются единолично председателем СА и членом СА, занимающимся социальными вопросами в айыл окмоту. Редко в процесс рассмотрения заявлений вовлекаются другие члены СА. В процессе обсуждения члены СА приходят к консенсусу. Известен один случай, когда члены суда аксакалов не смогли прийти к единому решению:

#### **Кейс №8**

Дело касается конфликта между супругами, основанного на факте якобы измены супругой, косвенные доказательства которой были зафиксированы на телефон и получили распространение среди некоторых жителей села. Обвинения возникли со стороны друзей мужа, которые видели одного и того же мужчину на велосипеде недалеко от дома супруги их друга и были уверены, что он является ее любовником.

Муж на основании данных обвинений выгнал женщину с 4 детьми из дома. Жена хочет примириться. Председатель СА, считает, что женщину оклеветали, прямые доказательства измены отсутствуют.

Председатель СА обратилась к имаму за консультацией о том, можно ли считать такой случай изменой. Имам отрицал, так как прямых доказательств не было. Более того, на пятничном намазе имам попросил проголосовать прихожан, является ли этот случай изменой или нет. Народ сказал, что раз нет прямых доказательств, никто не может обвинять женщину в таком серьезном проступке.

Другой член СА сомневается в верности такого решения. Она провела собственное расследование и выяснила, что существуют компрометирующие фотографии и видео, есть свидетели, которые видели мужчину. По словам друзей мужа, жена не в первый раз так поступает. Кроме того, заявительница на беседу в СА пришла накрашенная. По мнению члена СА, если у женщины такое горе, то, как она могла накрашаться?

СА не смог примирить стороны. Муж развелся с женой. По его мнению, разговор о его жене уже пошел среди народа, а значит женщина «грязная», он не может дальше жить с ней.

Этот кейс по оценке СА был неуспешным в его практике. Если существует факт измены, то СА ничем помочь не поможет, нужно направлять стороны в суд.

В этом случае члены СА разъяснили женщине ее право подать в суд на алименты. Кроме того, будучи одновременно соц.работником, член СА намерена помочь женщине с пособиями, поскольку та оказалась в трудной жизненной ситуации.

При прежнем председателе СА споры рассматривались коллективно, были случаи, когда голоса членов СА делились поровну, были воздержавшиеся. Тогда СА откладывал принятие решения на несколько дней, давая возможность всем еще раз обдумать свое решение.

В данном СА решения в письменной форме, как правило, не выносятся. Примирение происходит неформально, в устной форме.

Случаи обжалования решений СА либо принудительного исполнения не выявлены. Такая информация отсутствует как в самом СА, так и в районном суде. Сам СА если понимает, что не может решить спор, отправляет стороны в суд. Если потенциал для разрешения конфликта есть,



то в его решении помогают все заинтересованные субъекты: айыл окмоту, местный кенеш, имам.

### **3. Потенциал СА**

В структуре управления СА есть председатель и секретарь СА. Функциональные обязанности распределены слабо. Председатель СА назначен временно и несмотря на то, что занимает свою должность с весны 2022 года, относится к ней как временной, а потому не вникает полностью. На документах подписывается – «временный председатель СА» или представитель айыл окмоту.

В СА оформлены папки для работы СА: документы, поступившие в СА из айыл окмоту, суда и правоохранительных органов; заявления, поданные в СА; материалы и протоколы СА; план работы СА. Однако они полупустые. В папке с протоколами хранится единственный протокол совместного заседания СА и Женсовета по факту хулиганства школьников. Решений СА нет. Журнал регистрации поступивших заявлений не ведется.

В папке с заявлениями имеется 21 обращение/заявлений за период с 2019 по 2022 г. Подавляющее большинство перенаправлены со стороны айыл окмоту и/или Женсовета. Все заявления связаны с вопросами семейных/имущественных конфликтов и разводом или семейным насилием. Обращаются в основном женщины, в редких случаях мужчины.

В папке с обращениями, поступившими от правоохранительных органов собрано 5 материалов. Основная цель этих обращений – поручение СА провести разъяснительную работу по предупреждению преступлений среди подростков и молодежи.

План работы СА на 2022 год носит общий характер и состоит из 8 задач, разбитых по 4 кварталам: рассматривать заявления граждан, рассматривать дела государственных органов, имеющих право налагать административные взыскания, предупреждение преступлений, проведение совещания по укреплению семейных ценностей, по указам президента о чрезмерном употреблении алкоголя, работа с ритуалами, предоставление информации о ранних браках, насилии в семье на общих собраниях, проводимых в селах.

В целом, по оценке большинства респондентов потенциал нынешнего состава СА крайне низкий. Уровень компетенции ограничен семейными спорами, навыков по разрешению правовых конфликтов нет, процесс рассмотрения спора сводится к переговорам со сторонами либо перенаправлению обратившихся в другие органы, активность и инициатива председателя СА, а также коллективная работа всего состава СА отсутствует. В результате это приводит к снижению авторитета всего института судов аксакалов. Люди охотнее обращаются к имаму либо в правоохранительные органы.

Низкая правовая грамотность населения вызывает острую потребность в грамотном составе СА, обладающим хотя бы минимальным представлением о законодательстве.

Попытки свести рекомендации по повышению потенциала СА к необходимости усиления его полномочий по факту неэффективны при формальном подходе к выборам в члены СА и отсутствию авторитета его членов у населения.

### **4. Взаимодействие с внешними акторами**

Особенностью данной локации является сращивание всех основных акторов, поскольку членами СА, Женсовета, КПНС, служащими айыл окмоту являются одни и те же люди. Например, председатель Женсовета, является одновременно секретарем в КПНС, Соц.работником в айыл окмоту и членом СА. В большинстве случаев невозможно определить в какой роли выступает конкретное лицо и какой из органов рассмотрел спор.

У Женсовета большой авторитет. Многие вопросы СА, Женсовет и КПНС решают вместе. Примером является вышеупомянутый совместный протокол по фактам нарушений в школе. Другим примером взаимодействия органов является следующий кейс:

#### **Кейс №9**

Женщина, которая является пятой женой, ушла от мужа и хотела вывезти ребенка (1,7 лет) в Узбекистан. Ребенок воспитывается у родственников женщины. Мать женщины обратилась в суд, суд перенаправил ее в СА. Член Женсовета, КПНС и СА поехали домой к мужу для беседы. Супруг сразу согласия не дал. После он сам пришел на беседу в СА. Член СА долго беседовал с супругом, объяснял ответственность за состояние здоровья, ответственность по воспитанию ребенка, особенно когда он подрастет, разъяснял нормы закона о том, что ребенок должен находиться с матерью. В процессе беседы стало понятно, что мужчина отказывается, потому что он злится на жену. В результате он согласился дать нотариальное согласие на выезд ребенка. Кейс решился за три дня.

СА в прежнем составе взаимодействовал с молодежным комитетом при проведении профилактических бесед в школе, с пастбищным комитетом. Текущий состав СА с указанными акторами не взаимодействует.

СА тесно работает с имамом. Роль и влияние последнего в данном сообществе значительна. СА просят имама на пятничных намазах освещать актуальные проблемы сообщества: незаконность ранних браков, деление приданного невесты. К проповедям имамом жители прислушиваются. Часто звучит мнение о том, что имам должен войти в члены СА. Другая форма взаимодействия – совместное рассмотрение дел. По сведениям имама в месяц они совместно рассматривают от 1 до 5 заявлений. Имам выступает за усиление норм шариата при рассмотрении споров.

В районе большой вес имеет институт аксакальства – практика обращений за разрешением спора к уважаемым старейшинам района, которые не входят в СА. Практика формирования состава СА путем включения в него лиц по должности привела к тому, что действительный актив района остался не охваченным выборами в СА.

С районным судом и прокуратурой у СА взаимодействия нет. С милицией СА тесно сотрудничает по вопросам привода граждан на заседания СА и по профилактическим мероприятиям. Сотрудники ИДН одновременно являются членами СА. Кроме того, СА взаимодействует с милицией по линии ОПЦ, куда входят и члены СА, и сотрудники милиции.

Однако для разрешения семейных споров, СА старается не привлекать правоохранительные органы, в противном случае становится сложнее привести стороны к консенсусу. Милицию местные жители воспринимают как силу, которая привлекается только в тех случаях, когда примирение невозможно. Участие милиции также эффективно по фактам скотокрадства, хулиганства, воровства.

Иллюстративным является следующий пример, который демонстрирует роль каждого из акторов в урегулировании спора:

#### **Кейс №10**

Муж и жена с 3мя детьми жили вместе с родителями мужа. После смерти мужа, начались ссоры между свекровью и невесткой. Свекровь стала выгонять невестку с детьми из дома, случилась драка между невесткой и сестрами покойного мужа. Свекровь утверждала, что именно она должна получать пособие на 3х детей и требовала отдать все деньги ей. Невеста была не согласна. В айыл окмоту обратилась свекровь, он перенаправил дело в СА. Члены СА не смогли решить данный конфликт на месте конфликта, и вызвали обе стороны в айыл окмоту. Дело рассматривали в зале заседаний айыльного кенеша. Разъяснительные работы не

помогли несмотря на то, что участвовали депутаты, старосты сел, представители АО, милиция. Дело передали в суд, по результатам которого невестке с детьми была предоставлена часть общего строения дома. Протокол в СА не составлялся, письменное решение не было вынесено.

Роль СА в данном кейсе заключалась в сопровождении дела в суд, чтобы члены семьи могли решить имущественный спор, иначе драки могли бы привести к непоправимым последствиям.

В районе целевого АА иногда проводят тренинги, для участия в которых приглашают СА. Один из членов СА упомянул о тренинге, проводимым НПО по гендерной проблематике в администрации района. Член СА по итогам тренинга вместе с 4мя другими женщинами выиграла конкурс за активное направление в эту организацию женщин, нуждающихся в юридических консультациях.

Члены СА взаимодействуют с адвокатами ГГЮП. В частности, к адвокату была направлена женщина, которая обратилась в СА, имея на руках решение суда, обязывающее ее выплачивать алименты бывшему мужу, на детей, которых суд по какой-то причине оставил с бывшим супругом. Женщина неграмотная, суть решения не понимает. Член СА разъяснил, что необходимо обжаловать решение суда и женщине необходима квалифицированная помощь юриста. Она передала заявительнице и ее родителям визитную карточку адвоката. В другом случае, этот же член СА направляла женщин, находящихся в сложной жизненной ситуации и нуждавшихся в помощи специалиста к психологу, который периодически приезжал в село для оказания помощи населению.

СА взаимодействует с махаллинскими комитетами. Их основная роль – это информирование, мобилизация, наблюдение. Махаллинские комитеты слабо информированы о полномочиях СА.

## **5. Устойчивость СА**

Оплата работы членам СА не предусмотрена. Члены СА считают, что разумным было бы назначить зарплату до 20 тыс., поскольку выполняемые ими функции очень тяжелые. Нужно предусмотреть оплату не только председателю СА, но и секретарю, который делает большую работу и другим членам СА. Если будет предусмотрена оплата в СА, то интерес к работе членом СА повысится многократно.

У СА нет собственного помещения. На заседания собираются в доме культуры или в айыл окмоту. Здесь же, в доме культуры, хранятся материалы СА.

Канцелярскими товарами СА не обеспечивается. СА использует канцтовары, выделяемые его членам в силу занимаемых ими должностей на муниципальной службе. Члены СА часто используют свои деньги для проезда на такси до места рассмотрения спора

Институциональная память у СА отсутствует. После смерти предыдущего председателя СА утрачены все архивы, сведения о количестве рассмотренных дел, оформлении документов, отчетности. Позиционирование действующего председателя как временно замещающего эту должность не позволяет СА строить стратегические планы. Делопроизводство не ведется, протоколы и решения не оформляются.

Раньше СА сдавал отчеты в райстат, в последнее время этого не делается.

Отсутствие документооборота и институциональной памяти наносит непоправимый вред работе СА и не позволяет ему наращивать свой потенциал.

Между судами аксакалов района взаимодействия, обмена опытом нет. Однако существуют примеры направления дел в соседний СА по территориальности.

Члены СА остро нуждаются в обучении по самому широкому кругу вопросов: общая правовая рамка деятельности СА, полномочия, особенности рассмотрения отдельных категорий споров,

правила оформления документов, документооборот, взаимодействие с судом и другими институтами

С проектом закона о судах аксакалов СА незнаком. Относительно усиления процедуры рассмотрения споров, члены СА считают, что для этого нужны квалифицированные члены СА, в текущем составе таких нет. Сейчас трудно собрать кворум в СА. Усложнение процедур будет не на пользу СА.

Многие жители в данном сообществе не знают о деятельности СА, вина в этом пассивность и слабый потенциал нынешнего состава СА. Для того, чтобы население обращалось в СА необходимо провести информационную кампанию.

#### 4. Чуйская область

Население составляет около 9000 человек. Этнический состав: большинство населения составляют кыргызы – 85%, русские – 9%, карачаи – 5%, уйгуры – 3%. Здесь же проживают узбеки, дунгане, татары, таджики, казахи.

##### *Информация о СА*

Суд аксакалов состоит из 9 мужчин, из которых 8 активных членов, 1 более полугода болеет. Профессиональный состав СА представлен фермерами, бывшими муниципальными служащими, руководителями предприятий. Сейчас большинство членов суда аксакалов (4 человека) являются пенсионерами.

Три члена СА имеют высшее образование, остальные – среднее. Председатель СА имеет опыт работы в СА со дня его основания (с 1997 г). На момент избрания ему было 38 лет, он был самым молодым членом СА. Его включили в СА как влиятельного религиозного лидера. Председатель СА является ажи, получил теологическое образование, дважды совершил хадж.

Интересно мнение СА относительно присутствия юристов среди членов СА: *«Село их не примет. Многие считают, что они нечестные на руку»*. Привел пример, когда председателем СА был бывший прокурор и *«убил СА»*, т.е. стал избирательно принимать заявления *«это законно, это незаконно»*. СА считает, что не все члены СА должны быть юристами, главное, чтобы они были честные и авторитетные люди.

Состав СА мононациональный. Раньше в составе были представители других этносов (кыргызы с горного бадахшана, русские), сейчас – только кыргызы.

Состав СА моногендерный. Отношение к этому среди самих членов СА двойственное. Если председатель СА признает полезность гендерно разнообразного состава и наличие гарантированных 2 мест, которые сейчас отданы селам с большим количеством населения, то остальные члены СА относятся к данной идее скептически.

Во-первых, некоторые члены СА полагают это излишним ввиду повышенной эмоциональности и несдержанности женщин. Иногда на СА рассматриваются щепетильные вопросы, которые, по мнению членов СА, неудобно при женщинах обсуждать. Во-вторых, название института предопределяет его исключительно мужской состав.

Отсутствие женщин в составе СА не влияет по мнению его членов на характер рассматриваемых вопросов. К ним обращаются и по чисто «женским» вопросам: конфликты в семье, раздел имущества.

Члены СА говорят, что женщины-стороны спора не должны испытывать дискомфорт на заседаниях СА, состоящего исключительно из мужчин, потому что они участвуют не по одиночке, а со своими родственницами, которые их поддерживают, а также в присутствии представителя Женсовета.

Один из членов СА отметил, что *«... к женщинам обычно другое отношение. В связи с тем, что мы знаем всех жителей хорошо, мы знаем каким образом разговаривать с каждым отдельным человеком. С некоторыми нужно разговаривать пожёстче, а с некоторыми так разговаривать нельзя»*.

Председатель айыл окмоту тоже не видит необходимости во включении женщин в СА, ссылаясь на то, что это традиционно мужской институт. Похожего мнения придерживается имам, ссылаясь на подверженность женщин эмоциональным всплескам.

Председатель Женсовета поддерживает включение женщин в состав СА, но сама не хотела бы быть членом СА ввиду своей эмоциональности. По ее мнению, чтобы выполнять функции члена СА, женщины должны быть активны, готовы заниматься общественной неоплачиваемой

работой. Определенным барьером может выступать общественная оценка или согласие мужа: «Люди скажут, что тебе дома делать нечего, что ли?».

## 1. Актуальность

Выборы кандидатов в члены СА формально проводятся. В айыльном аймаке 7 сел. С каждого села в суд аксакалов избран один представитель, два села ввиду большой численности населения избрали по 2 представителя. По информации предоставленной районной гос. администрацией последние выборы произошли в 2020 году, по информации самого СА – в 2022 году (приказ №1 от 15 марта 2022 г.). Новые члены СА были избраны взамен умерших или тех членов СА, у которых истек срок полномочий. Существует также практика отзыва члена СА, когда выборы осуществляются вместо «пассивного» члена СА, который не посещал заседания СА.

Процесс выдвижения кандидата происходит как правило по предложению айыл башчысы, часто на безальтернативной основе. Члены СА говорили, что им предложили стать членом СА.

Есть и другие примеры. На общем собрании по выбору одного из членов СА участвовало около 500 человек. Это было связано не с интересом людей к СА, а вынесением на повестку дня актуального земельного вопроса. Выборы проходили открытым голосованием. Кандидатуру аксакала выдвинули молодые лидеры села, сам он не хотел, *«все-таки здесь судьбы людей»*. По мнению члена СА его выбрали потому, что он является одним из лидеров, в бытность председателя пастбищного комитета проделал большую работу для села, одним из первых в Кыргызстане разработал и зарегистрировал устав организации. Выстроил хорошую систему по управлению пастбищами.

Однако в целом по вопросам выборов отсутствует достаточная информация, что создает вопросы относительно выдвижения отдельных кандидатов.

По мнению респондентов население не особенно заинтересованно быть избранным в члены СА ввиду большой нагрузки и отсутствию вознаграждения.

Потребность в судах аксакалов у населения достаточно высока. Районный суд особенно отмечает востребованность СА в регионах. Суды нуждаются в СА, которые разгружают их по мелким конфликтам.

Участники фокус-группы из числа местных жителей отмечают, что СА один из важных органов на местном уровне, который стоит на страже сообщества, способствует сохранению покоя, мира и согласия в селе.

При этом многие респонденты отмечают тот факт, что в настоящее время авторитет института СА в целом значительно упал. В 2000-х годах их статус и вес решений был более значим.

Индивидуальные интервью с благополучателями и фокус-группы выявили положительное отношение к СА. На это, в том числе, оказало влияние решение СА об изгнании из села семьи насильника 16-летней девушки, которое он вынес 7 декабря 2021 года под давлением населения:

### Кейс №1

5 декабря житель села в состоянии алкогольного опьянения жестоко избил и пытался изнасиловать 16-летнюю местную жительницу. 7 декабря, местные жители собрались на площади и стали требовать, чтобы семья подозреваемого уехала из села навсегда. С этой целью более 200 человек подписало заявление в суд аксакалов. На место схода прибыли начальник районного ОВД и аким района.

Подозреваемый в изнасиловании ранее уже подозревался в подобном преступлении. Население не верило в правосудие, поскольку в прошлый раз

подозреваемому удалось избежать ответственности. Напряжение росло. Молодые ребята избили двух милиционеров. От места собрания до дома родителей подозреваемого было около 250 метров, в случае эскалации конфликта, митингующие за 1 минуту добежали бы и сожгли дом, были бы покушения на семью. Рядом с СА было всего 18 милиционеров. Они не в состоянии были сдержать натиск агрессивной толпы.

Суд аксакалов понимал, что его решение незаконно, что он не обладает правом применять меры воздействия, не предусмотренные законом. Однако, видя настроение толпы, понимая, что отрицательное решение может привести к погромам и жертвам, суд аксакалов принял решение о выселении семьи подозреваемого из села в течение трех суток. После того, как решение было озвучено, все замолкли. СА попросил время, чтобы поговорить с семьей подозреваемого и озвучить им решение.

Члены суда аксакалов встретились с семьей подозреваемого, они объяснили причины своего решения, посоветовали семье подозреваемого его принять и временно покинуть село. Суд аксакалов посоветовал семье подозреваемого спустя какое-то время обратиться в суд для обжалования своего решения и после его отмены у них появится законное право вернуться в родное село. К этому времени закончится следствие по данному делу, население успокоится. Родственники подозреваемого согласились с предложенным сценарием и приняли позицию суда аксакалов.

Члены СА вернулись и объявили собравшимся, что в течение 3 дней семья переедет. Объявили, чтобы не было попыток с чьей-либо стороны освободить подозреваемого. 30 декабря семья вернулась в село. Семья подозреваемого организовала тулоо, пригласили пострадавшую семью и односельчан, попросили прощения, стороны помирились.

Этот факт предопределил резкое разделение отношения населения к СА. Если среди граждан это был показатель самостоятельного и волевого решения членов СА, предотвратившего кровопролитие и самосуд, то со стороны правоохранительных органов, решение суда аксакалов было актом беззакония и произвола, что усилило их отношение к СА как изжившему себя институту. К примеру, районная Прокуратура резко и публично осудила решение СА по данному делу<sup>131</sup>. По мнению прокурора СА не может принимать решение, выходящее за рамки компетенции, даже если это было продиктовано благими намерениями. Правоохранительные органы, считает прокурор, полностью контролировали ситуацию и готовы были к любому ее развитию. Несмотря на несогласие с решением СА Прокуратура не мог вынести акт реагирования в отношении суда аксакалов, потому что последний не является поднадзорным органом для прокуратуры.

К схожему мнению склоняется и председатель Женсовета, считая решение СА в отношении родителей насильника чрезмерно жестоким, хотя в целом она понимает мотивы СА и их невозможность поступить в сложившихся обстоятельствах по-иному.

Местные власти придерживаются противоположного мнения. Председатель айыл окмоту поддержал решение СА по данному резонансному делу, поскольку оно было единственно возможным в той ситуации. Несмотря на очевидную незаконность изгнания аксакалами семьи из села, как меры воздействия, решение позволило погасить конфликт между селами и избежать кровопролития и поджогов: *«Если бы милиция вошла, то два села поднялись бы!»*. Имам также

<sup>131</sup> Прокурор: Решение суда аксакалов о выселении семьи подозреваемого незаконное <https://rus.azattyk.org/a/31604245.html> (доступно: 12.12.2022)



соглашается с тем, что решение СА на тот момент сыграло важную роль в стабилизации ситуации и предотвращении массовых беспорядков.

Уровень доверия СА значительный. Он зиждется на нескольких факторах: компетенция и авторитет членов суда аксакалов, репутация и опыт работы членов суда аксакалов, тесная работа с айыл окмоту. Многие члены СА в прошлом занимали высокие посты в этом районе, хорошо известны населению. Особое место занимает председатель суда аксакалов, который одновременно является ажи и у которого 26-летний стаж работы в СА. Председатель обладает безусловным авторитетом у членов СА и является по сути носителем институциональной памяти СА. На многие вопросы о деятельности СА и его взаимодействии с другими органами, члены СА ссылались на председателя, который обладает полной информацией. Председатель Женсовета также подчеркивает актуальность СА, их преимущество по сравнению с милицией по причине высокого авторитета СА.

Сами члены суда аксакалов высоко оценивают свою роль в урегулировании конфликтов, воспитании подрастающего поколения. Они чувствуют внимание к себе общественности, стараются поддерживать свой имидж, соблюдать требования закона относительно деятельности СА. Основой для такой самооценки является демонстрация населением уважительного отношения к СА, послужной список и статус членов суда аксакалов в прошлом, легитимность их статуса: каждый член СА был делегирован и выбран своим селом.

Динамика обращений в СА достаточно ровная. Небольшое снижение поступивших заявлений связано локдауном 2020 и 2021 годов, а также изменением в уголовном законодательстве, ограничившим передачу уголовных и административных дел СА.

По информации, предоставленной самим СА количество рассмотренных дел по заявлению граждан за 2018 года, было 35, 2019 – 40, 2020 – 37, 2021–38. В 2018 году 2 дела поступили из правоохранительных органов, в 2020 – 3 дела. Судами и местными властями дела СА не передавались.

## **2. Эффективность**

Опираясь на анализ материалов дел, рассмотренных СА, можно констатировать что доля разрешенных споров от общего количества обращений достаточно высокая. Практически каждый изученный нами материал заканчивался решением СА, в котором отражалось существо принятого решения по существу спора либо констатировалось примирение сторон. В архивных материалах нами не обнаружены дела, переданные СА в суд. Нам также не удалось проследить динамику роста\снижения обжалований решений СА; количество принудительных исполнений решений СА по той причине, что статистика таких дел не ведется. Интервью с судьей районного суда оказалось малоинформативным о деятельности СА ввиду того, что судья был ротирован в этот район весной 2022 года и еще не имел практики взаимоотношений с СА и их решениями. Сами СА такой информацией не обладают, так как обратная связь между судом и СА не налажена вовсе.

По оценке самих членов СА – их работа достаточно эффективна и степень удовлетворенности их работой значительна. Это подтверждает и Женсовет. По словам его председателя даже решение от 7 декабря 2021 года по делу об изнасиловании, несмотря на разные оценки, было положительно принято населением, потому что это позволило погасить, казалось бы, неизбежным на тот момент социальный взрыв.

Однако, среди населения встречаются недовольные граждане, у которых был опыт обращения в СА. Как правило, недовольство связано с исполнением решения, вынесенного СА. По мнению благополучателей, у СА отсутствуют реальные рычаги контроля исполнения своих решений. Действительно, в СА мониторинг и учет исполнения решений СА не ведется. В оценке исполнимости решений СА опирается на отсутствие повторных заявлений по данному делу.

Как отмечают члены СА: [мы] *«ничего не можем сделать, если не выполняется решение СА»*. *«У нас нет рычага и механизмов для исполнения решений»*.

В целом, все случаи критики деятельности СА при внимательном анализе оказываются связанными с неуспешным личным опытом респондента, который оказался недовольным решением в отношении себя.

### 3. Результативность СА

СА в большей степени сфокусированы на рассмотрении споров. Однако на них также возлагают воспитательные функции. К примеру, членов СА приглашают в школы для проведения бесед со школьниками по вопросам буллинга в школе, для профилактики суицидальных настроений среди старшеклассников. Местные власти поручают СА вести разъяснительную работу среди населения о сокращении расходов на тои и поминки.

Письменные заявления в СА для рассмотрения спора между гражданами поступают через секретаря айыл окмоту. Иногда СА реагирует и на устные обращения, которые поступают по телефону.

Среди участников спора встречаются не только граждане, но и организации: дачный кооператив, АВП (прежнее наименование), пастбищные комитеты, производственные предприятия. К числу успешных кейсов с участием юридических лиц можно отнести спор между работниками кирпичного завода и организацией-работодателем по невыплате заработной платы по результатам рассмотрения, которого в СА задолженность перед работниками была погашена:

#### Кейс №2

Гражданин С. (один из бывших государственных деятелей) – арендатор кирпичного завода, не выплатил рабочим заработную плату. Рабочие завода обратились в СА. Среди заявителей были приезжие, не коренные жители села и по закону СА не мог рассматривать это дело. «Несмотря на это мы помогли работникам. Если ссылаться только на законы, то кто им будет помогать?». Один из членов СА, который ранее был председателем СА в 7 микрорайоне г. Бишкек, пошел на прием к С., сказал, что обратится Премьер-министру, Президенту. На следующий день в СА приехал сам С., его бухгалтер с телохранителем и выдали ЗП. «Человечность и справедливость должны быть. Если бы работники в райсуд обратились, то поскольку у них нет договора, суд не рассмотрел бы это дело».

Категории рассматриваемых дел разнообразны. Среди наиболее частых: споры, связанные с границами земельных участков и прилегающих к недвижимому имуществу территорий; доступу к поливной воде; поправа полей и садов; семейные споры; бытовые споры между соседями.

По мнению некоторых респондентов, зачастую причиной возникающих споров между жителями является некомпетентность ключевых специалистов айыл окмоту, землеустроителей, мурабов.

Дела о семейном насилии СА по мнению одного из членов СА не рассматривает. Причинами этого является то, что: *«округ маленький, люди стыдятся обращаться с такими вопросами в суды аксакалов»*.

Однако председатель СА утверждает обратное: они рассматривают дела по семейному насилию, в этом случае приходят женщины с обеих сторон. Женщины сами себя судят. По одному из дел женщина-заявитель жаловалась на мужа, что скандалы случаются из-за того, что он не приходит домой. Пришли женщины со стороны мужа, абысынки, соседи. Они сами

пристыдили женщину, доказав, что та сама пропадает на несколько дней. У семьи четверо детей, сейчас живут вместе.

На вопрос о том принимались ли решения в пользу женщин, член СА ответил: *«Мы стараемся разрешить вопрос по существу, по справедливости. Мы не рассматриваем вопросы в разрезе мужчина это или женщина. Мы рассматриваем вопросы с точки зрения правильно ли это или нет»*. При этом, другой член СА сказал, что при прочих равных условиях он скорее поддержит женщину и проголосует за решение в ее пользу.

В части сроков рассмотрения споров, работа в СА поставлена очень организованно. Заседания проводятся по вторникам в здании айыл окмоту, в зале заседаний депутатов айыльного кенеша, который удобно расположено и доступ населения к которому облегчен.

Иногда СА устраивает выездные заседания. Это случается, как правило, по вопросам определения границ. Они проводятся с участием землеустроителя.

По ответам респондентов, предварительный выезд на место конфликта, изучение сути спора и выяснение согласия второй стороны на участие в СА — это обязанность члена СА из того села, откуда поступило заявление. Однако данное распределение обязанностей нигде не зафиксировано.

За одно заседание СА чаще всего рассматривается одно дело. Бывает, что СА рассматривает 4-5 заявлений, в зависимости от сложности вопросов и от степен готовности дела к рассмотрению. Случается, что за неделю не поступит ни одного заявления. Однако члены СА тем не менее собираются в назначенное время, чтобы обсудить текущие вопросы и новости.

СА старается рассмотреть спор за одно заседание. Иногда аксакалы дают время сторонам и откладывают рассмотрение до следующей недели.

Основным источником для принятия решений у СА служит законодательство. При этом СА часто обращается к нормам морали и этики, а также к нормам религии, которые носят вспомогательный характер. Нормы Шариата применяются не напрямую как самостоятельный источник регулирования, а последовательно через апелляцию к высшим силам, через традиции и обычаи, которые во многих вопросах перекликаются с нормами религии. Один из членов СА в этой части упомянул: *«На самом деле, традициями и обычаями нужно пользоваться, но мы ограничиваемся напоминанием о них. Ссылки на Шариат и традиции народа носят рекомендательный характер»*. Председатель айыл окмоту также отметил: *«Среди аксакалов есть те, кто читает намаз, они решают спор через нормы Шариата, объясняют какие отношения должны быть между родителями и детьми»*.

Председатель СА привел примеры, когда стороны в качестве вынужденной меры в отсутствие других доказательств давали клятву на Коране в подтверждение правоты своих слов.

### **Кейс №3**

По одному из дел женщина подала заявление на пастуха, которому весной отдала 5 баранов для выпаса на джайлоо, а тот не вернул их осенью. Вторая сторона убеждала, что вернула баранов. Свидетелей не было, определить кто прав не представлялось возможным. СА попросил обе стороны поклясться на Коране. Обе стороны согласились и поклялись. В этом случае СА не смог определить кто прав, решение не было вынесено.

В другом случае, он призывал стороны быть честными поскольку в конечном счете им предстоит отвечать перед высшим божественным судом:

### **Кейс №4**

Женщина попросила серьги у подруги, сдала в ломбард и позже вернула схожие, но другие сережки. А первая очень хорошо знала свои серьги, видимо

были помечены, так как достались как память от мамы. Вторая настаивала, что это те же серьги. Тогда СА опираясь на Шариат, рассказал про наказание, которое ждет за подобные деяние и про возможность вернуть долг пока здесь живешь. Женщина вернула ее сережки.

Другой член суда аскакалов подтвердил факт применения Шариата: *«Мы плохих советов не даём, плохих решений не принимаем, наш председатель является ажы, он многие советы даёт из шариата»*. К примеру, нормы Шариата применяются при рассмотрении долговых споров. СА в таких случаях помогает займодавцу сумму займа без учета процентов. В случае отказа, говорят, что *«если не вернешь, вызовем молдо, твоих родственников и признаем официально о том, что ты в долгу»*. В таких случаях должники обычно возвращают долг, т.к. боятся общественного порицания. Кроме того, аксакалы начинают говорить, *«какими были твои родители, мы расскажем всем твоим родственникам. Многие говорят, что лучше в милицию попасть чем в СА»*.

Иногда СА идут на использование житейской хитрости. Так, по одному из споров между двумя соседками относительно границы, по которой проходил арык между участками, стороны никак не могли конструктивно обсудить проблему, СА предложил зачинщице спора измерить ее участок с участием землеустроителей. После чего она сразу согласилась на полив, понимая, что с ее стороны есть нарушения.

Местный имам подчеркнул, что духовенство не вмешивается в процессы рассмотрения споров судом аксакалов.

Споры рассматриваются коллегиально, всеми членами СА. Если мнения по делу расходятся, то члены СА открыто высказывают свои позиции и обсуждают доводы. Решение принимается большинством голосов. Подавляющее большинство дел по информации членов СА заканчивается вынесением решения на согласованных условиях.

СА утверждает, что насильно, помимо воли стороны не приводятся к миру. СА действуют путем убеждения. Бывают случаи, когда стороны на заседании СА договариваются об урегулировании конфликта, а после, тем не менее, обращаются в суд за отменой решения. Например, в споре между вдовой и братом умершего о разделе имущества после смерти брата, СА убедил заявителя - брата умершего уступить часть участка (10 из 30 соток) и дом малолетним племянникам (детям умершего брата), поскольку это его прямые родственники, родная кровь. В суде аксакалов стороны смогли согласовать свои позиции, но в последующем заявитель обратился в суд, конфликт возобновился: вдова хотела получить весь земельный участок, а брат не хотел отдавать дом.

При рассмотрении дел в СА ведется рукописный протокол заседания. Итоговое решение оформляется машинописным текстом. В большинстве случаев вся информация уместается на 1 листе формата А4. Решение выдается сторонам по их требованию по истечении 2-3 дней после его вынесения.

Как правило, стороны выражают готовность исполнять решения СА. Сам СА отслеживает исполнение своих решений путем контактов Председателя СА с выигравшей стороной, его соседями напрямую либо через участкового. Исполнение решений СА осуществляется либо сторонами добровольно, либо через обращение в суд за выдачей исполнительного листа. Других механизмов воздействия на стороны у СА нет. Суд аксакалов не ведет статистику исполнения своих решений. Опирается на случайные сведения, например, на отсутствие повторных жалоб.

#### **4. Потенциал СА**

Функции членов СА внутри не распределены. Есть председатель СА, который несет основную нагрузку по организации, деятельности СА, делопроизводству, формированию архива и

взаимодействию СА с внешними акторами. Заместитель председателя СА и секретарь отсутствуют.

Ранее, в СА была практика возложения функций по ведению протокола заседаний СА на секретаря айыл окмоту (неизвестно чем данная функция закреплена). Сейчас функции секретаря выполняет один из членов СА. СА считает, что считает, требование по оформлению протокола и решения не совсем правильное, учитывая возраст и образование СА. По мнению СА: *«Протоколы не можем составить, только мы двое самые молодые, остальные старше 70 лет, никто не может составить протокол. Айыл окмоту должен активно работать, секретарь должен быть со стороны айыл окмоту и оформлять».*

Регистрация поступивших заявлений, оформление в машинописном виде решений, хранение материалов дела и архива СА осуществляется айыл окмоту.

Документооборот в СА на удовлетворительном уровне. Однако в оформлении документов имеются недостатки.

СА проводит заседания в помещении айыл окмоту. Помещение большое и просторное, оформлено необходимой наглядной информацией, которая тем не менее нуждается в обновлении.

СА в своей работе руководствуется законом о СА и Регламентом, утвержденным местным кенешем. В обсуждение проекта нового Закона о СА они не вовлечены. План работы СА представлен не был.

Связь между членами СА осуществляется по телефону. У СА есть установленный день заседаний – вторник, что облегчает коммуникацию членов СА.

Заседания СА, как правило, проходят открыто. По словам председателя СА каждый может прийти и поучаствовать на заседании. Однако бывают и дела, которые носят конфиденциальный характер и рассматриваются за закрытыми дверями. Примером является бытовой спор, в который был вовлечен председатель Женсовета и член родительского комитета. Члены СА посчитали, что спор должен рассматриваться конфиденциально, чтобы не уронить имидж сторон. Однако стороны были предупреждены, что в случае продолжения ссорок, спор будет рассматриваться открыто.

Респонденты на фокус группах отсутствие конфиденциальности расценивали как недостаток СА: *«Не успеешь выйти из СА, все знают обо всем».* *«Про желание кого-либо написать заявление уже знает все село».* *«...Вечером мужчины собираются и обсуждают все, что происходит в селе».*

В целом, вынесение спора на общественный суд рассматривается судом аксакалов как действенная дисциплинирующая мера для спорящих сторон. По словам членов СА, никто не хочет «выносить сор из избы».

Беспристрастность членов СА соблюдается через раскрытие ими конфликта интересов, при наличии такового. Примером служит упомянутое дело об изнасиловании, при рассмотрении которого Председатель СА заявил о том, что семья насильника живет в его селе, он ее хорошо знает и это может оказать влияние на его объективность при оценке ситуации. В этой связи, председательствующим на заседании СА по данному делу был назначен другой член СА. Действующий председатель, между тем, по его словам, участвовал в обсуждении материалов дела, но не голосовал при принятии решения.

Потребности. СА испытывает потребность в оплате труда своих членов. Члены СА получают от айыл окмоту единовременное поощрение в размере 1000 сом в конце года. Им не компенсируются расходы на связь и транспорт. Члены СА высказывались о том, что вознаграждение в размере 5-10 тыс. сом в месяц было бы достаточным, учитывая работу, которую они делают.

Похожая ситуация складывается во всем районе. Судья районного суда упомянул о том, что 20 июля зарегистрировано исковое заявление СА одного айыл окмоту к айыл окмоту о невыплате членам СА заработной платы. Суд оставил заявление без движения до 1 августа в связи с тем, что в нем не была указана сумма ко взысканию. К указанной дате заявители забрали свое заявление.

Суд аксакалов нуждается в расширении полномочий. Требуется усиление воспитательной функции СА, больший акцент на превенции нарушений. Одновременно, необходимо прекратить практику вовлечения СА в политическую деятельность, в частности, во время выборов. Если кандидаты, за которых агитировали члены СА не выполняют своих политических обещания, негативный шлейф ложится и на сам СА.

У СА до сих пор отсутствует печать. Нет сейфа для хранения документов.

Существует потребность в обучении членов СА. Как правило внимание обращено только на председателя, хотя в повышении потенциала нуждаются и другие члены СА. Методическая помощь со стороны судов должна быть регулярной. Также необходимо разъяснение функций СА среди населения, информационные компании о деятельности СА. В деятельности СА выявлен ряд проблем, которые одновременно характеризуют его потребности.

Во-первых, сохраняется неясность в отношении права СА взыскивать штрафы. По данным членов СА в настоящий момент СА выносит решения по наложению штрафа за потраву посевов, полей\садов. Размеры налагаемых штрафов, утверждены постановлением айыльного кенеша, хотя законодательно норма о полномочиях СА по наложению штрафных санкций СА отменена. Требуется разъяснение полномочий СА по наложению штрафов.

Во-вторых, полностью отсутствует статистика по рассмотренным делам и взаимодействию с судебной системой по этому вопросу.

В-третьих, необходимо разграничить роль медиаторов и СА в урегулировании конфликтов. Суды вправе направлять стороны спора медиаторам и СА. Такая практика в отношении медиаторов есть, а в отношении СА - отсутствует.

В-четвертых, барьером на пути скорого рассмотрения конфликта служит неявка сторон на заседание СА. В этом случае, установленного 15-дневного срока на рассмотрение спора недостаточно. СА высказывается о необходимости помощи инспекторов милиции. Если участковый не обеспечивает привод по повестке, никто не приходит<sup>132</sup>.

И, наконец, анализ выявил потребность в рассмотрении СА обращений со стороны отдельных категорий юридических лиц: пастбищных комитетов, АВП, дачных кооперативов и в отношении юридических лиц - работодателей. Практика взыскания СА задолженности по обращениям данных организаций показала свою эффективность.

Корруптированность. Факты и факторы корруптированности в данном СА, сращивания его с криминалом обнаружены не были.

Однако одна из участниц интервью высказывалась за роспуск СА в силу его корруптированности и предвзятости при рассмотрении дел. Мнение респондентки основано на ее собственном опыте участия в СА в качестве ответчика по спору, связанному с определением границ земельного участка. Конфликт произошел с соседом, в результате которого случилась словесная перепалка и, с ее слов, попытка изнасилования, в результате чего она заявила в милицию. Сосед же обратился в СА. В РОВД ее заявление не рассмотрели в силу отсутствия следов насилия и, по словам респондентки, родственных связей соседа с руководством РОВД.

---

<sup>132</sup> Текст повестки отпечатан, состоит из текста повестки и отрывного талона, содержание нейтральное – просьба явиться на в айыльный округ по вопросу суда аксакалов.



Попытки СА примирить стороны и извинения истца не разрешили спор. По ее мнению, истец договорился с РОВД и СА. Респондентка неоднократно обращалась в СА с просьбой предоставить ей копии материалов, где односельчане охарактеризовали ее как эмоционально неустойчивую натуру. До данного инцидента у нее случались ссоры с мурабом из-за графика подачи поливной воды. Судя, по ее словам, мураб безответственно относится к своим обязанностям, что приводит к многочисленным конфликтам между жителями в поливной сезон. Отказ СА в предоставлении копий документов вызвал ее недовольство и недоверие к СА.

Судья районного суда упоминал о распространенном кумовстве членов СА в Баткенской области, но конкретных фактов не привел.

## **5. Взаимодействие с внешними акторами**

Государственный и муниципальный сектор. Основными субъектами, с которыми строится взаимодействие СА являются местные суды, айыл окмоту, местный кенеш.

В каждом районном суде из числа судей назначается куратор, ответственный за работу с СА. Взаимодействие с районным судом происходит по инициативе СА (при личном посещении) в целях получения консультаций или запроса нормативного акта.

После ротации судей СА пока не был извещен о своем новом кураторе со стороны суда. В суде должен составляться план работы с СА. Пока такового нет. Методическая помощь на момент проведения исследования не оказывалась. Взаимодействие налажено слабо. Анализ практики обращений граждан по решениям СА в районный суд не проводился. Обратная связь со стороны суда не налажена.

При этом интервьюируемый судья отмечает общую пассивность судов аксакалов в качестве недостатка их деятельности.

Районная прокуратура не взаимодействует с СА. Единственным вопросом, по которому районный прокурор, обратил внимание на деятельность СА был упомянутый резонансный случай об изгнании семьи насильника из села.

С органами милиции СА с 2018 года не взаимодействует. Раньше милиция передавала в СА так называемые отказные дела. В настоящее время, по свидетельству участкового инспектора, материалы не передаются. *«Иногда по просьбе СА милиция содействует обеспечению явки сторон, хотя законодательных основ на это нет». «Раньше СА разрешали очень много споров... Особенно СА был эффективен в семейных спорах. СА обсуждали, примиряли стороны, семьи благополучно возвращались к мирной жизни. Сейчас приводим к следователю, судьям, в результате их матерят все, накладывают штраф, расстроенный муж возвращается, напивается, накручивается пеня за штраф, в результате на этой почве скандалы обостряются и повторяются».*

Связь СА с районной государственной администрацией ограничивается приглашением на встречи, собрания и торжественные мероприятия.

Наиболее тесное взаимодействие у СА наблюдается с айыл окмоту, который оказывает материально-техническую поддержку СА (помещение, секретарь для регистрации заявлений, архив).

Общественный сектор. Взаимодействие осуществляется во время работы в общих комиссиях и на общих мероприятиях. Правила взаимодействия не формализованы. Коммуникации строятся на личных отношениях.

В районе существует Женсовет, новый состав которого выбран в марте 2022 года, молодежные организации. Их роль в разрешении споров в СА незначительна. Женсовет бывает вовлечен в заседания, когда задеты интересы женщин. Сам Женсовет как организация в этой сфере



неактивен. В интервью с председателем СА звучали нотки конкуренции по отношению к СА: *«СА перетягивает одеяло»*.

Женсовет позиционирует себя как организация для поддержки и развития женщин по экономическим и социальным вопросам, помощи в получении документов, удостоверяющих личность, распространении билетов. Большую активность проявляет лично председатель Женсовета, к которой граждане обращаются напрямую, учитывая ее связи, активность, безотказность. Общее количество обращений, поступающих председателю Женсовета - 3-4 в месяц.

Молодежные организации достаточно активны, но примеров взаимодействия с СА не обнаружено.

В районе развит институт аксакальства. Существуют уважаемые аксакалы, которые не входят в состав СА, но тем не менее оказывающие влияние на решение местных вопросов. Их деятельность часто смешивают с деятельностью СА.

Медиаторы в функциональном плане - основные конкуренты СА. Они очень результативны, по мнению судьи районного суда: 3 из 10 дел, направленных судом медиаторам, заканчиваются примирением. Но они уступают СА тем, что участвуют в урегулировании конфликта только тогда, когда подано исковое заявление.

## **6. Устойчивость СА**

СА достаточно устойчив с позиции материально-технической базы и поддержки со стороны айыл окмоту. Ему предоставлено помещение для проведения заседаний. Услуги секретаря для регистрации заявлений, канцтовары. Недостатком является отсутствие финансирования и покрытия расходов на деятельность СА, в частности транспортных расходов на проезд до места заседания.

Со стороны ОМСУ предусмотрено единоразовое материальное поощрение членов СА из местного бюджета (на Новый год в размере 1000 сом), однако в ходе посещения СА не выяснены статьи и механизм финансирования.

Участники фокус-групп подчеркнули необходимость усиления СА: *«Не хватает информации о СА для популяризации, нужны изменения в части усиления их авторитета и статуса», «Необходимо дать им власть. Они помогают участковым, практически выполняют работу участковых», «Нужно повышать потенциал СА через обучение»*.

Отчетность по СА не сдается. Член СА отметил, если народу будет нужно, то они отчитаются. По его мнению, молва об успешно рассмотренных СА делах и без того быстро расходится.

Айыл окмоту также не считает необходимым для СА подавать отчет, поскольку они работают на общественных началах и некорректно от них требовать отчетность.

Статистика по деятельности СА ведется только в части рассмотренных дел.

Формирование архива осуществляется председателем СА. Материалы дел хранятся у него. В конце года председатель СА передает материалы на хранение в айыл окмоту, который ведет архив СА. Делается это с некоторым опозданием и не совсем аккуратно. Во время выезда мы не смогли найти решение по делу об изнасиловании за 2021 год.

Институциональная устойчивость СА имеет недостатки, поскольку у СА нет стратегического плана. Устойчивость состава членов СА предопределяет преемственность в передаче накопленного опыта. Поскольку состав СА кардинально не менялся, вновь избранные члены вливаются в существующий коллектив и обучаются у старших по опыту коллег.

Взаимодействие с другими СА на постоянной основе в настоящее время отсутствует. Был хороший опыт по организации шерине (схода) всех СА района, на котором происходит обмен опытом. Председатель СА предоставил копию Сценария-Регламента проведения собрания-

шерине в Нижне-Чуйском айыльном аймаке от 17 декабря 2015 года. Повестка дня включала ознакомление с документами СА Нижне-Чуйского айыльного аймака, свободный обмен мнениями о текущей работе судов аксакалов и их проблемах. Встреча предполагала возможность членов СА высказать свое мнение торога Нижне-Чуйского айыльного кенеша, главе айыл окмоту. Было предусмотрено чаепитие и общее фото. Такое же мероприятие было проведено 11 августа 2016 года в Военно-антоновском айыл окмоту.

В связи с пандемией этот процесс поставлен на паузу. Проведение таких мероприятий зависит от финансирования айыл окмоту.

Необходимость взаимодействия СА на районном и национальном уровне всеми членами СА поднимается и другими членами СА.

Судами аксакалов целевого района была разработана информационная листовка в виде трижды согнутого листа формата А4, которая содержит информацию обо всех СА района, с адресом и контактными данными председателя.

СА имеет награды от айыл окмоту, которые вывешены в общем зале заседаний.

## 5. Джалал-Абадская область

Особенность данной локации заключается в том, что по масштабу является одной из крупных айылных аймаков в регионе, расположена в районном центре, густонаселенная и состоит из 9 сел. Население айылного аймака составляет почти 50000 человек. Более 85% населения – узбеки, 10% - кыргызы.

### Информация о СА

Председатель суда аксакалов – молдо (человек имеющий некоторое религиозное образование, не имам), закончил только общеобразовательную школу, в прошлом работал председателем махалля комитета.

Состав СА не определен. На собрании был избран только председатель СА. Ключевые партнеры СА из ОМСУ (глава айыл окмоту, его заместитель, ответственный секретарь, главный специалист по социальным вопросам, айыл башчы, председатели махалля комитета) не имеют достаточной информации о составе суда аксакалов и о его деятельности. Кроме того, заместитель главы айыл окмоту и ответ секретарь затруднились назвать председателя СА, не знают о его составе. Изучение документов СА показало, что имеется только приказ айыл окмоту о назначении председателем СА, данных о составе, членах суда аксакалов нет. Со слов председателя, представителей из сел в состав СА он выбирает образованных людей. Было 3 женщины, сейчас 2 (представители женсовета, которые входят в ОПЦ).

#### 1. Актуальность

По данным глубинных интервью, фокус-групповых дискуссий и опросов, из общего количества 32 человек (13 участников глубинных интервью и 19 ФГД) - все респонденты признают СА, как институт правосудия, необходимый на местном уровне, доступный для граждан, и при должном законодательном обеспечении полномочиями, способный обеспечивать разрешение споров, возникающих в гражданско-правовой и смежных сферах жизнедеятельности сообщества.

Исследование показало, что в данной локации СА не организован в виде, достаточном для его нормального функционирования по причине низкой осведомленности акторов о целях, задачах, структуре, полномочиях и функциях СА, а также отсутствии заинтересованности в развитии данного института.

Фактически суд аксакалов в данном сообществе представлен только председателем.

Председатель СА утверждает, что избран 2 года назад на общем собрании жителей, его кандидатура была представлена главой айыл окмоту (по его словам, количество, принявших участие в собрании было более 500 человек). Однако, по мнению других респондентов кандидатура председателя СА была предложена сторонниками и «группой поддержки действующего председателя и на собрание они пришли «подготовленными»».

Особенностью айылного аймака является размытое понимание у респондентов миссии и функций СА. Абсолютно все респонденты идентифицируют СА и ОПЦ как один единый орган. Членами СА, женсовета, общественного профилактического центра (ОПЦ) являются одни и те же люди. Отсутствие четкого понимания компетенций данных структур привело к смешению этих формирований в одно. Имеется Приказ главы исполнительного органа МСУ, председателем ОПЦ значится председатель суда аксакалов и определен состав ОПЦ в количестве 15 человек (входят специалисты ОМСУ, участковые, женсовет и т.д.).

В айыл окмоту выстроена система работы с председателями квартальных комитетов (махалля комитета), которые являются непосредственным звеном в работе между органом местного самоуправления и населением. Председатели махалля комитета выполняют функции по вопросам благоустройства территории, разрешению конфликтов, разрешению социальных вопросов, выполняют задания по сбору информации для всех специалистов айыл окмоту (соц отдела и пр.), непосредственно работают со старостами сел (айыл башчы), участковыми

инспекторами милиции. Большинство вопросов, в том числе и различные бытовые конфликты между соседями они решают на местах, и лишь в исключительных случаях привлекают СА для участия в рассмотрении споров и конфликтов. Возможно, это также является причиной невысокой активности СА.

Кроме того, нахождение локации в районном центре, близость и доступность других государственных органов способствует тому, что люди обращаются в разные инстанции по разрешению споров (РОВД, прокуратура, РГА и т.д.).

Представители данного айыл окмоту (респонденты) считают, что роль СА в последнее время утратила свою значимость среди населения. Решения не имеют достаточной юридической силы, споры между жителями разрешаются больше в судах общей юрисдикции, и связано это с тем, что изменилось общее отношение людей к правосудию. Люди не придают значения решениям суда аксакалов, как не имеющим никакого действия.

**Позиция главы айыл окмоту:** считает, что СА нужен для решения конфликтных ситуаций между жителями при условии, если членами будут достаточно грамотные, имеющие представление о судопроизводстве и навыки и знания в совершении правовых действий люди. Отмечает специфику избрания действующего председателя СА: среди населения нынешний председатель имеет авторитет, как религиозный деятель. Был избран его сторонниками, как человек имеющий определенный авторитет молдо (имама) среди сообщества. Считает, что СА может решать имущественные споры, семейные конфликты, иные конфликты, возникающие между соседями, и отмечает, что в последнее время много вопросов и споров разрешаются в мечетях, поскольку роль и авторитет имамов среди населения повышается с каждым днем.

Также подчеркнуто, что земельные споры в данном айыл окмоту решаются комиссией в составе специалиста по землеустройству, старосты села (айыл башчы), представителя махалля комитета (квартирный комитет), представителей архитектуры и госрегистра. Суд аксакалов в рассмотрении земельных споров не участвует.

**Позиция депутата АК:** считает, что суд аксакалов в данном сообществе не эффективен. Считает, что в связи с низким уровнем грамотности не эффективен не только суд аксакалов, но и айыл окмоту, депутатский корпус и совет старейшин.

**Позиция исполнительного органа МСУ (землеустроитель, специалист по социальным вопросам, сотрудник МСЧ, ответственный секретарь):**

**Землеустроитель:** Айыл окмоту является самодостаточным, ежегодный бюджет составляет 75 млн. сом, планируется довести до 100 млн. сом (это районный центр, налоговые отчисления и акцизы растут). Считает, что в каждом айыл окмоту нужно создать СА, отметил, что при условии финансового и материально – технического обеспечения СА будут работать.

Респондентом отмечается, что в силу отсутствия юриста в штате АО приходится землеустроителю участвовать в судебных тяжбах, что тоже является дополнительной нагрузкой и усиление полномочий СА в части земельных споров, разгрузило бы его работу. Приведены несколько кейсов, подтверждающих актуальность участия в них СА, к примеру:

#### **Кейс №1**

Семейные конфликты: после смерти родителей по разделу земельного участка между родственниками (спор по приусадебному участку), стороны спорят 8 лет в суде. Юриста в штате АО нет, поэтому землеустроителю приходится каждый раз участвовать в суде. Считает, что при условии усиления полномочий СА в законе, данный спор мог бы быть разрешен судами аксакалов на местах. В районных судах даже легкие споры, которые можно было решить мирным путем в суде аксакалов, усложняются и набирают обороты.

#### **Кейс №2**

Спор, возникший между соседями: листья черешни, падают в соседний двор. «Составляется комиссия, в состав входят депутаты, но к ним как представителям власти люди не столь прислушиваются, а вот если в комиссию включить СА, то к ним, как нейтральному институту люди будут к ним прислушиваться».

Примечательно, что аналогичные споры разрешаются судами аксакалов в других локациях, вопрос о том, что является сдерживающим фактором для рассмотрения данных кейсов в СА или включения членов СА в состав комиссий, остались открытыми.

По словам землеустроителя: «идеальный состав СА-решительный, влиятельный. СА нужен, менталитет издревле споры решали аксакалы (не только земельные вопросы, но и разводы). В последнее время люди потеряли уважение к аксакалам, не слушают родителей».

**Специалист по социальным вопросам** отмечает, что ведет определенную работу с СА по поступающим заявлениям (семейные конфликты): совместно с СА, айыл башчы, участковым выезжают на места, решают проблемы. В основном подобные заявления подаются в айыл окмоту и передаются на рассмотрение специалиста. На практике, комиссия в вышеуказанном составе выезжает по адресу для рассмотрения дела. В случае, если проблема трудно разрешимая, комиссия предлагает заявителю обратиться в районный суд. В остальных случаях, соцработником составляется акт с описанием ситуации и решением по делу.

**Кейс №3** (о котором специалист по социальным вопросам отозвался, как важном, и, в связи с этим привлек к рассмотрению дела суд аксакалов).

Женщину свекровь выгнала из дома с двумя детьми. Совместно с СА, айыл башчы эту проблему решили. Женщина вернулась жить к своим родителям. Также им помогли с углем на зиму.

#### **Кейс №4**

Мать выгнала из дома дочь, заболевшую туберкулезом (дочь взрослая, имеет сына). Дочь обратилась за помощью к участковому ИМ. Совместно с ОПЦ, женсоветом, СА, айыл башчы, решили проблему, поместили на лечение в туберкулезную больницу, после выздоровления, дочь живет с матерью.

По всей видимости данный кейс единственный, резонансный в своем роде, поскольку о нем рассказали и глава айыл окмоту, и женсовет, и квартальные комитеты, и председатель СА. Скорее всего, все акторы принимали участие в разрешении этой проблемы и каждым отмечено, что именно он решили этот вопрос.

Специалист по социальным вопросам и айыл башчы считают, что роль института СА в сообществе могла бы быть достаточно высока, если работу вести надлежащим образом и будут работать грамотные, уважаемые авторитетные люди, знающие закон. «Важно образование и опыт работы на руководящих должностях или в правоохранительных органах. Нужно повышать их потенциал, проводить для них соответствующее обучение». Считает, что если суд аксакалов будет решать поступающие вопросы по существу, справедливо, опираясь на законодательство, то авторитет СА в сообществе повысится, и люди будут пользоваться данным институтом правосудия.

Примечание: в данном сообществе все респонденты сделали упор на компетентность членов СА в части знания законодательства. Люди в данном сообществе придают большое значение законности, склонны игнорировать любые вмешательства в споры, кроме властных и правоохранительных органов.

**Позиция айыл башчы (староста села):** Айыл башчы отмечает, что совместно с СА, рассматриваются в основном дела по семейным конфликтам. По данной им информации к рассмотрению дел привлекается председатель суда и члены суда, выдвинутые от определенных сел или кварталов. Так, с каждого села выдвинуто по одному-два члена суда, которые участвуют в рассмотрении дел только на своих территориях. Считает, что низкая

эффективность суда аксакалов связана с отсутствием мотивации (заработной платы и пр.). Но как институт СА нужен, и мог бы работать, если бы в составе работали компетентные люди. Одним из преимуществ СА считает «досудебный» порядок разрешения споров, имея в виду отсутствие каких-либо юридических последствий и санкций по сравнению с районными судами. Считает, что при должной качественной работе СА смог бы разгрузить работу квартальных комитетов, айыл башчы, участковых ИМ именно по вопросам рассмотрения конфликтов среди жителей, семейных конфликтов, профилактической работы по охране правопорядка и дисциплины, работы с наркоманами и алкоголиками, воспитательной и разъяснительной работы среди населения.

**Представитель махалля комитети:** Представитель квартального комитета считает, что суды аксакалов могли бы выполнять ведущую роль по профилактике экстремизма в сообществах, проводить разъяснительные работы, поскольку на местах отсутствует контроль за распространением различных учений и течений в сообществах. Появилась тенденция отдавать детей не в общеобразовательные школы, а в медресе. СА мог бы курировать данный вопрос и ежеквартально проводить собрания с участием айыл башчы, квартальных комитетов и пр., проводить разъяснительные мероприятия. Вести контроль за деятельностью мечетей и медресе совместно с правоохранительными органами. Проводить профилактическую работу, осуществлять контроль за предупреждением конфликтов.

Респондентом отмечено, что на практике члены СА не выбираются народом, а назначаются из числа активистов местным кенешем или главой айыл окмоту. И, в связи с этим считает низкой ответственность членов СА перед населением, поскольку население не требует отчетности о их работе. По словам респондента, качественная работа СА обязательно бы вызвала резонанс в сообществе, доверие населения к СА повысилось бы, если бы люди знали, что данный суд аксакалов рассматривает дела по существу, справедливо выносит решения, и соответственно была бы потребность у населения в данном инструменте правосудия.

#### ***Позиция специалиста отдела кадров ОМСУ***

СА нужен, по семейным спорам, мелким правонарушениям, к примеру, молодежь повздорила на улице, соседские споры. Состав СА очень большой, 15 членов входят: разные специалисты, юристы, специалист по социальным вопросам, медики, сотрудники правоохранительных органов, имамы и т.д. (идентифицирует состав СА составом ОПЦ). Отмечено, что в религиозных вопросах председатель СА достаточно компетентен. По словам респондента, «люди по спорам сначала обращаются в милицию. В АО по уточнению земельных границ, а СА рассматривают только семейные проблемы».

Кроме того, подчеркнута роль СА в мобилизации населения во время субботников, методом ашара в благоустройстве села.

**Позиция общественных институтов на местном уровне (женсовет):** СА нужны для рассмотрения вопросов, в случаях, когда заявители являются мужчины.

**Позиция органа внутренних дел:** отмечают необходимость усиления полномочий СА. По их словам, «сейчас милиция настолько загружена, иногда обращаются с заявлением даже, если по телефону оскорбили друг друга. СА надо дать полномочия по наложению штрафа, в случае неисполнения задержать на сутки».

Отмечается, что большая часть споров, рассматриваемых судом аксакалов, касается конфликтов, возникающих в связи с возвратом имущества (приданого) молодых женщин при разводе. К разрешению данных конфликтов привлекается женсовет. Считают, что суд аксакалов необходим для разрешения подобного рода споров.

**Позиция адвоката ГГЮП:** считает, что суд аксакалов при должном и грамотном исполнении своих функций, мог бы разгрузить судебную систему от рассмотрения мелких имущественных

и иных споров. Кроме того, подчеркнул примиренческую функцию судов аксакалов в отличие от суда общей юрисдикции.

*«Я в своей практике не участвовал в заседаниях судов аксакалов, но очень много материалов и заявлений (споры по земле, семейные конфликты) перенаправляю в суды аксакалов по следующим причинам: спор, решенный в судах аксакалов, можно решить мировым заключением; обе стороны приходят к соглашению, не рвутся взаимоотношения между родственниками, соседями. Я всегда такие споры стараюсь отправить для решения в суды аксакалов. Недавно одно из дел, которые я отправил в СА по земельному спору, они не смогли решить, сейчас я отправил это дело в суд общей юрисдикции».*

Также отмечается, что в случаях не разрешения спора судом аксакалов и возвращения к нему заявителя им запрашивается вынесенное решение СА *«Я отслеживаю, спрашиваю у судов аксакалов, в чем причина, почему проблема не решилась, и прошу в письменном виде вынести решение, чтобы я мог приобщить его в виде доказательства к материалам дела».*

*Еще один случай из практики: свекровь не отдавала документы своих внуков – невестке. «Если бы я сделал адвокатский запрос, она могла бы мне не отдать эти документы (заявить, что их у нее нет). Поэтому, я посоветовал участнице обратиться в суд аксакалов. Суд аксакалов вынес решение. Документы вернули».*

#### **Государственная районная администрация:**

Ниже представлена информация, полученная в результате фокус групповой дискуссии с представителями РГА, правоохранительными органами районного уровня, общественными организациями, действующими на уровне района.

В районе действуют 14 судов аксакалов. По мнению руководства района, СА хорошо работают в некоторых айыл. У респондентов ошибочное представление о функциях и роли СА, идентифицируют СА с советом аксакалов. Респонденты считают, что первой инстанцией рассматривающей споры должны быть СА. *«Однозначно, правоохранительные и судебные органы должны рассматривать дела и принимать заявления только в случае, если СА не смог решить спор».*

Важный вопрос обеспечение судов аксакалов заработной платой. В то же время подчеркивается, что вознаграждение не должно стать механизмом для влияния на СА, важно сохранить их независимость. Для повышения статуса и авторитета СА предложено включать членов СА в состав комиссий.

По мнению заместителя главы районной государственной администрации, на сегодняшний день актуальными являются вопросы распределения в интернаты несовершеннолетних детей, оставленных родителями. *«Такие вопросы рассматривает районная госадминистрация, хотя их тоже можно отдать на рассмотрение СА и только на основании решения СА, ОМСУ должен перенаправить в районную комиссию. Т.е. сначала этот вопрос должен решаться на уровне комиссии АО совместно с СА. Но для этого, такие полномочия должны быть прописаны в законе о СА. Решения СА должны иметь юридическую силу, районные суды должны признавать решение СА».*

*«В акимат идут с заявлением даже в случае конфликта между детьми, если бы такие споры разрешали СА, мы не тратили бы время на такие разбирательства. ИДН должны работать тесно с СА в вопросах профилактики правонарушений среди детей».*

*«Адвокатов стало больше, поэтому они сразу начинают призывать людей обращаться в суд, подталкивая их к многочисленным финансовым расходам в то время, когда можно без лишних расходов разрешить в СА».*

Немаловажным фактором в снижении роли СА отмечается отсутствие у людей информации о роли и функциях СА, а также равнодушие и пассивность самих СА.



**Восприятие собственной роли СА.** Председатель СА считает, что необходимо усилить его полномочия в части проверок торговых точек, в наведении порядка в центре села против хаотично организованных торговых мест.

**Таким образом, несмотря на недостаточность компетенций СА, респондентами отмечено, что роль СА в разрешении семейных конфликтов, бытовых споров между соседями и бракоразводных дел достаточно значима. Ключевые акторы вовлекают СА в рассмотрении и разрешении поступивших заявлений и признают необходимость и актуальность данного института в сообществе.**

## **2. Эффективность и результативность**

Отследить эффективность деятельности суда аксакалов данным айыл окмоту в полной мере не представилось возможным, поскольку не выявлено их участия и влияния на улучшение правового либо поведенческого климата в сообществе. Также не представилось возможным измерить и отследить долю разрешенных споров или динамику исполнения решений СА, так как имеющиеся в СА журнал регистрации заявлений, в котором указанные сведения содержат только информацию о фамилии заявителя, либо лица в отношении которого переданы материалы, дата поступления материалов, домашний адрес и примечания, в котором отмечено: «разрешено», «проверяется», «примирены», а также иные материалы: протоколы и заявления не несут достаточной информации и оснований для постановки выводов. Председатель суда оформляет протоколы (хотя в папке «Протоколы» протоколы выглядят скорее, как отчет о проделанной работе по рассмотренному делу).

Таким образом, из 32 дел, зарегистрированных в журнале за 2022 год -13 переданы на рассмотрение из РОВД. Количество перенаправленных с АО, женсовета и других структур установить не удалось, хотя, респондентами в ходе интервью отмечен данный факт (вовлечение СА в рассмотрении поступивших заявлений). По словам председателя СА, остальные все 19 заявителей обратились лично к нему.

По 20-ти зарегистрированным материалам суть спора понятна (в основном, семейные конфликты, бытовые споры между соседями, посярва сада и т.д.), по остальным председатель СА уклонился от ответа.

Долю разрешенных споров определить не удалось. Судя по журналу, из 32 дел -10 закончились примирением сторон, 2 заявителя обратились в райсуд, остальные не понятны. По словам председателя СА, часть рассматриваемых материалов - в процессе, по некоторым, сторонам спора определено время на обдумывание.

Следует подчеркнуть, что материалы дел, протоколы и заявления, передаются из РОВД. По поступившим материалам СА не проводит заседаний в классическом виде. Его роль сводится к проведению бесед со сторонами и отчетом перед РОВД о том, что стороны примирились и претензий друг к другу не имеют.

В данной локации не удалось провести интервью с прямыми благополучателями и ФГД. Отчасти это связано с некоторыми особенностями – закрытостью сообщества, отчасти с тем, что как председатель суда аксакалов, так и айыл башчы и специалист соц. отдела обосновали отказ организовать встречи с благополучателями для интервью и ФГД опасностью возобновления конфликта: «не нужно снова поднимать эти вопросы у людей, люди могут неправильно понять».

Встречи с представителями благополучателей (отец сына в одном из случаев или мать дочери во втором, например) не дали информации, которую можно было бы считать достоверной и достаточной для того, чтобы сделать качественные выводы об эффективности и результативности действий суда аксакалов.

В определенном смысле действия председателя СА по вмешательству в споры можно расценивать как попытки разрешить конфликт, привести стороны к примирению, используя свое влияние и позицию, используя справедливый или законный подход к рассмотрению споров. Соответственно эти действия приводят к определенным результатам, примиряются стороны в семейных конфликтах. Однако вопрос о правильности подхода, следовании закону, стандартам, регламентируемым в законе «О судах аксакалов», выполнению задач, функций и полномочий суда аксакалов остается открытым.

Так, например, из одного кейса мы можем видеть следующую картину:

#### **Кейс №5**

В суд аксакалов обратилась женщина, дочь которой замужем, проживала с родителями мужа. Муж находится в трудовой миграции в России. Средства, которые он зарабатывает – пересылает своей матери, которая в свою очередь тратит их на свои нужды. При этом семье сына на питание, одежду, иные нужды – денег не дает. Председатель суда аксакалов свою роль в этом деле понимает следующим образом: он помог заявительнице обратиться к адвокату с просьбой помочь ей подать заявление в районный суд о выплате алиментов на содержание детей. Женщину с детьми перевезли жить к матери. Сам суд аксакалов материалов в обычном порядке не рассматривал. Провел несколько встреч со сторонами. Ввиду своей недостаточной правовой осведомленности посчитал нужным обратиться к адвокату, который в свою очередь подал исковое заявление о взыскании алиментов в районный суд.

В данном случае мы устанавливаем факт участия председателя СА, как участника переговорных процессов между сторонами: попытку договориться с ответчиком о выделении определенных средств на содержание детей, а также как посредника между заявительницей и адвокатом, поскольку уровень образованности заявительницы не позволяет обратиться к адвокату, описать ситуацию и объяснить свою позицию и требования самостоятельно. Мы видим результативность действия суда аксакалов по отношению к изначальной ситуации: запущен процесс искового судопроизводства, но не можем оценивать по этому факту эффективность суда аксакалов, как института правосудия.

Показателем эффективности также может служить следующий случай:

#### **Кейс №6**

Со слов отца одной из сторон семейного конфликта суд аксакалов действительно повлиял на одну из сторон и привел к положительному результату: в семейном конфликте между мужем и женой ситуация привела к решению о разводе. После беседы, проведенной председателем суда аксакалов с обеими сторонами, стороны признали свои ошибки и пришли к примирению.

В то же время есть случаи, которые указывают на невысокую способность суда аксакалов решить спор без вмешательства органов местного самоуправления:

#### **Кейс №7**

Одна из семей выгрузила строительный материал: песок и щебень на арык, пролегающий на улице, перекрыв при этом поток воды, и доступ к воротам своих соседей. На попытку соседей попросить убрать мешающий стройматериал, они отказались, обосновывая это тем, что не только они выгружают строительный материал на улице. Та же семья вступила в конфликт с соседями по поводу просьбы соседей пройти на территорию их двора, чтобы провести ремонтные, отделочные работы своего дома. Суд аксакалов привлек к разрешению этой проблемы айыл окмоту и районное отделение архитектуры.

Учитывая тот факт, что внушительная часть материалов в суд аксакалов поступает из РОВД (13 из 32), по итогам рассмотрения которых председатель СА отчитывается о проведении бесед со сторонами и последующем примирении сторон, можно сделать вывод, что данное

взаимодействие с правоохранительными органами – некоторый показатель эффективности суда аксакалов. Для примера, ниже приводятся кейсы по делам, переданным из РОВД:

#### **Кейс №8**

По направлению РОВД поступило дело о ссоре между родственниками. В милицию обратилась женщина с жалобой на сестру мужа, которая ее оскорбила и вытолкнула, прогнала и не пустила в дом ее свекрови. Оказалось, что женщина, будучи женой единственного сына пожилой женщины, проживали с мужем отдельно. Когда у матери случился инсульт и некому за ней было ухаживать, приехала с Бишкека дочка (кроме сына у нее одна дочка, т.е. всего двое детей) и ухаживала за матерью. Когда состояние матери ухудшилось по совету мужа невестка пришла навестить свекровь. Между дочерью и невесткой произошла ссора. СА их примирил.

#### **Кейс №9**

Ссора между владельцем магазина и другим торговцем, который в базарный день (по пятницам большой базар), расставил возле магазина свои товары и торговал. Владелец магазина попросил чуть подвинуться, произошла ссора, женщина обратилась в милицию. СА помирил их.

Председатель СА также отмечает, что по вопросам раздела имущества жители обращаются в СА, если брак официально не был зарегистрирован.

### **3. Потенциал СА**

Существующий потенциал СА характеризуется недостаточной компетентностью председателя СА в знании правовых основ, отсутствием реальных членов СА в составе, недостаточной организованностью работы СА и отсутствием понимания полномочий и функций СА.

По мнению респондентов, качественная работа СА обязательно бы вызвала резонанс в сообществе, доверие населения к СА повысилось бы, если бы люди знали, что данный суд аксакалов рассматривает дела по существу, справедливо выносит решения, и соответственно была бы потребность у населения в данном инструменте правосудия.

В данном суде аксакалов нет постоянного графика работы. Подавляющее большинство материалов дела поступают в суд аксакалов из РОВД. Небольшая часть заявлений передается из айыл окмоту, есть случаи устных обращений, которые также регистрируются в журнале регистрации заявлений. Большинство протоколов, актов и заявлений, имеющиеся в суде аксакалов, как правило составлены следователями РОВД.

Обращения в письменном виде поступают на имя председателя СА, есть книга регистрации с печатью АО. Председатель СА регистрирует заявления, далее едет вместе с имамом и квартальным комитетом встречается с заявителем, объясняет необходимость примирения и преимущество примирения, чем дальнейшее разбирательство в суде. Проводит встречу и беседу с ответчиком, убеждает обе стороны в необходимости примирения. Манипулирует тем, что в случае не примирения направит дело в суд. Дает время на обдумывания и примирение. По его словам, люди не знают, в каких случаях надо обращаться в прокуратуру, в каких районный суд и в милицию.

По его словам, остальные члены суда аксакалов привлекаются к рассмотрению дел в зависимости от местонахождения истца и ответчика, с выездом в села, где непосредственно они проживают.

Оформляются протоколы в виде отчета, где фиксируется дата поступления заявления\дела, что проделана, к примеру «проведена беседа со сторонами» и итог «стороны примирились» или решение о передаче в суд. Об исходе дел фиксирует в журнале регистрации «Текшерилди (проверено). Жараштырылды (примирили)» или «Сотко берилсин деп чечилди (решено передать в суд)» или «текшеруудо» (в процессе проверки).

#### **4. Взаимодействие с внешними акторами**

В ходе исследования была получена информация о том, что суд аксакалов рассматривал конфликты с участием женсовета, представителей квартальных комитетов, айыл башчы, специалиста по социальным вопросам. Однако взаимодействие носит не регулярный характер, тесного сотрудничества с айыл окмоту и айыльным кенешем не выявлено.

Взаимодействие с женсоветом. Как было сказано ранее, ввиду заблуждения акторов относительно суда аксакалов и общественно-профилактического центра, приказом утвержден состав ОПЦ, в котором из 15 человек – 6 женщин, из них 2 женщины являются членами женсовета. Все они считают себя членами суда аксакалов.

По словам представителя женсовета, группа женщин, состоящая из 30 человек, объединена в женский совет при Общественно-профилактическом центре айыл окмоту (работают около года). Каждая женщина представляет свой участок квартала/улицу/махаллю, за которым она непосредственно закреплена по месту проживания. Основные направления деятельности женсовета: предотвращение семейного насилия (профилактические беседы), рассмотрение споров по конфликтам в семьях, уменьшение расходов при проведении массовых празднеств, предотвращение ранних браков девочек, соблюдение чистоты и порядка на улицах села, проведение культурно-массовых мероприятий, воспитательно-просветительская деятельность для школьников.

По словам участниц ФГД увеличивается количество конфликтов в семьях, доходящих до требований о разводе: в таких случаях, женсовет принимает участие в рассмотрении таких вопросов, стараясь примирить стороны, сохранить семьи. Очень много конфликтов в семьях, с ранними браками, приходится проводить беседы. Заявления о таких случаях приходят как в милицию, так и управление социального обеспечения. Также озвучена проблема ранних браков без регистрации в органах ЗАГСа. Молодые мужья уезжают на заработки, женщины остаются с ребенком на руках, как матери одиночки (в школе половина родителей - матери-одиночки).

Председателем СА отмечено взаимодействие с районным судом в части получения консультаций по тем или иным обстоятельствам.

Есть прямая и тесная связь СА и общественно-профилактического центра с РОВД, кабинет СА находится в здании ПОМ.

#### **5. Устойчивость СА**

В данной локации трудно говорить об устойчивости СА, поскольку данный институт развит очень слабо. СА или Общественно-профилактический центр обеспечивается со стороны айыл окмоту канцелярскими товарами. По словам председателя, ежегодно выделяется по 20 тысяч сомов на деятельность, однако, получить их у главного бухгалтера приходится через многократные обращения. Часть из этих средств передает представителю женсовета на проведение разъяснительной работы среди женщин и других мероприятий, в т.ч. по предотвращению расточительства во время семейных торжеств и поминальных обрядах.

В целях улучшения работы и усиления потенциала СА, председателем отмечена потребность в документах, определяющих организацию работы (внутренние положения, руководства, инструкции) и необходимость обучений, семинаров по правовым основам.

Институционально устойчивость суда аксакалов измерить также не представляется возможным. Во-первых, в связи с низкой эффективностью суда аксакалов, во-вторых (предположение полевого исследователя), в данном сообществе суд аксакалов, как институт, не имеет традиционных (исторических) корней, и соответственно, авторитета, достаточного для его эффективного функционирования.

## 6. Таласская область

**Краткая информация о локации:** В состав аймака входит три села. Общее число населения АА составляет около 6500 человек. По национальному составу преобладают кыргызы, значительно меньше в аймаке проживают граждане других этнических групп: русских, чеченцев, казахов.

### Информация о СА

Текущий состав СА был избран июне 2022 г. 2-х членов СА переизбраны во второй раз, один из них по совместительству является имамом. Возрастной диапазон членов СА составляет от 50 до 70 лет. Всего в составе 5 мужчин, из них высшее образование имеет только секретарь СА, у остальных среднее образование. Председатель СА имеет средне специальное образование, 8-летний опыт работы в качестве квартального в Аламединском районе в Чуйской области и 7-летний опыт работы председателем АВП в Таласской области.

#### 1. Актуальность

Важность и необходимость СА в аймаке одинаково выделяли местные жители, представители государственных, муниципальных органов и гражданского общества. СА как институт в целевом АА имеет бесспорный авторитет и значимость не только среди населения, но и среди всех остальных заинтересованных лиц. В представлении участников исследования СА – играют важную роль в урегулировании конфликтов и примирении конфликтующих сторон, не позволяя довести дело до правоохранительных и судебных органов.

Руководство РГА отмечает, что роль СА в местном сообществе большая. *«Они помогают поддерживать мир и согласие, снижая конфликтную ситуацию в сообществе разрешая бытовые споры и конфликты. Своей деятельностью, они как бы облегчают работу и снимают нагрузку с АО и с судебной системы».*

Наряду с этим, в сообществе имеется некоторое недоверие к СА, что связано с несколькими причинами. Первая, жители уверены в том, что выборы членов в состав СА осуществляются депутатами местного кенеша исходя из предложений главы АО, а не местными жителями. По их мнению, это делается ради их собственных интересов, что вызывает сильное недовольство среди населения. Из-за чего существует недоверие и к новому созыву, избранному в июне 2022 г., так как это не те уважаемые люди, которым они хотели бы прислушиваться. Вторая причина заключается в недовольстве деятельностью предыдущего созыва СА, в частности председателя СА. Жители считают, неправильным рассматривать и принимать решения на месте правонарушений единолично председателем СА, без участия и согласования с остальными членами СА, что происходило очень часто.

Фактически, председатель депутатов местного кенеша выступил инициатором роспуска предыдущего созыва СА из-за: 1) их нарушения законодательства, по истечении положенных трех лет, которые СА самостоятельно себе продлили; 2) интриг и вмешательства в политику, проводимую местной властью вместе с исполнением прямых обязанностей. К процессу выборов членов СА, председатель депутатов местного кенеша имеет прямое отношение. После роспуска предыдущего созыва, председатель депутатов местного кенеша дал объявление о сборе предложений кандидатур в новый состав СА среди населения. В течение месяца было собрано 11 предложений из 3 сел. На собрании депутатов путем большинства голосов было отобрано 5 членов СА из предложенных 11. Так был утвержден нынешний состав СА.

Вся эта ситуация создает отрицательный фон по отношению к СА и снижает желание жителей обращаться к ним даже несмотря на то, что в настоящее время осуществляет деятельность новый созыв. К примеру, за 5 месяцев с момента их избрания было рассмотрено всего 2 дела.

Тем не менее, представители муниципальных органов, гражданского общества и местные активисты утверждают, что в местном менталитете твердо утвердилась вера в разрешение



конфликтов СА. Потому что они, используя свой опыт и мудрость, быстро могут примирить стороны без ущерба их репутации, не затягивая процесс, как это происходит в судебной системе.

Сами члены СА рассматривают свою роль в сообществе достаточно высоко. Беря во внимание, что членов СА выдвигали сами жители и знание контекста сообщества, СА считают, *«что их решения для населения имеют большой вес или воспринимаются населением как закон»*. Такое отношение можно увидеть в случаях разрешения споров многолетней давности, где истец оказывается не правым, принимает и соглашается с решением СА.

### Кейс №1

В 2009 г. четверым мужчинам – жителям целевого АА со стороны акимата по доверенности был выдан во временное пользование участок земли в размере 3,2 га с целью его озеленения. Из четверых мужчин только одному удалось озеленить выданный участок. Остальные бросили свои участки озеленявшему мужчине (далее ответчик). Один из них отказался от своего участка (далее истец) в пользу озеленявшего мужчины в форме расписки. Остальные двое остались при своих участках, но все озеленение высохло. В 2021 г. спустя 10 лет в СА обратился мужчина, письменно отказавшийся от своего участка. СА ознакомился с делом на месте и решил оставить землю за ответчиком из-за озеленения и водных каналов, которые он проложил. Истец не стал возражать, а ответчик остался доволен справедливым решением СА.

Вместе с этим, есть и признание того, что население может их игнорировать и меньше обращаться к ним, так как репутация СА была подмочена *«дежурными аксакалами, которые подорвали доверие населения, делая то, что им диктует власть»*. Из-за них в сообществе распространилось убеждение, что СА ничего не могут решать, так как их решения не обязательны для исполнения. СА уверены, что им должно быть предоставлено больше полномочий для большего воздействия на снижение конфликтной ситуации в сообществе и профилактику нарушений.

Основные категории споров и конфликтов, по которым обращаются местные жители (по мере убывания важности):

- конфликты, связанные с компенсациями из-за смерти скота на выпасе;
- (часто осенью), из-за растоптанных или съеденных чужим скотом урожая или посевов в земельных наделах (улуш жер);
- земельные споры по установлению границ;
- споры, связанные с водой/арычной линией;
- конфликты, по поводу оскорблений, скандалов и драк.

Обращения по семейным конфликтам, либо по теме насилия в изученных материалах отсутствовали. Подавляющее большинство обращений от мужчин: из 42 дел (с 2019-2022 гг.), женщины выступали истцами только в 8 делах. Часто участники исследования связывали это с устоявшимися обычаями в сообществе: мужчина глава семьи, в чьи обязанности входит обеспечение защиты и безопасности семьи/дома. Женщины отмечали, что обращаются в СА, потому что у них в семье нет мужчины, она является вдовой, разведена, либо муж в миграции.

Среди документов, также встречались случаи, когда жители обращались в СА с жалобой на деятельность бывшего руководства АО, о его неправомерных поступках. К примеру, из-за несправедливого распределения главой АО муки во время пандемии; или конфликт между руководством школы и главой АО из-за обновления фонда радиаторов, где глава АО хотел присвоить замененные радиаторы, но не смог из-за вмешательства одного из членов СА

предыдущего созыва. В общем-то, многие участники исследования отмечали, что нередко конфликты в сообществе в прошлом возникали из-за деятельности главы АО, на которые закрывал глаза бывший председатель СА.

## **2. Эффективность и результативность**

Сохранившийся от предыдущего состава СА журнал регистрации дел начал вестись с 2019 г., однако в нем зарегистрировано всего по 7 заявлений на каждые последние 3 года. Дела за 2022 г. не были зарегистрированы в журнале, но имели остальную документацию – заявление, протокол заседания с решением. В целом, системной работы с документацией не наблюдается, хотя имеются журнал регистрации, отдельные папки с заявлениями и протоколами рассмотренных дел. Заявления и протокола документов лежат в разных папках, и не сшиты по годам или еще каким-то параметрам. Решения оформляются в конце протокола. Многие заявления не имеют протокола или решения СА. Документов за 2018 г. и более ранние годы не выявлено.

К моменту проведения исследования, с 2019 г. СА было зарегистрировано всего 42 дела: в 2019 г. - 18 дел; 2020 г. – 10; 2021 г. – 12; и в 2022 г. – 2 дела. По словам самих членов СА, в последние годы местные жители стали значительно меньше обращаться потому, что стали лучше жить. Однако жители чаще объясняли сокращение обращений и снижение доверия к СА из-за избрания их депутатами местного кенеша, без участия самого населения.

Следует отметить, что предыдущий председатель СА часто участвовал в разрешении спорных дел по приглашению специалистов АО на месте нарушения, без вовлечения остальных членов СА. Такая практика не требовала от него ведения документации. В связи с чем, подобные дела обычно не регистрировались в журнале, либо регистрировались только заявления, а протоколы и решения по каждому делу не фиксировались на бумаге.

*«В селе все занимаются с/х, на почве нехватки воды в поливной сезон, часто происходят мелкие административные нарушения и конфликты. В таких случаях (отдел водного хозяйства) часто вызываем председателя СА на место нарушения. Все случаи, по которым обращались, разрешились благополучно, из-за чего не было нужды оформлять заявления». ГИ*

### **Кейс №2**

В АО обратилась женщина из-за того, что лошади одного из соседей вытоптали и съели люцерну истицы на 3,5 га земли. По соседству поля люцерны также были уничтожены, из-за чего другой сосед истицы словил и запер у себя в сарае 7 лошадей, с целью получения компенсации. При обращении специалисты АО потребовали фотографии, доказывающие нанесение ущерба для приложения к делу и выписки штрафа. Далее, она обратилась к председателю СА и вместе с участковым милиционером они поехали на место инцидента. Истица вместе с соседом требовала компенсацию ущерба или выплаты штрафа за то, что лошади специально были выпущены на поля с люцерной. Во время разбирательства выяснилось, что хозяева лошадей ученики истицы. Председатель СА на этом основании обратился к истице, попросив ее простить своих учеников без выплаты штрафов, а учеников просить прощения у потерпевшей стороны. Так, истица простила своих учеников, а они письменно согласились выплатить штраф, если подобное повторится. Истица осталась довольной решением СА.

С приходом нынешнего созыва также был случай, когда председателя СА пригласили на место нарушения в составе комиссии специалистов АО, где они все вместе рассматривали дело, высказывали свои мнения и предложения как разрешить спор. Однако, нынешний председатель СА считает, не соответствующим закону принимать решения от имени всего состава СА на



месте возникновения конфликтов, даже при наличии комиссии из специалистов АО и других лиц. Выезд оправдан если членов СА вызывают/приглашают на место нарушения только для ознакомления с деталями дела. По его мнению, все возникающие конфликты и споры (поступившие в СА) должны решаться в составе не менее 3 членов СА. Иначе нарушается процедура принятия решения СА.

Следует отметить, что население не осведомлено, как СА должны работать. Они не могли дать оценку насколько правильно СА действуют, посещая и вынося решение на месте правонарушения в одиночку, или все-таки решения должны приниматься коллегиально на заседаниях СА в полном составе. Более того, жители выражали недоумение, почему решения СА не имеют юридической силы и могут вообще не исполняться. Это в какой-то мере, отражает отношение, степень доверия и готовности людей следовать решениям СА. К примеру, выделяется случай, когда в СА обратилась женщина с целью возмещения долга относительно использования участка много лет назад. Истица долга не могла самостоятельно добиться выплаты долга. Обращение в СА дало быстрый результат, долг был выплачен в тот же день.

### **Кейс №3**

Мужчина в качестве ответчика был приглашен на рассмотрение дела относительно временного использования 40 соток земельного надела и не выплаты арендной платы с 2010 г. На заседании СА участвовало 3 членов СА и истица. Во время заседания мужчина поделился своими жизненными обстоятельствами, спорил с истицей, ближе к концу пришли к согласованному решению. Там же был произведен расчет и согласование суммы его долга. Процесс длился около 2 часов. По решению СА он выплатил согласованную сумму за аренду земли. Выплата была произведена в тот же день, он передал деньги истице через одного из членов СА. Сам процесс мужчина оценивает положительно, все происходило в уважительной форме, а вынесенное решение считает правильным. Обе стороны остались довольны решением СА.

С избранием нового состава СА было рассмотрено всего 2 дела, оба завершились примирением сторон и были исполнены. Динамику разрешения конфликтов за предыдущие годы (2019-2021 гг.) отследить по документам сложно, так как от общего числа 42 заявлений протокола рассмотрения дела с решениями представлены только для 23 дел. Все эти дела были разрешены. По словам членов СА предыдущих созывов, от общего числа рассмотренных дел 80% имеют положительный исход, т.е. исполняются.

При вынесении решений, устанавливается определенный срок, до какого числа ответчик должен его выполнить. Данный срок согласуется на месте с ответчиком. Далее, обе стороны, согласно этому решению пишут письмо-согласие (тип кат) с вынесенным решением. Сторонам дается разъяснение, что в случае не исполнения решения, дело перейдет в районный суд. Преимуществом такого предупреждения является то, что стороны осознают наличие возможности обратиться в вышестоящие органы, в случае если они не удовлетворены решением СА. Удовлетворенность сторон решениями СА возникает также, потому что процессы направлены на примирение сторон. Таким образом, на заседании члены СА не обвиняют вторую сторону, а выступают больше в качестве защитников с обеих сторон.

Стоит отметить, что наиболее высокий позитивный результат, где стороны примиряются и приходят к согласованным решениям являются споры, связанные со скотом и земельными наделами. Это связано с тем, что эти вопросы отрегулированы в аймаке договорными обязательствами и НПА, таким образом, споры разрешаются очень быстро.

#### **Кейс №4**

Пастух по ошибке уведомил не того хозяина коровы. Корова умерла на пастбище. После этого, предполагаемый хозяин забирает и отвозит мертвую тушу к ветеринарному врачу, где по бирке коровы выявляется, что хозяином коровы является другой человек. В то время как, настоящему хозяину была возвращена чужая здоровая корова. Так, возник спорный конфликт между пастухом и двумя сторонами, выделившими коров на летний выпас. В СА обратилась сторона, чья корова якобы умерла. Так как в АА большинство населения занято сельским хозяйством, у обеих сторон был оформлен договор с пастухом, на случай смерти скота на выпасе. На заседании СА пастуху было разъяснено, что ошибка произошла с его стороны и ему следует восстановить стоимость коровы, согласованную с истцом на основании договора. Обе стороны пришли к согласию, пастух признал свою ошибку на заседании СА и выплатил требуемую сумму истцу в срок, установленный в решении СА.

#### **Кейс №5**

Мужчина обратился по поводу потери 1 теленка из 5 переданных на выпас в весенне-летний период. Истец требовал выплатить компенсацию, но пастух отказывался. После рассмотрения дела СА, пастух компенсировал в счет умершей коровы теленка в размере 25 000 сом.

Важно отметить, что дел, связанных с домашним насилием, семейными конфликтами, разводами и связанными имущественными спорами в СА не рассматриваются. Все подобные обращения поступают к участковому милиционеру, либо в судебные органы.

При вынесении решений СА руководствуются не только наличием фактических свидетельств и документов, но также в равной степени, законами, традиционными и религиозными нормами. По мнению СА, если руководствоваться только нормами закона они не будут отличаться от официальной судебной системы. Вместе с тем, они считают, что в решениях СА не могут преобладать только нормы шариата или обычаев и традиций, потому что общество одинаково живет в этих измерениях и эти аспекты необходимо учитывать.

На практике, контроль исполнения решения осуществляется истцом, который по истечении срока в случае неисполнения снова обращается в СА. В таком случае, СА выясняет обстоятельства, дает сокращенный срок для исполнения решения и снова предупреждает, что дело может перейти в судебную инстанцию, и что это может оказаться достаточно ресурсозатратно для них. Такое предупреждение как бы служит в качестве устрашения и оказывает сильное воздействие на исполнение решений СА. Тем не менее, бывают и случаи, когда такие механизмы не работают.

#### **Кейс №6**

Женщина обратилась к специалисту, по земельным вопросам в АО (тоже женщина) за положенными 50 сотками земельного надела. На месте возник спор. Специалист в грубой форме отказала в услуге и оскорбила обратившуюся женщину обозвав непристойными словами. Оскорбленная женщина написала заявление в СА на поведение специалиста АО. Процесс длился более 2 часов. На заседании оскорбленная женщина сказала, что заявление не заберет, пока ответчицу не уволят с места работы, иначе она обратится в вышестоящие органы. СА призывали обе стороны к примирению, но стороны так и не примирились. Конфликт не был решен.

Жизнедеятельность местного населения в большей степени зависит от земельных наделов. Из-за чего, в осенний период в СА поступают в основном конфликты, связанные с поеданием/порчей растительности в огородах и посевов в земельных наделах. В весенне-летний период возникает больше конфликтов по поводу ирригации земельных наделов. Помимо этого, конфликты возникают по поводу спорного разделения земельных наделов и участков. По словам участников исследования, большинство конфликтов возникают из-за не профессиональности специалистов АО – по земельным и водным вопросам, пастбищного хозяйства и т.д. На этой почве родственники, соседи оскорбляют друг друга и не могут мирно решить возникший спор, затем обращаются в правоохранительные органы или АО, которые спускают эти дела для рассмотрения в СА.

Участники СА одной из проблем видят аффилированность СА с главой АО и депутатами местного кенеша. Члены СА из предыдущих составов в подтверждение отмечали, что *«предыдущий председатель СА совершал много нарушений, потому что имел поддержку главы АО»*. Риск в том, что, когда жители обращаются по спорным вопросам, где ответчиками выступают ОМСУ, то решения СА могут приниматься не в пользу жителей.

Важно заметить, что население считает местные органы власти равными перед СА. И в случаях, если они не достигли результата после обращения в СА на действия представителей муниципальных органов, это вызывает недовольство населения СА. В свою очередь, это также влияет на авторитет СА, снижая веру людей в них.

#### **Кейс №7**

Мужчина обратился в СА по делу о расширении улицы, утвержденной в 2020 г. районным управлением архитектуры, госрегистром и депутатами местного кенеша на расширение до 10 м в ширину. В текущем состоянии ее ширина составляет 4 м. Ранее, мужчина обращался в АО, но реакции не последовало. Дело было рассмотрено СА, где было принято решение, чтобы улица была расширена согласно документам. Однако вопрос не был решен, так как требовались воля и действия со стороны АО по сносу жилых ограждений для расширения улицы. На такое отношение (бывший) председатель СА выразил мнение, что госрегистр должен подать на АО в суд, только в таком случае, руководство АО отреагирует на обращение. Истец остался разочарованным результатом обращения в СА.

По большому счету, СА воздействуют на снижение конфликтной ситуации в сообществе в основном только в случаях обращения людей к ним. Были единичные случаи, когда члены предыдущего состава СА по приглашению директоров школ и классных руководителей, посещали школы для проведения классных часов на темы школьного рэкета, насилия и ранних браков. В целом, регулярных практик направленных на профилактику правонарушений или улучшение криминогенной ситуации не осуществляются. Есть практики влияния на изменение устоявшихся норм и обычаев, где члены СА тесно работают с общественностью на сходах и собраниях жителей с целью предотвращения излишних расходов на торжествах и похоронах.

Председатель СА отмечает, что на данный момент они согласно закону могут только рассматривать поступающие дела. Но считает, было бы намного эффективней, если СА допускали заниматься предупреждением и профилактикой конфликтов в сообществе, давая задания различным группам АА. К примеру: запретить или следить за тем, чтобы скот возвращался из летнего выпаса только в конце октября, чтобы население успело собрать весь урожай. Это предотвратило бы частые осенние конфликты с вытаптыванием и/или поеданием растительности и посевов в огородах и земельных наделах.

### **3. Потенциал СА**

Процесс выбора членов СА в целевом АА имеет свои нюансы. Выдвижение членов СА осуществлялось через подачу определенной документации в местный кенеш. Хотя кандидатуры всех членов СА выдвигались местными жителями, не все члены СА знали о том, что их избрали в состав СА. К примеру, некоторых членов СА посетили старейшины села попросив занять должность СА, другие узнали, что избраны в состав СА получив уведомление от АО.

В общем-то, уровень образования, гендерная и этническая принадлежность не влияют на выбор членов СА. В текущем составе функционирует 5 членов СА все мужчины, из них только секретарь имеет высшее (педагогическое) образование, у остальных среднее и среднее специальное образование. По мнению самих членов СА, факторами их выдвижения в состав СА были: наличие опыта работы с населением коммуникативные навыки, энергичность («жаши тарга орун берейлик») и справедливость.

В текущем составе все члены СА мужчины. Все члены СА и многие участники исследования отмечали необходимость включения в состав СА хотя бы 2 женщин, за исключением председателя СА. Он считает, что *«женщины в составе СА не нужны, их не должно быть там»*. Однако не против включения женщин в состав, если население само предложит их кандидатуры в СА. В предыдущем составе СА была одна женщина, исполнявшая функции секретаря, которая, по словам участников исследования не имела голоса.

Члены СА, да и все остальные участники исследования отмечали, что население не выдвигает женщин в качестве СА, связывая это, во-первых, с менталитетом *«мужчина глава семьи, способный решать проблемы семьи/сообщества и т.д., женщине решать проблемы жителей сообщества не свойственно, поэтому она не должна вмешиваться»*. Во-вторых, отсутствием в сообществе «достойных» кандидатур со стороны самих женщин. В-третьих, само словосочетание «аксакалдар соту» буквально ассоциируется с мужчинами, поэтому женщины и не стремятся выдвигать себя в состав СА. При этом, члены женсоветов больше работают с уязвимыми семьями. Участники исследования часто отмечали о необходимости информационных кампаний и активации женщин в сообществе.

*«Достойных кандидатур в АА нет и в целом женщины в сельской местности пассивны в общественной жизни. Почти не участвуют на разных собраниях, а если и участвуют их предложения не «содержательны» (не несут смысла). Поэтому население их не предлагает, и сами женщины не стремятся к этой должности. Мужья обычно сами посещают собрания и чаще не позволяют одновременно участвовать и женам. В целом мужчины более активны в общественной жизни, потому что считается, что мужчина глава семьи – поэтому он решает все вопросы с внешним миром (по отношению от дома). А женщины итак сильно обременены домашними обязанностями, поэтому неправильно обязывать их занимать должность СА».* ГИ

Необходимо добавить, что в текущем составе 2 членов СА чуть старше 50 лет, в том числе и председатель СА. Между тем, изменение возраста и назначение СА с 50 лет вызывает скептическое отношение жителей и некоторых заинтересованных лиц к ним. В обществе 50 летний человек воспринимается все еще молодым, а «аксакалом» может считаться после 60 лет. Большое внимание жители уделяли также важности образования или наличия опыта в юридической области именно у председателя СА. Отсутствие таковых, по их мнению, считается большим недостатком всего состава СА. Помимо этого, некоторые участники исследования недоумевали, почему с каждым новым созывом число членов СА сокращается, связывая это, с одной стороны, решениями местных депутатов и руководства АО. С другой стороны, что кандидаты в СА при их избрании просят им выделить заработную плату, либо земельный надел в качестве компенсации. В результате, все это отражается на снижении доверия и репутации текущего состава СА.

Определенных критериев распределения функциональных обязанностей между членами СА нет. В своей деятельности руководствуются Уставом СА и Законом о СА. Между членами СА есть договоренность, что не будут влезать в дела АО или местного кенеша, будут рассматривать только дела подведомственные СА согласно закону, остальные будут передавать специалистам АО. Каких-либо правил для работы с другими группами интересов нет. Делопроизводство ведет секретарь СА, т.е. регистрация всех поступивших материалов, заявлений и протоколирование судебных заседаний является обязанностью секретаря СА. Председатель СА ведет судебные заседания, остальные участники обычно участвуют в обсуждениях и принятии решений.

СА имеют собственный кабинет в здании АО. Перед входом в кабинет представлен список с ФИО и контактными данными текущего состава членов СА. В кабинете имеется старый компьютер, столы, стулья и скамейки. Определенных приемных дней заявлений граждан нет, жители могут обращаться в любое удобное время (сначала по телефону, потом с заявлением). В случае если жители обращаются в АО, заявителей чаще всего просят сначала обратиться в СА. СА, выслушав вопрос истцов, решает, принимать ли заявление или перенаправить к узкому специалисту в АО. Заявления для рассмотрения в СА могут приниматься как через секретарей главы АО, так и через секретаря СА. Все заявления после поступления рассматриваются в течение 15 дней, но обычно заседания назначаются раньше этого срока, на следующую пятницу после жума-намаза. Между членами СА есть договоренность, что они должны быть свободны каждую пятницу в послеобеденное время, для участия на заседании в случае поступления заявления. Секретарь отслеживает и обзванивает членов СА, уведомляя их о наличии или отсутствии обращений.

Процесс рассмотрения дел в СА достаточно формализован. Сбор членов СА организует секретарь СА. Привод ответчика обеспечивает участковый милиционер. После того, как все участники собирались, председатель распределяет время для каждого участника процесса, предупреждает о необходимости придерживаться порядка и последовательности рассмотрения дела: сначала истец рассказывает суть конфликта, далее ему задаются дополнительные вопросы, затем очередь переходит к ответчику, он отвечает на все вопросы. Председатель СА следит за временем и последовательностью ведения процесса. Далее, обе стороны просят выйти за дверь, для вынесения членами СА решения. Каждый член СА высказывает мнение/предложения по решению конфликта, с учетом примирения сторон. Решения принимаются большинством голосов и объявляются сторонам. В обязательном порядке все решения согласуются со сторонами, затем берутся письма согласия с решениями СА.

Протокол (вместе с решением) ведется в письменной форме, сначала от руки, затем переносится на компьютер и распечатывается у секретаря АО в двух экземплярах: один для заявителя, второй для институциональной памяти.

Длительность рассмотрения одного процесса в среднем составляет 1 час. В настоящее время обращения рассматриваются достаточно быстро, в предыдущем созыве дело могло тянуться месяцами. При этом, участники СА хоть и отрицали относительно денежных расходов на разрешение споров, допускали случаи, когда одна из сторон приглашает членов СА «на чай» для положительного разрешения конфликта.

Все заседания проходят в открытом формате, но посторонние люди не допускаются на процесс. По словам членов СА, среди них бывают те, кто не соблюдают конфиденциальность и разглашают детали дела. Между тем, председатель СА уверен в том, что все рассматриваемые дела должны распространяться среди местного населения, но не самими членами СА. Это важно, чтобы жители также понимали и имели представление о выносимых решениях в случае возникновения схожих конфликтов и споров.

#### **4. Взаимодействие с внешними акторами**



Предыдущий состав СА осуществляя свою работу активно взаимодействовал не только с местными органами власти, но и со специалистами АО, участковыми милиционерами, женсоветами, старейшинами и молодежными советами, а также гражданским обществом.

Круг взаимодействия нынешнего состава СА с внешними акторами достаточно ограничен. В своей деятельности они больше коммуницируют с участковым милиционером с целью обеспечения привода одной из сторон процесса, а также главой АО и депутатами местного кенеша по время отчетных собраний. Учитывая число рассмотренных дел, участие специалистов АО или других заинтересованных лиц на заседаниях еще не требовалось.

#### **Кейс №8**

В СА обратился местный житель, из-за ущерба: почти вся поспевшая фасоль на 2 га земли была съедена баранами. Местный овчар по своей беспечности (уснул) выпустил 420 баранов на поля с фасолью истца. В результате весь посев был уничтожен. На требование возмещения ущерба ответчик долго игнорировал истца. После обращения в СА и получения уведомления от участкового милиционера, ответчик сразу выплатил компенсацию, согласованную с истцом, при этом, не доводя дело до заседания СА. Для завершения делопроизводства, СА взял с обеих сторон объяснительные письма (тил кат) о том, что они пришли к соглашению, и далее не имеют претензий друг другу.

В сообществе не работает институт ОПЦ, нет старосты села. На момент исследования с назначения главы АО прошел только 1 месяц, в связи с чем, новые составы предыдущих советов молодежи, старейшин и женсоветов еще не были утверждены. Вследствие чего, взаимодействие СА с ними еще не было выстроено.

Многие участники исследования особо выделяют роль текущего имама в АА, называя его тем, кто может разрешить многие вопросы и конфликты, которые не под силу СА и даже местным органам власти. По словам самого имама, он не может заменить СА, а только высказывать советы для справедливого разрешения конфликта.

Важно отметить, что и практики вовлечения имамов в рассмотрение дел СА в сообществе отсутствуют. Тем не менее, имам взаимодействует с СА на годовых отчетных собраниях ОМСУ перед населением, а также обычно на собраниях и сходах жителей в АО при необходимости призыва жителей к мирному разрешению конфликтов. Среди успешных случаев взаимодействия с СА имам выделяет два случая:

1. предотвращение конфликтов при распределении гумпомощи в рамках комиссий от АО;
2. совместное с СА и АО контроль по распределению дважды в году «битир-садака» из сборов во время орозо, а также «зекет» осенью после сбора урожая/возвращения скота из пастбищ.

Организаций поддерживающих нынешний состав СА нет. По собственной инициативе председатель СА познакомился с председателем районного суда и начальником РОВД спустя 4 месяцев после своего утверждения. Целью председателя было получить консультацию относительно законности рассмотренных дел членами СА. И председатель районного суда, и начальник РОВД подтвердили готовность оказывать юридическую поддержку членам СА и при необходимости предоставлять консультации. Кроме этого, с председателем районного суда был утвержден совместный план работ на ноябрь по сбору СА всего района для обсуждения их деятельности и потребностей.

#### **5. Устойчивость СА:**

Ежегодно со стороны АО выделяется 7000 сом на канцелярские и транспортные расходы СА. В прошлом Уставом СА разрешалось штрафовать виновную сторону процесса. К примеру, если

в результате конфликта одна из сторон потерпела (незначительный) ущерб имуществу или здоровью человека, СА мог оштрафовать ответчика на сумму до 10 000 сом, только в случае неисполнения решения СА. В случаях, если ущерб был нанесен скотом, штраф составлял 1000 сом за одно поголовье крупнорогатого скота. В прошлом созыве подобные штрафы использовались довольно часто. Председатель СА текущего созыва считает необходимым снова внести в Устав СА пункт о штрафах, от которых 10-20% могло бы отходить на деятельность СА.

Среди преимуществ, можно выделить обеспечение за счет АО отдельным кабинетов СА и коммунальными расходами за электричество. Среди недостатков финансирования, почти все участники исследования отмечали отсутствие заработных и транспортных плат, что в свою очередь может влиять на ответственное отношение и беспристрастность членов СА. Другим недостатком члены СА, назывался сложный процесс выделения из бюджета расходов на деятельность СА, даже если статья расхода утверждается, требуется ждать целый год до его исполнения. В настоящее время СА нуждаются в принтере для распечатки документации. Помимо этого, СА отмечали, о важности морального поощрения СА, к примеру в день пожилых людей, а также на других знаменательных праздниках страны.

В целом, системной работы с документацией СА не наблюдается, даже при наличии некоторых документов за последние 4 года. Учитывая то, что предыдущий состав СА был распущен депутатами местного кенеша, вся документация за последние годы, ключи от кабинета и печать СА от предыдущего созыва были изъяты через участкового милиционера. В связи с чем, члены СА не интересовались и не изучали предыдущий опыт СА. Более того, по мнению членов СА, необходимости в обеспечении преемственности документации от одного созыва к другому нет, так как они с окончанием деятельности предыдущего созыва не имеют какой-либо силы. И по истечению 5 лет, согласно закону об архивации, все материалы СА должны будут передаваться в архив АО. Такое положение дел отражает отношение СА к обеспечению институциональной памяти.

Все члены СА, местные жители, представители муниципальных органов и гражданского общества отмечали о потребности повышения уровня потенциала членов СА относительно прав человека и законодательства по возникающим спорам и конфликтам. Обучение желательно проводить дважды в год используя различные механизмы: тренинги, семинары, а также консультационные встречи на постоянной основе.



## 7. Баткенская область

**Краткая информация о локации:** в АА насчитывается 12 сел. Общее число населения составляет около 37000 человек. По этническому составу: преобладают таджики – 61%, кыргызы – 24% и узбеки – 13%, чуть в меньшем количестве туркмен – 1%, русских – менее 1%, прочих национальностей – 1%.

### Информация о СА

Год создания текущего состава СА – 2006. Всего в составе утверждено 9 членов СА, из них 1 женщина, зарегистрированная в качестве секретаря. С момента избрания сменилось 5 членов СА, по причине смерти.

#### 1. Актуальность

Потребность населения в СА высокая, их большое значение в сообществе одинаково отмечали представители МСУ, гражданского общества, а также местные жители как из числа не участвовавших на процессах СА, так и те, кто обращался в СА. СА для местного населения выступает органом, который помогает жителям на месте быстро и справедливо разрешить возникший спор или конфликт, не доводя дело до правоохранительных или судебных органов.

*«У нас суд аксакалов – это палочка выручалочка! Бытовые, семейные проблемы решает на месте же, не доводя до больших конфликтов. Так как в АА проживают около 37 тыс. человек, для АО, это большая помощь». ГИ*

*«Жители АА решение СА воспринимают как закон. В сообществе всегда возникают различные конфликтные ситуации, уважаемый населением, авторитетный, компетентный СА своей деятельностью помогает местной власти при работе с жителями АО». ГИ*

*«Я считаю, что СА – это второй АО. СА всегда вместе с народом, помогает им, решает споры как внутри семьи, так и между соседями, между сообществами. Жители очень уважают СА, обращаясь к ним, они рассчитывают на реальную помощь. Принятые решения СА должны быть такими же важными, как и решение АО». ГИ*

Следует отметить, что председатель СА в сообществе пользуется большим уважением и авторитетом, жители знают его и верят, что он может разрешить любой конфликт или спор, либо посоветует, как дальше поступать. Это связано в первую очередь, с тем, что он занимает свою должность с 2006 г. Он одновременно является председателем ОПЦ целевого АО (с 2020 г.), старостой села (с 2008 г.), и имамом одного из 12 сел. Во-вторых, 90% всех поступающих в СА дел рассматриваются председателем СА в составе комиссии (ОПЦ) в зависимости от категории спора/конфликта, но без участия остальных членов СА. В комиссию ОПЦ входят участковые милиции, старосты сел, члены женсоветов 12 сел, а также узкие специалисты АО (по землеустройству/воде/социальным вопросам, юрист), при необходимости приглашаются имамы. Отчего в понимании местного населения председатель СА как бы сам представляет целый институт, а члены комиссии ОПЦ выступают в глазах сообщества членами СА. Остальной состав СА существует формально на бумаге и при необходимости созывается или раз в квартал или полгода на общую встречу, либо в случаях рассмотрения семейных конфликтов, если они относятся к одному селу проживания с конфликтующей семьей. Они также вовлекаются в своем селе проживания в рассмотрение незначительных споров совместно со старостой села, что бывает крайне редко. Такое положение дел связано с относительной удаленностью сел от центра, где находится здание ОПЦ и отсутствием транспортных и/или заработных плат, из-за чего остальные члены отказываются участвовать на рассмотрении дел в полном составе.

Динамика обращений в СА с 2018 г. по октябрь 2022 г. по категориям споров показывает, что основная доля заявлений приходится на следующие категории дел (по мере убывания важности):

- споры из-за земельных участков (жер тилке боюнча)
- поручения из районной администрации с целью проведения профилактических мер
- семейные конфликты, среди них большая часть споров из-за развода
- конфликты между соседями
- споры по поводу дорог
- споры по поводу воды
- раздел недвижимого имущества (уй талаш)
- споры из-за земельных наделов (улуш чек ара тартыш)

Значительная доля обращений в СА приходится на мужчин, около 50% от общей доли обращений в год. Доля обращений со стороны женщин составляет менее 30%. Женщины чаще всего обращаются в СА из-за семейных конфликтов, разводов и последующих вопросов, связанных с разделом имущества, или приданного, выплатой алиментов, распределения детей и т.д. Тогда как мужчины, больше всего обращаются в СА по бытовым спорным вопросам, связанным с разделением земельных участков или наделов, использования дорог, воды, а также конфликтов между соседями. Около 20% обращений поступают от различных организаций или групп людей по поводу неправомерного действия или поведения других людей. К примеру, жители улицы жалуются на несносное поведение соседа из-за пьянства; либо представительство Ассоциации водопользователей (АВП) обращается в СА из-за нарушения водопользователями устава Ассоциации. В СА обращаются и районной госадминистрации например: с просьбой провести информирование среди жителей о последствиях коронавируса в случае нарушения карантинных мер и т.д.

В целом, участники СА во время исследования оценивали председателя СА как наиболее опытного человека в сообществе в разрешении спорных вопросов и часто выражали удовлетворенность его работой, даже если решения выносились не в их пользу.

#### **Кейс №1**

Женщина живет с семьей в доме, построенном мужем на общем земельном участке, принадлежащем поровну мужу и свекрови. Однако свекровь заявила, что участок полностью принадлежит ей, из-за чего пытается выгнать невестку со всей семьей из их дома, так как участки по ошибке поменялись и дома построены на участках друг друга. Т.е. дом сына на участке его матери, а дом свекрови на участке сына. Документы о приобретении участков (12 лет назад) находятся у свекрови, и физические границы разделения неизвестны. Свекровь попыталась переоформить участок сына на свою дочь, но не смогла, так как потребовалась подпись невестки. Ежедневно свекровь устраивает скандалы в доме сына, ломает инвентарь и посуду, портит продукты питания, разбрасывая их на улицу, иногда бьет невестку. Конфликт длится уже 6 лет. Истица обратилась в СА с просьбой разделить земельные участки между ее мужем и свекровью и разрешить семейный конфликт. Председатель СА в составе комиссии сначала беседовал со сторонами в помещении ОПЦ, затем несколько раз проводил беседы в домах конфликтующих сторон. Но после ряда встреч с СА, ничего не изменилось, хотя свекровь прилюдно дала обещание больше не скандалить. СА, напротив, сказал истице, что свекровь права, чтобы она как невестка молчала, попросив ее потерпеть скандалы пока свекровь (68 лет) не умрет. Несмотря на такое решение, истица осталась довольна работой СА и отметила, что при необходимости готова обращаться и по другим вопросам.

Участники исследования из числа населения отдельно выделяли роль СА в разрешении семейных конфликтов. В сообществе нередки случаи, когда невест вместе с детьми мужа и

свекрови выгоняют из дома. В таких случаях СА помогает им возвращаться в дома. Участники подчеркивали, что в подобных конфликтных ситуациях жители обращаются в СА, а не в милицию в надежде мирно решить свои проблемы. Так как при обращении в милицию есть большая вероятность эскалации конфликта, а не примирения сторон. Отдельно было отмечено, что СА стараются на месте разрешить спор, прийти к решению удовлетворяющий обе стороны, не запрашивая денег или дополнительных средств. Поэтому доверие к СА и выносимым справедливым решениям позволяют местным жителям обращаться к ним с надеждой и без какой-либо боязни последствий.

Вместе с тем, не только участники СА, но и представители ОМСУ и представители гражданского общества не могли дать оценку работе остального состава СА, так как не знают их. Отсюда следует, что вся работа СА завязана на одном человеке, остальные члены СА не имеют аналогичного опыта, как и председатель СА. Таким образом, в случае смены председателя СА существует риск, что выстроенная за многие годы система работы может развалиться. Это, в свою очередь, может также отразиться на эффективности и результативности деятельности СА, а также их имидже в сообществе. Некоторые заинтересованные стороны и местное население во время исследования, выражали обеспокоенность тем, что председатель СА ведет всю работу СА один, у него нет команды, которая бы помогала ему брать больше дел, проводить дополнительные профилактические меры. Помимо прочего, активисты и представители ОМСУ сообщества отмечают одной из важных ролей председателя СА – урегулирование ситуации, связанной с межэтническими конфликтами, и профилактика религиозного радикализма. Сам председатель СА считает свою роль в разрешении конфликтов и споров в сообществе значительной. По его словам, с момента его назначения, ежегодное число обращений в СА выросло в 10 раз (от 15-20 до 180 заявлений в год к 2010 г.). Хотя другие члены СА мало вовлекаются в разрешение спорных вопросов, также, как и все остальные участники исследования высоко оценивают роль СА в поддержании порядка и снижении конфликтной ситуации, как на уровне семьи, так и в целом сообщества.

## **2. Эффективность**

По данным регистрационного журнала обращений в СА, за последние 5 лет было рассмотрено 430 дел, не включая устные обращения за консультацией и совместную работу председателя СА с ОМСУ и участковыми милиционерами согласно их планам работ на год. В настоящее время, председатель СА принимает около 100 обращений в год. Заявление рассматриваются и решения выносятся в течение 14 дней после поступления заявления к нему. При этом, нужно отметить о существующей проблеме коммуникации с заявителями. Часто, СА не предупреждает истца, каким образом и когда будет рассматриваться их дело. Из-за своей занятости председатель СА редко долго находится в своем кабинете. Отчего заявители успевают по несколько раз посетить АО для выяснения дня и времени посещения СА.

По словам председателя СА, в последние годы число обращений сократилось на 20-30%, что связано с улучшением жизни местного населения. В то же время, представители управления социального обеспечения на районном уровне, а также районный суд чаще отмечали о снижении эффективности работы СА, связывая это с намерением людей законно решить конфликт, так как решения СА не всегда могут исполняться.

*«Обращения сокращаются из-за того, что местное население стало менее терпимым и меньше проявляет уважения к СА, но больше стремятся обращаться в правоохранительные и судебные органы, так как хотят получить документ, имеющий законную силу. В большей степени роль СА в сообществе напрямую зависит от авторитета и компетенции самих членов СА. Если, они пользуются уважением среди населения, то и деятельность этого института будет эффективной, а решения иметь силу». ГИ*

В целом, председатель СА реагирует не только на обращения и заявления местных жителей. По словам представителей ОМСУ и других местных акторов он вносит большой вклад в снижение

конфликтной ситуации и профилактику правонарушений в сообществе в целом. Например, в целевом АА проживает 16 национальностей, основные группы этносов: таджики, кыргызы и узбеки. Председатель СА занимается профилактикой и урегулированием межнациональных конфликтов, которые возобновляются, когда случаются конфликты на границе Кыргызстана и Таджикистана несмотря на то, что общей границы между целевым АА и Таджикистаном нет. Он создает комиссию, привлекает представителей власти и как можно мобильнее старается решать подобные вопросы.

Нередки случаи, когда КРС и МРС переходят границы и пасутся на приграничной территории с Узбекистаном, в селе Кувасай. Для решения данной проблемы создается комиссия, куда входят председатель СА, руководство АО, юрист, специалист по земельным вопросам АО и совместно регулируют эти вопросы. Помимо этого, СА совместно решают с представителями соседнего села Узбекистана, вопрос отстрела бродячих собак. Обе стороны договариваются, в какой день и в какой промежуток времени будет вестись отстрел.

Вместе с тем, он также занимается профилактикой по темам домашнего насилия и религиозного радикализма. Будучи Имамом, проводит разъяснительные работы и обращения в мечетях по пятницам и на сельских сходах жителей. Кроме этого, ведет статистику: количества мечетей и намазканы, проверяет наличие регистрации, причины отсутствия, количества медресе, где и какие курсы, обучающие религии есть, имеется ли у них разрешение. Вся эта информация становится основой для проведения проверок ОМСУ.

В июне 2022 г. вышло постановление о сокращении расходов на свадьбы и похороны. Председатель СА успешно следит и проводит разъяснительные работы, в связи с чем, в течение последних пяти месяцев значительно и ощутимо сократились данные расходы.

Представители социальных блоков, как на местном, так и на районном уровне также хорошо оценивали работу председателя СА, та, как он входит в состав различных комиссий по социальным вопросам (комиссия по делам детей и семьи, по пособиям и т.д.). Заведующая отдела защиты семьи и детей (ОПЗД) отмечает в последние годы рост числа разводов и лишений родительских прав (из-за миграции, или алиментов) одной из сторон. По ее словам, относительно других АА из целевого АА поступает меньше всего подобных заявлений, что также является заслугой председателя СА. Свой вклад он также внес в составе комиссии со специалистами из соцотдела АО в обустройстве и усыновлении детей, прибывших из Ирака в 2021 г.

По словам участковых милиционеров, председатель СА вовлекается и в воспитательно-профилактические меры в случаях, когда произошло, к примеру, скотокрадство или мелкое воровство, либо когда мужчины подрались и нанесли тяжелый вред друг другу. В подобных случаях председатель СА проводит беседы со сторонами, помогает примириться и мирно разрешить вопрос без открытия уголовного дела. При необходимости и согласия сторон организует и направляет виновную сторону на обучение в медресе, а пьянствующих людей на лечение и реабилитацию.

Таким образом, можно увидеть существенный вклад и влияние председателя СА на улучшение поведенческого, психологического климата и в целом на смягчение конфликтной ситуации в сообществе.

### **3. Результативность**

Хотя председатель СА заявляет, что все выносимые решения основаны на законах, остальные участники исследования чаще всего отмечали, что СА руководствуются в большей степени наличием фактических свидетельств и документов, а также учитывает традиционные и религиозные нормы. Большинство участников исследования, считают правильным его подход при вынесении решений. Тем не менее, в некоторых случаях лица, обращавшиеся в СА, отмечали потребность в юридическом образовании для консультации, которое отсутствует у

СА в целевом АА. Вдобавок, всем известно, что председатель СА имеет только среднее образование.

Недовольство работой СА возникает, из-за случаев, когда председатель СА не смог привести стороны к мирному решению и одна из сторон отказывается примиряться; либо в случаях, когда вынесенные решения не исполняются. Отсутствие контроля исполнения своих решений СА, является одной из проблем в сообществе, влияющим на имидж и авторитет СА.

### **Кейс №2**

Женщина преклонного возраста обратилась в СА летом 2022 г., чтобы они помогли примириться с золовкой и справедливо разделить имущество ее мужа после развода с ним. Так как брат болеет, золовка развела своего брата с женой (на старости лет) с намерением захватить все его имущество. Она открыто заявила, что ей нужен его дом и вся земля. После развода, золовка подала в райсуд от имени своего брата на раздел имущества и выселение всей семьи: бывшей жены, детей с их семьями. Сын истицы обещал построить новый дом на общем участке и забрать отца и ухаживать за ним, а золовке оставить старый дом, на что последняя не согласилась. Конфликт длится уже на протяжении 5 лет. Истица большую часть своей доли и доли детей от усталости конфликтовать уступила золовке, хотя у той нет своей семьи. СА провел беседы с золовкой истицы, но та наотрез отказалась соглашаться на какие-либо уступки и примиряться с другой стороной. Вследствие чего СА рекомендовал им обратиться в судебные органы. Таким образом, истица осталась недовольной результатом обращения в СА, так как они не смогли ей помочь, считает, что они могли быть тверже с ее золовкой. Однако выразила благодарность старанием СА оказать помощь.

По мнению председателя, СА нужно оценивать по двум показателям: количеству обращений и количеству исполненных решений СА за год. Значительное сокращение обоих чисел в динамике накладывает тень на репутацию и авторитет СА, это обуславливает СА покинуть свою должность. Со слов самого председателя СА, более 90% решений исполняются, однако он их не перепроверяет, только если люди сами не обращались повторно. Согласно изученным документам, стороны после окончания процесса рассмотрения дают письменное согласие с решением СА. Это в свою очередь, вселяет уверенность в то, что в подавляющем большинстве случаев, решения председателя СА исполняются. В некоторых случаях, старосты сел мониторят исполнение решения СА. Однако, за не имением полномочий, они не могут принуждать стороны к исполнению решения. Письменное согласие, не всегда гарантирует исполнение решения СА, и это вызывают у жителей недовольство работой СА, считая это недостатком, влияющим на их доверие к СА. Многие участники исследования выражали потребность в усилении полномочий СА, через придание юридической силы выносимым решениям, либо наложением штрафов за неисполнение решения СА. Между тем, СА не пользуются механизмами принудительного исполнения своих решений. Представитель районного суда отмечает, что по вопросам полномочным для рассмотрения СА их решения имеют юридическую силу, это отражено в главе 47 о признании решений СА в Гражданском процессуальном Кодексе. Однако председатель СА еще ни разу не воспользовался этой нормой, так как не знает о ней.



### **Кейс №3**

За последние несколько лет директор АВП обращался трижды в СА с жалобой на водопользователей, из-за нарушения устава пользования водой. Хотя СА выносил решение в пользу АВП, было исполнено только одно решение, и то после контрольного обращения и запугивания ответчика обращением в правоохранительные органы.

### **Кейс №4**

Молодая женщина обратилась в СА из-за захвата соседом части дороги, через которую заезжала их машина во двор. Хотя СА вынес решение в пользу истицы, и сосед дал согласие отодвинуть свое ограждение на 2 метра, оно так и не было исполнено. Так как истица, является гражданкой Узбекистана, сосед, стал чаще угрожать ей разрушением ее ограждения участка.

В целом, гендерная принадлежность не влияет на принятие решения СА, о чем отмечали председатель СА и другие акторы. В большей степени решения СА не в пользу женщин выносятся, в случаях отсутствия регистрации о браке. К примеру, в сообществе часто происходят семейные конфликты и разводы, при этом у них отсутствует официальное свидетельство о браке, пара прошла только религиозный обряд «нике». В последующем женщина рождает, но муж или его родственники выгоняют жену вместе с ребенком. В таких семьях женщины остаются абсолютно бесправными. Они не могут получить ни свидетельства ребенку, ни прав на имущество. В подобных делах СА проводят с мужчинами разъяснительные работы, чтобы женщина смогла получить свидетельство ребенку, а мужья оказывали материальную поддержку женщине с ребенком после развода.

### **Кейс №5**

Женщина была подвергнута насилию со стороны мужа и свекрови, они побили ее и хотели выгнать из семьи. У них было 4 детей. Причина избиения – свекрови не нравилась невестка, возможно, из-за случаев непослушания. СА вместе с женсоветом на протяжении 2 лет вели это дело, старались не передавать дело в милицию и в суд. Старались сделать все возможное, чтобы семья не разрушилась, и четверо детей воспитывались в полной семье. В результате семья съехала на квартиру и стала жить спокойно, отдельно от свекрови. СА и женсовет помогли сохранить семью и избежать трагедии 6 человек.

### **Кейс №6**

Сестра одной из респонденток проживала вместе с мужем и 3 детьми. Другая разведенная женщина из этого же села стала причиной разлада в их семье, встречаясь с мужем ее сестры. В их семье участились непонимания, ссоры. Респондентка вместе со своей сестрой обратились в СА с просьбой помочь разобраться в сложившейся ситуации. СА с женсоветом поговорили с разведенной женщиной о ее непристойном поведении, беседу провели и с ее матерью. Им дали месяц для того, чтобы проанализировать свое поведение и не вмешиваться в жизнь другой семьи. В настоящее время, в семье сестры наладились отношения с мужем, и они продолжают жить вместе.

Количество дел рекомендованных СА для рассмотрения в районном суде составляет около 15-20 ежегодно. За последние годы это число не изменилось. Наряду с этим, важно отметить, что семейные конфликты наиболее часто рассматриваются повторно по 3-4 раза подряд. Однако

статистику по повторным обращениям СА не ведут. По словам председателя и других членов СА, в отличие от остальных категорий, доля примирительных решений по семейным конфликтам наиболее низкая и составляет около 60%. Это связано с повторяющейся конфликтной ситуацией в семьях, или не исполнением решения СА виновной стороной. В подобных случаях СА после нескольких рассмотрений дела, рекомендуют обращаться в правоохранительные или судебные органы. Но зачастую женщины отказываются, так как мужчина в семье является единственным кормильцем. В целом учитывая данные количества обращений (в среднем около 100 заявлений в год), готовность сторон исполнять решения СА в сообществе довольно высокая. Однако есть необходимость внедрять механизмы контроля исполнения решений СА.

#### **4. Потенциал СА**

Последние выборы членов СА проводились в далеком 2006 г. на курултае аймака, где собралось около 400 жителей. Глава целевого АО выдвинул кандидатуру текущего председателя СА, а местные жители поддержали его в качестве председателя. После этих выборов, каждые несколько лет происходит переутверждение состава СА депутатами местного кенеша, а председатель остается прежним. Всего в составе СА 9 членов, избираются по 1 с каждого села. С 2006 г. сменилось только 5 из них, по причине смерти. На практике, рекомендация и выдвижение членов СА лежит на старосте села и главе АО, а утверждение на депутатах местного кенеша. В связи с многонациональностью жителей аймака, состав СА также полиэтничен: 4 членов СА таджикской нации, 3 – кыргызской, и 2 – узбекской национальности. С профессиональной точки зрения, высшее образование имеется у всех членов СА, за исключением председателя и секретаря СА.

В составе из 9 членов СА есть одна женщина, которая числится по документам секретарем СА. Так как она часто болеет, помогает только с набором текстов на компьютере и их распечаткой, правом голоса на собраниях не обладает. По словам, некоторых акторов, в случаях даже когда в состав СА выдвигают авторитетных, пользующихся уважением женщин, они отказываются, оправдываясь наличием домашнего быта. Председатель СА считает, что даже при наличии женщин в составе СА они, как и мужчины – члены СА не будут участвовать на разбирательстве спорных вопросов. Из-за отсутствия заработной платы женщины, как и остальные мужчины, откажутся тратить собственные ресурсы и время на разбирательство чужих проблем.

К слову, председатель СА уверен в отсутствии необходимости женщин в составе СА, так как он старается взаимодействовать с членами женсоветов (12 сел) при рассмотрении семейных конфликтов и других видов споров затрагивающих женщин. Вместе с тем, участковый милиционер отмечает редкое участие членов женсоветов на рассмотрении семейных конфликтов или домашнего насилия. По его словам, чаще всего, такие дела рассматриваются без их участия. Например, в случаях домашнего насилия, обе стороны пишут объяснительные письма во время рассмотрения процесса, затем опрос женщины проводят члены женсоветов, если их нет, опрашивают сами мужчины – члены СА.

В этой связи, члены СА, как и прочие участники исследования, убеждены, что женщины в составе СА нужны. Но в чуть меньшем количестве чем мужчин, не больше 30%. Это, в свою очередь, может существенно повлиять на конфликтную ситуацию и принимаемые решения СА, так как члены женсоветов не могут участвовать в принятии решений. Наряду с этим, в сообществе живет убеждение, что «мужчинам ниспослано благословение», а также стереотип, что мужчины в сообществе не будут слушаться или проигнорируют женщин. Поэтому, респонденты были против выбора женщины в качестве председателя СА, утверждая, что они могут выполнять функцию его «помощницы».

Ввиду того, то председатель СА ведет всю деятельность один, вся работа, связанная с регистрацией поступивших материалов и заявлений, организация и обеспечение рассмотрения спорного вопроса в составе членов СА или комиссии остаются за ним. В долевом



распределении рассмотрение дел в составе комиссии занимает 90% конфликтов и споров. Комиссии формируются в зависимости от категории спора: для рассмотрения семейных конфликтов и домашнего насилия приглашаются члены СА (в частности, из одного села проживания), женсоветы, староста села и участковые милиционеры. Для рассмотрения общественно-бытовых споров и конфликтов в комиссию включается староста села, узкие специалисты АО (по землеустройству, воде, соцвопросам, или юрист), приглашенные специалисты на районном уровне (госрегистр, кадастр и т.д.), при необходимости участковый милиционер. Дела, рассмотренные совместно с членами СА, занимают около 10% случаев.

Вся деятельность СА осуществляется на основе Закона «О судах аксакалов» и ежегодных планов работ ОПЦ утвержденных депутатами местного кенеша. Процесс рассмотрения заявления начинается с регистрации заявления и материалов дела. Все заявления в СА поступают с отпиской и визой из АО. Нередко, он сам помогает истцам в оформлении их обращений и консультирует куда обращаться. Далее, председатель СА назначает дату, организует и приглашает (через телефон) всех необходимых специалистов и сторон конфликта на место нарушения. После рассмотрения дела, выносится устное решение, которое затем переносится на бумагу в 2 экземплярах. Это делается, чтобы выдать один экземпляр решения заявителю, второй архивировать для институциональной памяти. Все делопроизводство ведется в бумажной форме. В случае если не удастся вынести решение на месте, все участники спорного вопроса снова приглашаются в помещение ОПЦ для завершения дела. Все дела рассматриваются открыто, негласно действует правило о неразглашении деталей конфликта.

Председатель СА сам ведет и хранит всю документацию с 2006 г. в кабинете ОПЦ. Вся документация очень аккуратно и четко структурирована: обращения граждан зарегистрированы в журналах регистрации по 4 года, каждое обращение пронумеровано по месяцам, проставлено (по порядку: заявление, подтверждающие данные, акт-решение СА/комиссии ОПЦ или сообщение-перенаправление в правоохранительные или судебные органы) и распределено по папкам по каждому году. Таким образом, по журналу регистрации можно найти дело, рассмотренное в любой год с 2006 г. и при наличии запроса, председатель СА выдает копию документов по любому делу.

СА имеет просторный кабинет напротив здания АО, с отдельной комнатой ожидания, где осуществляется деятельность СА. На входе в помещение висят вывески с именами Председателя СА и участкового милиционера. Кабинетом они пользуются вместе. Перед зданием висит вывеска с названием ОПЦ. Определенных приемных дней заявлений граждан нет, жители могут обращаться в любое удобное время, только если застанут не месте Председателя СА. Кабинет теплый, удобный, имеется весь необходимый инвентарь (стулья, столы, компьютер, принтер), очень много грамот с отметкой деятельности СА правоохранительными органами и АО за прошедшие годы.

К слову, после изменения уголовного кодекса (в 2018 г), правоохранительные органы перестали уделять внимание СА. По словам председателя СА, до этих изменений УВД очень активно взаимодействовало и поощряло работу СА. К примеру, в 2014 г. он получил знак отличия (статуэтку) за свою активность на страновом уровне, не раз получал от УВД грамоты, медали, значки за свои заслуги, приглашения на годовые праздники ОВД. В настоящее время, хотя АО тоже выдает изредка поощрительные грамоты, СА недостает морального поощрения их значимости.

## **5. Взаимодействие с внешними акторами**

Беря во внимание то, что подавляющее большинство дел рассматриваются в составе различных комиссий, ключевыми партнерами в рассмотрении конфликтов выступают: руководство и представительные органы АО, старосты 11 сел, члены СА, участковые милиционеры каждого села, члены женсоветов 12 сел, узкие специалисты АО (по землеустройству, воде, соц. вопросам, или юрист), представители госрегистра и кадастровой службы, реже имамы. Участие

в разрешении спорных вопросов и конфликтов в комиссии определяется в зависимости от функциональных обязанностей ключевых партнеров. Готовность помочь или оказывать поддержку в разрешении конфликтов на своем уровне выражали все участники исследования. При этом определенных закрепленных или согласованных правил взаимодействия нет.

Фактически взаимодействие осуществляется следующим образом: после поступления заявления председатель СА назначает дату и приглашает по телефону всех на рассмотрение дела. Затем, на месте они все вместе выслушивают стороны, задают им вопросы, высказывают мнения и предложения по делу. На этом основании председатель СА выносит решение и согласует со сторонами. По мнению большинства акторов, существующие институты в сообществе не могут заменить функции СА. За счет такого взаимодействия со всеми ключевыми лицами, результаты большинства рассмотренных дел завершаются успешно, что подтверждает и председатель СА.

#### **Кейс №7**

Соседи истицы хотели отобрать часть их участка, из-за чего они с мужем обратились в СА. Вначале по непонятным причинам соседи не давали построить ограждение участка, затем сами захватили часть участка, построили ограждение и возвели фундамент для дальнейшего строительства дома. Конфликт рассматривался председателем СА, совместно со старостой села, специалистом по землеустройству из АО и юриста. На месте рассмотрения дела выяснилось, что у истицы с мужем есть красная книга, где обозначены границы участка. А у второй стороны документов на спорный участок не оказалось. В связи с чем, решение СА было принято в пользу истицы, а соседи сами снесли все, что до этого были ими построено.

#### **Кейс №8**

Муж с женой развелись, решение было принято обоюдно. Однако муж и его мама категорически отказывались отдавать посуду, вещи, мебель, которые обычно привозит с собой невеста в день свадьбы. СА вместе с лидерами сообщества, с женсоветом, Имамом и старостой села смогли разрешить этот спор. Решение СА было вынесено в пользу жены. Успех заключался в совместной работе представителей официальных и неофициальных структур.

#### **Кейс №9**

В случаях, когда после развода матери не разрешают детям видеться со своими отцами, СА совместно с юристом АО и старостой села проводят разъяснительные работы. Объясняют, что по законодательству отец имеет право видеться с ребенком и что в противном случае они вправе написать заявление в милицию, что может привести к таким последствиям как судебные тяжбы и соответствующие возможные значительные финансовые расходы. Вовлечение юриста помогло СА успешно разрешить семейный конфликт.

По словам председателя СА в последние годы, в целевом АА прибывают новые знатоки религиозных учений (алымы) с признаками ваххабизма и вносят смуту, настраивают против традиционных норм и обычаев, вызывая конфликты. Подобных случаев в сообществе возникает 3-4 раза в год. В этой связи председатель СА для профилактических целей привлекает имамов и сельских старост для проведения разъяснительных работ среди молодежи.

Помимо этого, имамы вместе с участковыми милиционерами приглашаются СА для предварительных бесед при возникновении семейных конфликтов. Чаще всего, они приглашаются для чтения проповеди мужчинам, злоупотребляющим алкоголем и

устраивающим скандалы в семье, либо разводов согласно религии. Таким образом, имамы как бы принимают участие в мирном разрешении конфликта, не вовлекаясь в сам процесс рассмотрения дела.

#### **Кейс №10**

Мужчина несколько лет пил и устраивал в доме скандалы. Сначала родные приглашали участковых милиционеров и имама. Мужчина утверждал, что вправе устраивать в своем доме все, что захочет. Так повторялось несколько раз. Имам каждый раз читал ему проповедь о неправильности его поведения. В последний раз пригласили участкового и председателя СА. Председатель СА добился согласия мужчины получить реабилитационное лечение и бросить пить. Так, мужчина прошел несколько раз подряд лечение, перестал пить и в настоящее время читает намаз.

#### **Кейс №11**

Муж с женой сильно поругались, в гневе муж произнес «уч талак». По нормам шариата в таких случаях считается, что муж с женой развелись и больше не могут жить вместе, даже если муж и жена решат помириться. СА пригласил имама, чтобы он помог решить вопрос, с кем должны остаться дети и кому достанется дом, в котором они проживали. Решение было принято в пользу жены, она с детьми осталась дома, а муж был вынужден съехать.

### **6. Устойчивость СА**

Председатель СА будучи одновременно закреплен в АО в качестве старосты одного из сел имеет заработную плату. К решению, назначить председателя СА старостой села и оплачивать заработную плату, пришли в АО после того, как он хотел отказаться от должности председателя. С тех пор, уже на протяжении 15 лет он получает заработную плату и занимает несколько позиций одновременно. Размер заработной платы в 2022 г. составил чуть больше 20 тыс. сом. Помимо этого, АО лично председателю СА выделяет в натуральном виде бензин (5 л. раз в квартал) вместо транспортных расходов и канцелярских товаров. В отличие от него, остальные члены СА не имеют каких-либо финансовых поощрений и выплат, и даже компенсации на транспортные расходы. Такое положение негативно влияет на ответственное отношение членов СА к своей работе. Из-за чего, они зачастую не участвуют на рассмотрении конфликтов. Другим недостатком является отмена штрафных санкций СА, которая до изменения уголовного законодательства обеспечивала исполнение решений СА и в какой-то мере покрывала расходы СА. На данный момент других механизмов финансирования СА нет. Среди преимуществ, можно также выделить обеспечение СА помещением ОПЦ и коммунальными расходами за электричество.

Ежегодно в конце года председатель СА письменно отчитывается перед депутатами местного кенеша на общих собраниях. Так как он ведет всю документацию сам, то и отчетность формирует самостоятельно. В документе отражает все категории споров в количественном разрезе, которые поступили на рассмотрение СА. Всю статистику по годам хранит в шкафу вместе с остальной документацией. Очень скрупулезно относится к ведению делопроизводства, хранит все материалы с 2006 г. для институциональной памяти. По словам местных акторов, участники СА по прошествии нескольких лет возвращаются и просят выдать копии решений, председатель СА обычно сам легко находит в журнале регистрации и выдает нужный документ. С момента его назначения председателем СА, от предыдущего созыва ему было передано всего пара рассмотренных дел. Он в свою очередь, планирует осуществить процесс передачи дел для следующего созыва через акт приемки передачи документов.

В целом, можно сказать, что финансовая и институциональная устойчивость СА в целевом АА обеспечена. Исключением является отсутствие финансирования остальных членов СА, что напрямую отражается на их работе. Помимо прочего, председатель СА выразил наличие потребности в объединении в единую платформу СА на национальном уровне, что способствовало бы обмену опытом и методиками ведения дел. Другие члены СА выражали потребность в повышении компетенции, однако не смогли сформулировать, в каком направлении или чему хотели бы обучаться.

## 8. Иссык-Кульская область

Население составляет почти 15000 человек. Мужчины и женщины представлены почти в равном количестве. Этнический состав однородный: кыргызы – 99% человек, русские – менее 1%.

### Информация о СА

Суд аксакалов в данном айыл окмоту беспрерывно работает около 20 лет.

Состав СА гендерно нейтрален: 2 женщины из 5 членов СА. Женщинам в СА отводится важная роль, а также признается их особый вклад в решение споров с участием женщин.

Слабая активность женщин в участии в общественной жизни сообщества может объясняться как отсутствием времени и нежеланием, так и неуверенностью в своей компетенции, поскольку вовлеченность в работу СА — это большая ответственность. Барьером могут служить и распространенные в обществе стереотипы о месте женщины пожилого возраста дома рядом с внуками.

Мотивацией для работы в СА является финансовое вознаграждение, поскольку ни одно другое общественное объединение не финансируется. Важным мотивирующим фактором является также поддержка со стороны женского сообщества. К примеру, одна из членов СА была избрана в текущем году. Наибольшую поддержку в адаптации ей оказала женщина - другой член СА, с большим опытом работы в этой сфере.

Женщины - действующие члены СА - бывшие председатели квартальных комитетов. Участие женщин в СА всеми расценивается как позитивный фактор: *«Женщина женщине хорошо объясняет»*. Некоторые респонденты отмечали большую справедливость женщин при принятии решений, так как они рассматривают споры *«глазами матери»*. Для примера приводится известный всему населенному пункту спор двух соседок по поливной воде:

#### Кейс №1

Одна из сторон спора, через участок которой проходил арык с поливной водой, не давала другой поливать огород, закрывала арык. Спор первоначально был направлен в Женсовет. Конфликт не был исчерпан, дело направили в СА. Члены СА посетили место спора. 3-4 часа беседовали и убеждали стороны. СА говорил о том, что у второй соседки тоже маленькие дети. Ей нужно поливать абрикос, яблоки, нужно детей кормить. Особенно активную роль играла женщина член СА, которая смогла найти общий язык со сторонами конфликта.

Все члены в составе СА кыргызы. Возрастной состав членов СА ровный: возраст всех членов СА около 70 лет. Члены СА давно друг друга знают, климат внутри суда аксакалов хороший, позитивный. У Председателя СА стаж работы 15 лет, вышедший сотрудник милиции. Члены СА имеют высшее и средне-специальное образование. Члены СА заключают трудовое соглашение с айыл окмоту, которое является основанием для получения оплаты из айыл окмоту.

### 1. Актуальность

Уровень потребности населения в СА, судя по оценкам самого СА, сотрудников айыл окмоту, благополучателей, высокий. Сами члены СА воспринимают себя очень нужными. По их словам, население знает о работе СА, знает где расположен СА. На здании, в котором размещено помещение СА, есть вывеска. Айыл окмоту, квартальные направляют заявителей в СА, дают его контакты.

Членов СА знает население, они авторитетны среди гражданского общества, многие члены СА ранее работали на государственной и муниципальной службе. СА приносит пользу народу: *«Они сами сюда не пришли. Их народ избрал»*. Знание председателем СА законодательства, его многолетний опыт работы в милиции является фактором, позитивно воспринимаемым в

обществе. Наряду с этим прозвучало мнение, что предыдущий опыт работы председателя СА в правоохранительные органы является отрицательной характеристикой, поскольку в обществе существуют негативные установки связанные с работой милиции.

По мнению же районного судьи, ротированного в данный район в прошлом месяце, население не знакомо не только с деятельностью СА, но и с его наличием. Это выражается в том, что, когда судья спрашивает у сторон в начале процесса о том, обращались ли они до суда в СА, многие удивляются тому, что данный орган существует.

Динамика обращений в СА в последнее время снизилась. В 2019 году было зарегистрировано 46 заявлений, в 2020 – 23 заявлений, в 2021 – 29 заявлений. СА связывают это с пандемией и изменениями в законодательстве. Начиная с этого года вновь наблюдается рост обращений: с начала года СА зарегистрировано 38 заявлений. Заявления в СА поступают не только из айыл окмоту, но и напрямую от граждан. Во время интервью, мы были свидетелями, как заявители приходили в помещение СА с целью оставить заявление о возмещении ущерба для рассмотрения его СА.

Количество заявителей мужчин и женщин в данном СА эквивалентно.

По вопросам семейного насилия обращений практически нет. СА направляет таких заявителей в суд или правоохранительные органы.

Основное преимущество СА по сравнению с другими общественными органами в том, что он *«решает проблему»*. Это выражается в том, что СА рассматривает спор оперативно, без волокиты. Стороны получают на руки решение. СА контролирует его исполнение. Если решение добровольно не исполняется, то СА направляет стороны в суд для принудительного исполнения. Ни один другой общественный орган не может обеспечить такой цикл работы с заявлениями граждан.

Респонденты отмечают ряд преимуществ обращения в СА по сравнению с другими органами:

- менее формальная процедура рассмотрения споров;
- короткие сроки рассмотрения дел (как правило материалы рассматриваются в течение двух-трех дней после их поступления, срок рассмотрения не превышает одного месяца);
- отсутствие государственной пошлины;
- отсутствие коррупции и взяток;
- возможность вынесения справедливого решения при отсутствии доказательств, требуемых судами общей юрисдикции;
- возможность вынесения справедливого решения на основании традиционных и общечеловеческих ценностей (в случаях, когда нет достаточных доказательств рассмотреть вопрос в рамках закона (например, отсутствие долговых расписок, официальной регистрации брака и т.п.);
- доступность и отсутствие страха перед судом аксакалов (по сравнению с судами общей юрисдикции);
- разрешение конфликта при наименьших затратах.

Все респонденты признают необходимость СА в структуре общественных организаций на местном уровне. СА имеет влияние в сообществе, доступен для граждан. СА эффективно и оперативно обеспечивает разрешение споров, возникающих в гражданско-правовой и смежных сферах жизнедеятельности сообщества, по своему потенциалу способен разгрузить судебную систему и работу правоохранительных органов в части профилактики правонарушений и разрешения споров и конфликтов.

По мнению представителей гражданского общества СА может стать хорошим мостом для диалога между поколениями. В обществе, где много социальных и мировоззренческих



разногласий суды аксакалов до сих пор актуальны и способны играть роль коммуникационного канала, куда могли бы обращаться граждане.

В связи с изменениями в административном и уголовном законодательстве, в частности с принятием Уголовного кодекса и Кодекса о правонарушениях от 28 октября 2021 г., а также закона КР «Об основах профилактики правонарушений» от 05 мая 2021 г., респонденты отмечают снижение роли и влияния института СА в местных сообществах в связи с тем, что СА не вправе теперь рассматривать уголовные преступления и административные проступки. Действующий закон о судах аксакалов вступает в противоречие с указанными нормативными актами в этой части. Ранее большая часть материалов и заявлений в данном регионе поступала в суды аксакалов из правоохранительных органов и судов. Сейчас они не вправе передавать материалы по правонарушениям в суды аксакалов. Кроме того, СА не вправе применять меры административного воздействия за нарушения (штрафы, общественные работы), которые служили инструментами влияния в сообществах.

## **2. Эффективность. Результативность.**

Влияние СА на снижение конфликтогенной ситуации в обществе заметно. СА проводит заседания на постоянной основе 2 раза в неделю – в понедельник и четверг. Население, милиция, айыл окмоту знает об этом и в назначенные дни обращается с заявлениями.

В СА дела могут рассматриваться только по соглашению сторон. СА направляет сторонам повестки, в которых со ссылкой на ст.117 УПК 1999 года сторона извещается о необходимости прийти в СА. Как правило вторая сторона соглашается прийти в СА. По мнению членов СА, это, потому что СА никого не ругает, а старается доступно объяснить.

Если одна из сторон отказывается прийти в СА, помощь с вызовом оказывает милиция. Члены СА вспомнили случай, когда чабан – сторона спора - на заседание не являлся, игнорировал повестки СА. О данном факте сообщили участковому и чабана задержали на одни сутки. После чего он явился в СА, извинился, сослался на то, что находился в состоянии алкогольного опьянения. С итоговым решением СА был согласен.

В случае неуважения сторонами суда аксакалов, опозданий либо игнорирования заседаний СА, он может наложить штраф.

По отдельным категориям споров наработана постоянная и устойчивая практика их разрешения. Это касается споров по взысканию долга, возмещению ущерба за утеранный/погибший во время выпаса скот, споры по поливу, споры между соседями.

Это один из типичных кейсов по возмещению ущерба, рассмотренный СА по заявлению председателя Совета ветеранов, который демонстрирует подходы СА к работе со сторонами спора, оценке доказательств:

### **Кейс №2**

Заявитель отдал чабану на выпас скот. Через 6 месяцев стадо вернулось с джайлоо. Заявитель не досчитался 2х голов овец. Чабан показал шкуры погибших овец, метки на шкурах не соответствовали тем, что стояли на овцах заявителя. Последний потребовал от чабана компенсацию за погибших овец. После отказа добровольно возвестить ущерб, заявитель обратился в СА.

В СА чабан стал жаловаться, что возможности возместить ущерб в полном объеме нет: у него долг по кредиту, маленькие дети. Заявитель вошел в ситуацию и простил часть долга: «Скот и так иногда подыхает». Заявитель поставил условие, если чабан вернет одну овцу на следующий день, то больше он требовать не будет. Чабан вернул одну овцу вместо 2х погибших и конфликт был исчерпан.



Заявитель считает, что обращение в СА было эффективным. Решение о возмещении ущерба в половинном размере принадлежит самому заявителю: «Если бы я настоял на своем, то СА присудил мне 2 овцы». По мнению заявителя, сразу обращаться в суд не стоит. Жители испокон веков решали вопросы у старейшин. В советское время тоже обращались к старейшинам для решения споров в семье и в обществе. В СА спор легче решается. В районном суде нужен адвокат, спор рассматривается долго, волокита. СА же рассматривает спор за одно заседание.

По свидетельству СА, отсутствие у населения практики оформлять договором взаимоотношения с чабанами создает в последующем трудности. Население привыкло в этих вопросах опираться на доверие. Фиксация переданного скота осуществляется только в блокноте чабана. СА неоднократно рекомендовал разработать типовой договор и оформлять обязательства сторон в письменном виде.

По спорам о возврате долга СА старается войти в ситуацию: если у заемщика денег нет, то просит его вернуть долг по частям. После погашения долга займодавец пишет расписку о том, что долг погашен.

Часто случаются споры между соседями относительно границ участка. СА такие споры разрешает на месте с вызовом специалиста-землеустроителя, который производит замеры. Эта категория споров связана с тем, что ранее границы земельных участков не определялись строго. Сейчас население стало лучше обрабатывать землю, поэтому к земле относятся как к большой ценности.

В качестве успешного кейса, демонстрирующего потенциал СА, по информации айыл окмоту, является следующий:

#### **Кейс №3**

Мужчина, находящийся в состоянии опьянения, зарезал лошадь, которая зашла к нему на огород. Сначала он отказывался от данного факта, однако, когда были обнаружены следы крови на его ноже, стал отказываться от возмещения ущерба. У причинителя вреда сын занимал высокопоставленный пост в столице и оказывал давление на следствие. Свидетели отказывались давать показания. Собственник лошади не мог добиться правды. В айыл окмоту посоветовали собственнику лошади обратиться в СА. Председатель СА поговорил с виновным. Его опыт работы в милиции помог решить дело: он знает как разговаривать с людьми, как раскрывать преступление. Обычно, председатель СА старается ясно объяснить нарушителю уголовные последствия дела, беседует с нарушителем на противопоставлении СА с правоохранительными органами. В итоге нарушитель возместил собственнику ущерб и извинился.

Семейные споры в данной локации крайне редки. Ранние браки не распространены. Разводы - в пределах нормы. В качестве примера семейных споров члены СА приводят споры по займу между братьями, спор матери с дочкой относительно поведения последней. Дочь не слушается мать, уходит из дома без спроса. СА решает такие споры посредством бесед и увещаний сторон. Молодежь прислушивается к советам старших, хотя и не сразу.

Случаются имущественные споры между родственниками. Один из таких споров касался продажи дома, подаренного молодым супругам матерью мужа. Дети переоформили подарок на себя и хотели продать свой дом. Заявительница (мать) возражала против такого решения, мотивируя тем, что детям будет негде жить. СА принял сторону заявительницы.

Довольно необычный кейс, был рассмотрен СА по обращению айыл окмоту:

#### **Кейс №4**

В социальных сетях и группах WhatsApp было распространено видео пьяного человека, заходящего в здание айыл окмоту. Видео сопровождалось комментарием, что сотрудники айыл окмоту находятся в рабочее время в пьяном виде. На самом деле на видео был запечатлен посторонний человек, не имеющий отношения к сотрудникам айыл окмоту. Представитель айыл окмоту обратился в СА с просьбой наказать виновного. По записям видео наблюдения нашли человека, который производил видеосъемку. Сначала, тот отказывался, но на видео было хорошо видно номер машины и личность нарушителя. Нарушитель объяснил свое поведение желанием подшутить. СА наложил на нарушителя штраф 10 тыс. сомов, который он оплатил и извинился перед айыл окмоту.

В этом деле интересно, что айыл окмоту выступил сам заявителем по вопросу, который затронул его интересы. Представитель айыл окмоту объяснил это тем, что они хорошо знают нарушителя и его и родителей и не хотели поднимать шумиху.

После того, как стала известна личность нарушителя в айыл окмоту ждали извинений в течение 2 дней. Не дождавшись, сказали: «Давайте, оштрафуйте».

Часто возникают споры по очередности полива, по содержанию арычной системы, по поливу огородов питьевой водой через шланги. По последнему факту проводятся рейды в составе квартального и участкового, по результатам которого составляется акт и направляется в суд аксакалов. СА при рассмотрении конфликтов вносит свои рекомендации по профилактике конфликтов на будущее. Так, СА порекомендовал АВП создать электронный график полива, чтобы распорядители воды не имели возможности перекидывать очередь. Также им было рекомендовано жителям установить лотки для воды в арыках, чтобы дома не сырели от поливной воды и это не служило препятствием для запрета пропуска поливной воды через огород.

Неуспешные кейсы в практике СА, как правило, связаны с системными проблемами в данном селе (например, проблема полива), которые требуют решений со стороны местной власти на системной основе. СА не в состоянии их решить ввиду иного мандата. Однако население в таких случаях делает выводы о неэффективности и бесполезности СА.

Состав СА знаком с законодательством. Изучают законы самостоятельно. Очень помогает то, что председатель СА - бывший милиционер, который имеет юридическое образование и большой стаж работы по специальности. Прочную опору на закон члены СА связывают также с тем, что данный населенный пункт является административным центром района, где раньше жило много русских, поэтому практика использования закона плотно укоренилась у населения. А вот использование норм Шариата, напротив, не распространено. Сами СА не проявляют инициативы во взаимодействии с духовенством. Респонденты привели только один кейс, в который были вовлечены представители духовенства на этапе исполнения решения СА:

#### **Кейс №5**

Для разрешения спора между соседками был приглашен представитель мечети, в связи с тем, что решение суда аксакалов не исполнялись обеими сторонами. В СА посчитали, что поскольку обе стороны являются практикующими мусульманками и читают пятикратный намаз, участие представителя мечети может оказать положительное воздействие. Опыт оказался безуспешным. На стороны не повлияло ни решение СА, ни привлечение религиозного лидера.

СА часто в процессе рассмотрения дела обращается к народным традициям и обычаям, призывает стороны слушаться старших, уважать родителей. Есть споры по разделу имущества в случае развода, которые рассматриваются по народным традициям:

#### **Кейс №6**

При разводе сторона невесты требует вернуть мебель, которая была передана в качестве приданного. Сторона жениха мебель не отдает, ссылаясь на то, что они тоже понесли расходы на свадьбу. Во время рассмотрения спора СА подробно выясняет стоимость мебели, сколько денег заплатила и какой скот передала стороны жениха. Потом СА сопоставляет расходы с одной стороны и стоимость мебели с другой, и выносит решение о том в каком размере должен произойти взаиморасчет между сторонами.

Спор рассматривается коллегиально всем составом СА. Заседания проходят в зале заседаний СА. Однако если требуется по характеру спора, члены СА выезжают на место. Чаще всего это происходит по спорам об установлении границ земельных участков.

Заседания СА открытые, на них может присутствовать любой желающий. Случаев конфиденциального рассмотрения спора не было. Но стороны стесняются, когда узнают, что дело передали в СА. Ответчик говорит, зачем мол обратился. Прямо бы подошел и спросил, я бы сразу заплатил.

Разбирательство спора заканчивается как правило за одно заседание. Если среди сторон нет согласия, тогда СА вызывает свидетелей и откладывает заседание.

Между тем, СА считает, что для сельской местности срок, установленный законом для рассмотрения спора -15 дней – крайне мал. Если чабан находится на джайло, то невозможно решить спор за 2 недели. Для таких споров нужно 2 месяца. Конечно, СА может продлить срок рассмотрения дела, или даже вернуть заявление спустя какое-то время, если вторая сторона не является для того, чтобы заявитель обратился в суд, но всегда есть риск пропуска срока и утраты стороной права на защиту.

В СА распространена практика наложения штрафа в размере до 15 000 сом. За текущий год СА оштрафовал стороны на 69 000 сомов, из них взыскано 67600 сомов. Деньги поступают в местный бюджет на отдельную статью - административные штрафы. Полномочие СА по наложению штрафа опирается на ст.28 Закона о судах аксакалов на кыргызском языке, которая имеет расхождения с редакцией статьи на русском языке. Кроме того, СА смешивает понятие минимальной заработной платы и прожиточного минимума. По мнению СА право накладывать штраф – действенный рычаг воздействия на стороны. Без штрафа решение СА потеряет вес и авторитет. Население не будет воспринимать СА всерьез.

В практике СА есть случаи наложения штрафа на истца за ложное сообщение:

#### **Кейс №7**

Владелица кафе, подала заявление о взыскании долга с потребителей, которые питались некоторое время в долг. Общая сумма долга составила 14000 сомов. При рассмотрении дела, оказалось, что это не единичный случай, истица кормит в долг жителей села постоянно, и впоследствии имеет проблемы по взысканию долга. СА вынес решение взыскать долги с ответчиков, но также оштрафовал истицу, чтобы впредь не кормила людей в долг.

#### **Кейс №8**

Заявитель, человек преклонного возраста (80 лет), обратился в СА с заявлением о том, что сосед побил его корову, нанес увечья, и потребовал взыскать с ответчика средства на лечение коровы. При рассмотрении дела, оказалось, что заявитель сделал ложное заявление, это подтвердилось показаниями жителей поселка. В итоге, на втором заседании по рассмотрению этого дела, заявитель отозвал свое заявление и попросил прощения. СА вынес решение оштрафовать истца за наговор.

Часто СА налагает штрафы на чабанов по заявлениям жайыт комитетов за не перекочёвку на новые пастбища. По размерам штрафов СА руководствуется постановлением айыл окмоту от 13 апреля 2022 года №23, которым прямо закреплено право СА налагать штраф.

При обсуждении размера штрафов на заседании СА, все члены СА высказываются. Последнее слово остается за председателем, который принимает решение по сумме, выслушав доводы всех членов.

Другие виды общественного воздействия: извинение, общественное порицание, - выносятся реже. Фактов изгнания из села в данной локации нет. Раньше СА применял общественные работы (например, уборка мусора) для тех нарушителей, которые не могли заплатить штраф.

Решение принимается открытым голосованием. При вынесении решения учитывается возраст нарушителя, тяжесть проступка, раскаяние, поведение в СА. Особое мнение не оформляется, но отмечается в протоколе. Меньшинство соглашается с решением большинства. По итогам рассмотрения дела в СА от руки оформляется протокол и решение. После решение печатается машинописным текстом секретарем СА и одним из членов.

Поскольку у СА нет печати, на решениях ставят печать айыл окмоту. У членов СА нет удостоверений.

Рассматриваемые СА споры часто заканчиваются примирением сторон либо решением на согласованных условиях.

По словам членов СА, не всегда стороны бывают удовлетворены решением СА. В этом случае они разъясняют недовольной стороне ее право в течение 10 дней обратиться в суд для обжалования решения. Во пример одного из таких дел:

#### **Кейс №9**

Лошадь умерла на джайло. Чабан позвонил хозяину с просьбой забрать тело лошади. По правилам, чабан должен поставить хозяина лошади в известность, поскольку причины смерти лошади влияют на возмещение чабаном расходов за падеж скота. Хозяин приехал только через несколько дней. Труп лошади разодрали собаки, от нее осталась только шкура. Хозяин шкуру не признает. Он обратился в СА за взысканием с чабана убытков. СА признал, что шкура, принадлежит лошади заявителя и отказал в возмещении убытков. Заявитель остался недовольным, обратился в суд с жалобой на решение СА. Суд, тем не менее, признал правильным решение суда аксакалов и оставил его в силе.

Помимо рассмотрения споров, СА занимаются профилактической работой: по приглашению милиции СА проведена беседа в школе по фактам атаманства среди школьников, работа с населением по фактам расточительства при проведении поминок, похорон, праздников.

Практика обжалования решений СА в районном суде, а также принудительного исполнения решений СА в данной локации есть. Однако количественные данные собрать не удалось, поскольку официальной статистики не ведется. По свидетельству членов СА районный суд в процессе обжалования вызывает членов СА и расспрашивает как они вынесли то или иное решение. В этом населенном пункте есть практика обращения членов СА по доверенности от айыл окмоту в суд за выдачей исполнительного листа. В последнее время суд перестал принимать такие заявления у СА, ссылаясь на то, что он не являются надлежащим заявителем.

### **3. Потенциал СА**

Данный СА характеризуется как стабильный, институционально устойчивый орган с хорошим потенциалом. Состав СА крепкий, однородный: все члены СА примерно одного возраста, одних ценностных установок. Члены СА гордятся своим статусом и возможностью помогать людям. Они рассматривают себя как закрытый коллектив, сами отбирают членов в свой состав вместо

умерших или выбывших по иным причинам, проводят собеседование на вакантную позицию. У населения большое желание работать в составе СА. Желающих занять вакантную позицию много.

Закрытость процесса отбора членов СА, отсутствие открытых выборов порождает убежденность, что всех членов СА выбрали «там» (в айыл окмоту). Для населения этот вопрос является важным, они хотели бы выдвинуть своего уважаемого кандидата с каждого квартала, и за него проголосовать.

Причинами популярности работы членом СА является оплата работы членов СА, хорошая материальная база, авторитет СА у айыл окмоту и милиции, желание пенсионеров быть полезными обществу: *«Старики не хотят дома сидеть, хотят работать в СА»*.

Внутренние коммуникации внутри состава СА очень тесные. Еженедельные встречи в зале заседаний, обсуждения вопросов своей деятельности, совместные участия в общественных мероприятиях сплачивают коллектив.

В СА есть необходимая нормативно-правовая база для работы, которая располагается в доступном для всех месте: Конституция, Закон о судах аксакалов, Регламент работы СА, постановления айыл окмоту, образцы документов. Члены СА хорошо ориентируются в содержании закона, чувствуется большой опыт в работе, очевидно, что каждый из членов СА вникает в работу СА и активно принимает в ней участие, а не формально числится членом СА.

Функциональные обязанности членов СА распределены. В составе есть Председатель СА и секретарь. Наряду с этим присутствует взаимопомощь и взаимозаменяемость в СА, поскольку все члены СА плотно вовлечены в деятельность СА.

Решения пишутся от руки в журнале. После по требованию сторон решение изготавливается в машинописном виде и передается сторонам. На решениях проставляется печать айыл окмоту, поскольку у самого СА печать отсутствует. Члены СА владеют оргтехникой и самостоятельно оформляют протоколы и решения.

Делопроизводство в СА ведется старательно. Некоторые документы СА нуждаются в обновлении и переработке. Так, к примеру, повестка СА содержит ссылку на ст.117 УПК старой редакции (1999 года). Возможно, для образца использовались повестки милиции.

Документы СА систематизированы по папкам: информация о деятельности Общественно-профилактического центра, информация о возмещенном и не возмещенном ущербе, квитанции по наложенным штрафам, рабочие планы суда аксакалов, информация о взаимодействии с организациями районного уровня (соц.отдел), статистические отчеты, протоколы заседаний суда, расписки, отчеты о деятельности суда аксакалов, нормативные правовые акты о деятельности судов аксакалов, заявления и материалы по рассматриваемым делам (объяснительные, решения суда).

Заявления в СА поступают от граждан, передаются из айыл окмоту, пастбищного комитета, предприятия Водоканал, есть коллективные заявления граждан. Каждое заявление, поступившее в суд аксакалов из других организаций, сопровождается письмом или визой из айыл окмоту, пастбищного комитета или другой организации; на каждом из заявлений секретарем делаются пометки с номерами телефонов истца и ответчика, а также иные примечания о социальном статусе заявителя или ответчика (особое внимание уделяется женщинам, делается отметка о ее семейном положении для понимания уровня ее социальной или финансовой защищенности).

Факты коррупции не выявлены. По словам председателя СА все члены СА пожилые люди, которые осознают свою миссию, им стыдно поступать не по совести. В СА есть практика самоотводов, в случае если стороной спора является родственник члена СА. Член СА в этом случае либо не приходит на заседание, либо участвует в заседании, но не принимает участие в обсуждении спора и голосовании за решение.

СА награжден многочисленными грамотами. В 2008 году он награждался грамотой УВД «Лучший суд аксакалов».

Из отрицательных отзывов респондентов относительно потенциала СА - он не в полной мере реализует свои возможности в просвещении и в профилактической работе с населением.

#### **4. Взаимодействие с внешними акторами**

Основными органами на районном и местном уровне, с которыми взаимодействует СА, являются местный кенеш, районный суд, айыл окмоту, органы статистики.

СА ежегодно отчитывается перед местным кенешем. В прошлом году из-за пандемии отчет предоставлялся в печатном виде. Местный кенеш выделяет финансирование СА на основании заявок, направляемых СА в айыл окмоту.

Наиболее тесное взаимодействие у СА с айыл окмоту, которое выстроилось благодаря предыдущему руководителю, оказывавшему всемерную поддержку СА. Среди местных чиновников есть понимание того, что если общественные органы будут активно работать, то айыл окмоту сможет сконцентрироваться на стратегических задачах и оставить себе только функции планирования и контроля. Айыл окмоту не боится делегировать отдельные вопросы общественным органам и тесно строит взаимодействие с ними.

Айыл окмоту передает заявления, которые поступают к нему, для рассмотрения общественным организациям (СА, Женсовет, КПНС). Выбор между общественными органами осуществляется исходя из компетенции и потенциала того или иного органа. Заявления по спорам чаще всего перенаправляются в СА. Айыл окмоту расценивает СА как свою правую руку. Заместитель руководителя айыл окмоту прямо рекомендует гражданам обращаться в СА.

Айыл окмоту выделяет суду аксакалов ГСМ для выезда на место рассмотрения спора, канцелярские товары, обеспечил СА оргтехникой. Айыл окмоту повысил СА оплату. Раньше члены СА получали по 1500 сом, сейчас - по 3500 сом. СА в конце года подает заявку о своих нуждах на следующий год. Заявка СА рассматривается на сессии кенеша. У СА отдельная статья в местном бюджете. Финансирование обеспечивается за счет средств местного бюджета и не привязано к штрафам, налагаемым СА.

Члены СА входят в аппарат айыл окмоту, работают по договору как штатные сотрудники. На договорную форму взаимоотношений с СА айыл окмоту перешел в целях повышения мотивации СА. Раньше СА получали только премиальные.

С прокуратурой, районной администрацией СА не взаимодействует.

С милицией СА взаимодействует тесно по вопросам информирования сторон о заседании СА и привода сторон, которые отказываются явиться добровольно. Авторитет председателя СА среди сотрудников милиции позволяет членам СА обращаться в милицию по ежедневным вопросам, например о временном предоставлении помещения, о помощи участкового и пр. Раньше милиция перенаправляла заявления по мелким правонарушениям в СА. В настоящее время милиция передает для рассмотрения судами аксакалов те конфликты, которые не содержат признаков правонарушения или преступления.

СА взаимодействует с судом по нескольким вопросам. Во-первых, при подготовке дела судья спрашивает у сторон обращались ли они в суд аксакалов. По свидетельству СА раньше суд направлял стороны по незначительным делам в СА. К примеру, в прошлом году в СА поступило 2-3 дела из районного суда.

Во-вторых, при невыплате стороной спора штрафа, СА обращается в суд с заявлением о принудительном исполнении своего решения. В этом случае айыл окмоту выдает доверенность члену СА на представление его интересов в суде. До недавнего времени такая практика была не только по решениям СА о взыскании штрафов, но и по решениям о возмещении ущерба за



погибший скот. Новый судья в этом году отказал СА в принятии такого заявления, разъяснив, что лицо в пользу которого принято решение (в данном случае, сам айыл окмоту) должен обращаться в суд самостоятельно. СА такую практику объяснил неверным истолкованием закона со своей стороны.

В текущем году суд организовал для судов аксакалов района обучающий семинар по закону о судах аксакалов, на котором суд узнал потребности СА, ответил на вопросы СА. Общая встреча всех СА показала, что в районе ситуация разная: есть СА, которые рассматривают только 2-3 заявления в год, многие не понимают задачи СА и возложенные на них законом обязанности, отдельные СА числятся только на бумаге и по факту не осуществляют никакой деятельности. Суд намерен на регулярной основе проводить семинары с судами аксакалов не реже 1 раза в месяц.

По итогам семинара создана группа в WhatsApp, куда вошли все члены судов аксакалов целевого района. Периодически члены СА контактируют друг с другом с целью получения консультаций. СА готов делиться своим опытом. Его общее желание - подтянулись уровень СА в районе. СА консультирует своих коллег из других айыл окмоту, делится с ними образцами документов.

Квартальные комитеты также играют большую роль в информировании населения о СА. Они сообщают гражданам о днях заседания СА и дают их контакты.

Другие общественные организации в данном айыл окмоту менее активны. Женсовет в данной локации работает слабо. Многие респонденты отмечали, что он числится только на бумаге. Молодежный комитет активен. С судом аксакалов они взаимодействуют, участвуя в совместных совещаниях, рабочих группах, мероприятиях на уровне айыл окмоту.

Совет ветеранов рассматривает жалобы по вопросам вывоза мусора, по чистой питьевой воде в колонке. Таких дел у него не много.

Совет ветеранов выносит протокол по вопросам своей компетенции и направляет его тому органу, в чьих полномочиях решение этого вопроса. Совет ветеранов не налагает штраф. Поступившие заявления старается решать посредством диалога со сторонами: *«Кыргызы должны стыдиться, не должны выносить сор. То, что раньше нам аксакалы говорили, то и мы говорим»*.

Член СА совместно с членом Совета ветеранов являются членами КПНС. Нижеуказанный пример демонстрирует подход КПНС к разрешению спора о семейном насилии. Данная семья «на учете» у всех общественных органов в данном айыл окмоту, которые по очереди старались разрешить конфликт в семье:

#### **Кейс №10**

«КПНС передали семейный спор, в его рассмотрении участвовало 5-6 человек, которые выехали на место. Суть конфликта: жена подала на развод, по той причине, что муж избивает ее и угрожает ножом. Муж часто выпивает, на этой почве супруги ссорятся. Супруг не работает. Женщина работает, муж ревнует супругу. Финансовое положение семьи сложное, нервное состояние супруги на почве скандалов в семье тяжелое. Ранее это дело уже рассматривалось СА, Женсоветом, судом, милицией. Результатов нет, в семье периодически продолжают случаться конфликты.

КПНС провел беседу с обоими супругами и с соседями, те говорят, что муж спокойный, драк не видели. Муж утверждает, что жена не дает ему покоя. Если он немного выпьет, она буянит, выгоняет его из дома, ревнует. Поведение супругов отражается на детях. Члены КПНС опросили сына, пришли к выводу, что дети мучаются от постоянных скандалов в доме.



В селе многие эту семью знают. Семья молодая. Старший сын женился, построил дом, переселил родителей. Члены КПНС смогли только усовестить супругов в том, что те живут в хорошем доме и ругаются: «Живите спокойно, чего вам не хватает!» «Хоть невесту постыдитесь! У кыргызов испокон веков невесту стеснялись». Сначала супруга была настроена агрессивно, не хотела никого слушать, потом им все же удалось спокойно побеседовать. Но она ничего не признает, не соглашается ни с какими доводами.

КПНС составил протокол и призвал супругов: «Ради детей постарайтесь!». Если КПНС свою миссию не выполнит, тогда по мнению членов, нужно передать дело в СА.

Члены КПНС, Совета ветеранов признают, что у них компетенция пересекается с СА. Все зависит от выбора заявителя: в какой орган он обратится, тот и будет рассматривать спор. Миссия в общественных органах одна. КПНС отличается своим более представительным составом, поскольку в нем состоят председатели всех общественных органов. Такой состав дает возможность осуществить комплексный подход к решению проблемы (оказать помощь детям, медпомощь).

СА сотрудничает с районной газетой, в которой она размещает информацию о своей работе. В данной локации была инициатива применения общественного порицания, путем публикации в СМИ сторон, не исполняющих решения СА. С одной стороны, нарушается принцип конфиденциальности, с другой – общественное порицание – это действенный рычаг, который мог бы влиять на исполнение решений СА.

## **5. Устойчивость СА**

СА устойчив благодаря сильному составу членов, хорошей материальной базе, распределению функций среди членов СА и накопленному опыту.

Члены СА получают от айыл окмоту оплату – 3 500 сомов, председатель СА - 4 000 сомов в месяц. Оплата, которая постоянно повышается, делает работу члена СА популярной среди местного населения. Остальные общественные органы не финансируются.

У СА есть свое помещение в здании ПОМа, выделенное айыл окмоту. Помещение оснащено мебелью, оргтехником, сейфом, кондиционером. Управление Внутренних дел наградило СА грамотой как лучший суд аксакалов.

СА консультирует другие суды аксакалов района, отвечает на их вопросы, делится образцами документами.

СА считает, что взаимодействие и обмен опытом между СА необходимо. К примеру, иногда возникает вопрос о том какой СА должен рассмотреть спор, если заявитель находится в одном айыл окмоту, а ответчик в другом. В практике СА, когда такой вопрос возник, они пригласили СА другого АО и передали им дело.

СА нуждаются в обучении, в получении актуальной информации, например, о минимальной заработной плате, о проектах закона.

Материалы СА за текущий год хранятся в помещении СА, за прошлый год – сдаются в архив в айыл окмоту. СА ежегодно отчитывается перед местным кенешем, предоставляют информацию в органы статистики.

В процессе анализа деятельности СА в данной локации были выявлены следующие недостатки в законодательстве и методическом обеспечении деятельности СА:

- отсутствие в гражданско-процессуальном законодательстве механизма передачи местными судами дел судам аксакалов по гражданским делам;

- отсутствие в законе КР «Об основах профилактики правонарушений» полномочий суда аксакалов, как субъектов профилактики правонарушений;
- отсутствие руководств, методических пособий по деятельности судов аксакалов;
- неотрегулированно взаимодействие СА с соцзащитой, КПНС и пр. общественными органами по вопросам профилактики, участия коррекционных программах, рассмотрения споров.

СА нуждаются в институциональной поддержке, в повышении авторитета института СА государством.

## 9. Чуйская область

Население целевого города составляет более 70000 человек. По этническому составу: кыргызов – 61%, Русских – 11%, Узбеков – 8%, Дунган – 16%, др. – 6%.

### *Информация о СА*

В целевом городе Постановлением местного городского кенеша депутатов № 53/13-5 от 20 мая 2022 г. закреплены 3 состава Судов аксакалов (из 4-х возможных в соответствии с количеством населения (по количеству ГОМ-городское отделение милиции)). Каждый состав СА состоит из 5 человек, двое или трое из которых женщины. В данном сообществе учтена этническая составляющая: в каждом составе – представители разных национальностей. Примечательно, что в связи с полиэтническим составом населения в городе во всех сферах управленческой деятельности реализуется этническая политика. Предпосылкой этому послужила работа общественного объединения «Дом дружбы», которое в течение нескольких лет занималось разработкой и продвижением этнической политики города. Таким образом, в составах судов, как правило, присутствуют представители разных этнических групп. К примеру, в одном из составов: кыргыз, узбек, татарин, таджик, уйгурка. Во втором: кыргыз, кыргызка, русская, дунганин, украинка.

По словам респондентов, состав членов судов не был выбран жителями, скорее назначен городским кенешем депутатов и мэрией из числа активистов-общественников, председателей квартальных комитетов.

В данных судах аксакалов представлены члены с высшим, средне-специальным и средним образованием. В целом весь состав суда нуждается в повышении уровня правовой грамотности.

Препятствий для членства в СА для женщин нет. В состав данных судов попали люди, имеющие сильную мотивацию, добровольно изъявившие желание работать в данном формировании.

#### **1. Актуальность**

По данным глубинных интервью, фокус-групповых дискуссий и опросов, из общего количества 21 человек (14 участников глубинных интервью и 7 ФГД) - все респонденты признают СА, как институт правосудия (альтернативное средство решения споров), имеющий определенное влияние в сообществе, доступный для граждан, и при должном законодательном обеспечении полномочиями, способный разгрузить судебную систему и работу правоохранительных органов в части профилактики правонарушений и разрешении споров и конфликтов по проступкам и преступлениям небольшой тяжести.

Ниже, в качестве предыстории, а также, как пример успешной деятельности и актуальности СА приводится информация об эффективной работе судов аксакалов в целевом городе в предыдущие годы:

Суды аксакалов в городе активно работали с 2014 года по 2018, во время вновь созданного городского Общественно профилактического центра, который непосредственно курировался мэрией (при министре МВД Турганбаеве была активизирована деятельность ОПЦ и СА). В то же время из средств городского бюджета были предусмотрены средства на содержание 4 помещений ОПЦ (ГОМ), в которых и находились кабинеты судов аксакалов. Помещения ГОМов (городские отделы милиции, также частично находились на содержании ГОВД, как правило в ГОМах были кабинеты участковых инспекторов милиции).

Также в ОПЦ должны были действовать женсоветы, молодежные комитеты, советы старейшин, но как показала практика, в течение 4-х лет активно и продуктивно работало только взаимодействие СА и участковых инспекторов милиции.

Основной функцией ОПЦ считалась профилактика правонарушений среди населения. СА же в основном рассматривали заявления, поступавшие от граждан, как непосредственно к ним

напрямую, так и передаваемые им материалы от УИМ, прокуратуры и суда. В год рассматривалось до 185 дел. Существовал график дежурства СА, согласно которому ежедневно два часа в помещении ОПУ дежурил один из членов СА.

Успешная работа ОПЦ (и судов аксакалов в том числе) была прервана в связи с тем, что в финансирование ОПЦ из средств местного бюджета было прекращено по требованию прокуратуры, как незаконное (общественные организации не могут финансироваться из средств местного бюджета (Бюджетный кодекс КР). Курирование со стороны мэрии было прекращено. Суды аксакалов, также, как и ОПЦ перестали работать в полную силу.

В настоящее время, по словам респондентов, заявления граждан в суды аксакалов продолжают поступать. Этот факт мы можем рассматривать, как один из показателей актуальности данного института. За год может быть рассмотрено до 10 дел. Еще более мелкие конфликты, рассматриваются судами аксакалов «по ходу их жизнедеятельности», «по привычке».

*«Люди помнят и знают нас, как суд аксакалов. Но если со стороны государства институту суда аксакалов не будет придан определенный статус, не будет реальных рычагов воздействия (решения СА не будут нести никакой юридической силы; штрафы, предупреждения), Суд аксакалов не будет иметь значения для людей как институт правосудия. С решениями судов аксакалов не считаются ни люди, ни государственные органы, ни правоохранительные, ни судебные органы. Сила решений СА и механизм исполнения решений либо реагирования на решения СА должны быть прописаны в законе».*

*«Люди приходят ко мне домой с заявлениями, но я не могу их брать, мы отправляем их в ГОМ или мэрию, нам сказали, что у нас нет прав принимать заявления».*

Респонденты отмечают некоторое снижение функциональности судов аксакалов, а следовательно, и влияния в сообществе. В связи с изменениями законодательства суды аксакалов утратили возможность влиять на нарушителей путем наложения штрафов или применения каких-либо иных мер взыскания.

Как члены судов аксакалов, так и благополучатели отмечают ряд преимуществ СА по сравнению с судами общей юрисдикции:

- сроки рассмотрения дел (как правило материалы дел рассматриваются в течении двух-трех дней после их поступления и не превышают одного месяца (законом установлен срок 15 дней);
- разрешение конфликта при наименьших затратах: отсутствие государственной пошлины и иных затрат;
- доступность и упрощенный порядок рассмотрения споров;
- отсутствие страха перед судом аксакалов (по сравнению с судами общей юрисдикции);
- отсутствие коррупции (члены СА, являясь членами сообщества большую роль придают уровню своего авторитета: взятки, разрешение вопросов в пользу родственных связей невозможны);
- возможность вынесения справедливого решения при отсутствии доказательств, требуемых судами общей юрисдикции (документов, имеющих юридическое значение): спор о взятом в долг баране без расписок, к примеру;
- возможность вынесения справедливого решения на основании традиционных и общечеловеческих ценностей (в случаях, когда нет достаточных доказательств рассмотреть вопрос в рамках закона (например, отсутствие долговых расписок, официальных регистраций брака, взыскание средств на содержание родителей или детей и т.п.));
- примиренческая функция: как правило, стороны (соседи, родственники) несмотря на существующие споры, говорят о том, что их волнуют взаимоотношения со противной стороной после разрешения спора. В интервью с членами СА, каждый из них особо

подчеркнул, что первостепенной задачей в своей деятельности они считают примирение сторон.

Также, как доказательство актуальности, мы можем оценивать тот факт, что в марте 2022 года, мэрией города, а также городским кенешем депутатов была инициирована встреча с бывшими членами СА, где было предложено возобновить деятельность СА, а также деятельность ОПЦ. Таким образом были сформированы новые составы СА. Получить информацию о причинах актуализации данного института у председателя городского кенеша, секретаря городского кенеша, руководителя аппарата не удалось, каждый респондент пояснил, что суды аксакалов нужны, но более детальное обоснование дать затруднились.

**Позиция торага городского кенеша депутатов:** считает, что суд аксакалов является институтом, способствующим разрешению небольших имущественных, бытовых, семейных споров среди жителей без вовлечения в судебные процессы (в судах общей юрисдикции), и именно поэтому необходимым.

**Позиция общественных институтов на местном уровне (молодежный активист, совет ветеранов):** Непосредственного взаимодействия с судами аксакалов нет, однако считают роль судов аксакалов в системе правосудия необходимой для разрешения проблем и конфликтов в досудебном порядке. Считают, что при должной эффективной работе, СА могли бы решать большое количество споров и конфликтов, особенно в микрорайонах города.

#### ***Позиция правоохранительных органов (УИМ)***

Представители органов внутренних дел констатируют факт о том, что СА в связи с изменениями в административном и уголовном законодательстве, в частности с принятием «Кодекса о правонарушениях» от 28.10.2021 г., а также закона КР «Об основах профилактики правонарушений» от 05 мая 2021 г. утратил свое влияния и полномочия. По их словам, полномочия судов аксакалов рассматривать материалы по преступлениям небольшой тяжести, не соответствуют действующей редакции Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов: *«Если раньше, допустим поругались или подрались между собой два соседа, то суд аксакалов мог поговорить, примирить стороны. А сейчас суды аксакалов не имеют права рассматривать такие споры. Заявления, если регистрируются в ЕРП, то рассматривает конфликты только городской суд».*

Участковые ИМ говорят о необходимости института СА. Даже, если СА не имеют мер воздействия в соответствии с действующим законодательством, то в целях профилактических, просветительских работ они нужны. Считают, что воздействие СА через общественное порицание дало бы более действенный эффект по семейным спорам.

Респонденты полагают, что если в СА будут имамы или религиозные лидеры, то СА будут иметь хорошее воздействие на правонарушителей. К примеру, осуждение со стороны церкви или ограничение входа на служение в русскую церковь в результате вмешательства в конфликт священника.

Участковые ИМ считают необходимым вернуть СА прежние полномочия.

#### ***Восприятие роли СА со стороны местного населения:***

Респонденты, принявшие участие в опросе, признают суд аксакалов, как институт, играющий определенную роль в области профилактики и разрешения конфликтов. Условиями и вынесенными решениями по результатам рассмотрения дел удовлетворены.

Участники ФГД (в основном председатели ТОСов и ТСЖ) считают, что суд аксакалов необходим, как орган, разрешающий различные конфликтные жизненные ситуации жителей, при условии качественной работы и компетентного состава СА. Несмотря на то, что ТСЖ и квартальные комитеты работают в очень тесной связи с муниципалитетом, не имеют

информации о деятельности СА, не участвовали в выборах СА. Считают, что раз СА выбран городским кенешем, то соответственно горкенеш должен курировать деятельность СА.

Представители ТСЖ вынуждены судиться с неплательщиками коммунальных услуг в судах общей юрисдикции, что затратно по ресурсам и времени. Считают, что рассмотрение таких дел судами аксакалов упростило бы им решение таких задач.

Участники считают, что в большинстве случаев семейные конфликты должны рассматриваться судами аксакалов. Не всегда женщины хотят обращаться в милицию или в суд, с жалобой на мужа, чтобы не усугублять конфликт после вмешательства милиции или суда. Удобнее и проще обратиться в суд аксакалов.

**Восприятие собственной роли СА.** Сами члены СА по поводу своего позиционирования отмечают, что суд аксакалов при эффективной организации и должном материально-техническом обеспечении мог бы играть большую роль, как институт, разрешающий конфликты между жителями (подчеркивая 2014-18 годы, когда их деятельность была наиболее эффективной).

## 2. Эффективность

Специфика города - полиэтническое население, и как уже было указано выше этническая политика присутствует на всех уровнях управления. Ответы членов СА во время глубинных интервью позволяют сделать выводы, что деятельность судов аксакалов наиболее чувствительна к теме межэтнических конфликтов. Примиренческая функция в данном сообществе носит более глубокий характер, во время принятия решений членам суда приходится постоянно учитывать фактор межэтнической стабильности. Именно поэтому в составы СА были включены представители разных этнических групп. В этом плане роль СА имеет больше преимуществ нежели суды районной юрисдикции, хотя и риски есть тоже. Одна из истиц, не получившая поддержки со стороны суда аксакалов, высказала претензию, что она обратилась к ним потому, что была уверена в «мусульманском» подходе, что СА разрешит ее проблему, по справедливости, а не по юридическим фактам.

Роль судов аксакалов в части влияния на смягчение конфликтогенных ситуаций в обществе на городском уровне не так значительна, как в сельских компактных сообществах, данная функция скорее закреплена за лидерами Национально-Культурных Центров (диаспор) при Доме Дружбы. Однако, имея достаточный авторитет на своих кварталах, члены СА во время разрешения бытовых споров являются акторами, снижающими межэтническую конфликтогенность.

Динамика поступления заявлений за последние 4 года резко снизилась. Одним из составов суда аксакалов в год могло быть рассмотрено до 185 дел (в 2018 году). За последний год в этом же суде аксакалов рассмотрено около 10 материалов (т.е. отмечается снижение количества дел в более чем 18 раз). При этом, члены суда поясняют, что в число этих 10 они включают наиболее «серьезные» споры, остальные споры и конфликты разрешаются судами аксакалов «по ходу», как ежедневная рутинная работа, без проведения заседаний, больше включающая переговоры со сторонами и рекомендации к разрешению споров (СА ГОМ2).

Суд аксакалов ГОМ 1 за последние полгода рассмотрел 7 заявлений, наиболее актуальные:

- конфликты между соседями в общежитии, в результате которого участковые обратились в СА за помощью. СА примирил стороны.
- Проблемы детей, оставленных без присмотра (мать, страдает алкогольной зависимостью. При содействии СА дети поддержаны управлением социальной защиты города. Кроме того, ведется постоянный контроль со стороны СА за условием содержания детей в семье.
- Кража сладостей в магазине детьми. По итогам рассмотрения дела проведены беседы с родителями, детьми. Ущерб возмещен.

- Обращения родителей при разводе детей по поводу опеки над детьми и т.д.

Снижение динамики поступления дел члены суда аксакалов связывают со следующими причинами:

- Прекращение финансовой поддержки и отсутствие материально-технического обеспечения СА (с 2018 года);
- Отсутствие «кураторства» со стороны руководящих органов;
- Изменение нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность судов аксакалов (изменения в административном и уголовном законодательстве: «Кодекс о правонарушениях» от 28.10.2021 г., закон КР «Об основах профилактики правонарушений» от 05 мая 2021 г);

Участники ФГД назвали следующие причины низкой эффективности СА:

- Слабое взаимодействие со всеми структурами города: квартальными, ТСЖ, депутатами и пр.;
- Отсутствие органа управления, который бы регулировал/курировал деятельность СА на уровне города;
- Низкая осведомленность населения о существовании СА;
- Неопределенность статуса СА: кто он, и какие вопросы он уполномочен решать, как его решения должны исполняться;
- Низкий уровень правовой грамотности СА;
- Отсутствие оценки компетентности членов СА;

Одна из бывших членов СА (с многолетним стажем), поясняет, что в годы ее работы в составе СА работа была очень хорошо поставлена, решалось очень много проблем: невыплачиваемые долги, ссоры между соседями, мелкое воровство, семейные конфликты. Считает, что в *«Все зависит от мэра. Если в то время мэр и председатель горкенеша контролировали бы деятельность СА, то и работа велась бы хорошо. Дела до судов не доводились»*. *«Сейчас же система неправильная: муж избивает жену, его забрать в милицию можно только по заявлению потерпевшей стороны в дежурную часть. Участковый забрать не имеет права. Его забирают и через несколько часов выпускают. Проблема не решается»*.

### **3. Результативность**

Оценить результативность деятельности судов аксакалов в целевом городе удалось только по одному из составов – СА ГОМ 1. Связано это с тем, что только в данном суде аксакалов должным образом ведется делопроизводство и отслеживаются результаты и исполнение решений суда.

Из 7ми рассмотренных в 2022 году дел, решения вынесены и исполнены в 100% случаев (по словам секретаря СА). Материалы рассматриваются, и споры разрешаются в течение 3 дней. Члены суда аксакалов убеждены, что результативность их деятельности напрямую связана с иной постановкой вопроса: человеческим подходом, призывам к традиционным ценностям.

При рассмотрении споров особенно подчеркивается возможность решить проблему в досудебном порядке, либо без привлечения правоохранительных органов и без применения более строгих санкций к ответчику. При вынесении решений, проводится профилактическая беседа со сторонами, где со стороны членов СА приводятся примеры обычаев и традиций, ссылки на нормы религии, обращения к законам в части ответственности за правонарушение, с целью разъяснить неправомерное поведение ответчика.

Показательным примером служит следующие кейсы:



### **Кейс №1**

Полугодовой спор между соседями по поводу затопления. Угрозы, конфликты (вплоть до угроз столкнуться с лестницы истца, пожилую женщину-инвалида). Судом аксакалов проведено рассмотрение дела, собраны доказательства, проведены беседы. Разбирательство по делу заняло 3 дня. По решению суда стороны пришли к примирению. Виновная сторона обязалась выплатить нанесенный ущерб в течение нескольких месяцев. Ущерб восстановлен. Конфликт исчерпан, стороны примирились.

Члены суда еще раз подчеркивают преимущество СА: убеждение через ценностные и моральные ориентиры, призывы к примирению.

### **Кейс №2**

Спор о разделе наследства между братом и сестрой. Брат долгое время находился в России. За престарелой и больной матерью ухаживала дочь, которая и похоронила мать, провела поминальные обряды. По истечении 6 месяцев приехал брат, заявивший о своей доле. Конфликты, угрозы, давление на женщину продолжались длительное время. С помощью суда аксакалов отношения между братом и сестрой восстановлены. Принято решение, что брат не будет претендовать на наследство. Стороны примирились.

Примечание: отмечена высокая степень доверия истицы к СА. Уверена, что в суде общей юрисдикции ее вопрос не был бы разрешен столь справедливо и эффективно (примирением). Большую роль играет человеческий фактор. По словам членов суда, истицы и ее сестры, примирение с братом по итогам судебного заседания было главным: «плакали все участники заседания, даже участковые милиционеры». Что в очередной раз показывает преимущество примиренческой функции СА.

Ниже приводится пример безуспешного рассмотрения заявления судом аксакалов, когда председатель СА демонстрирует предпочтение рассматривать дела в соответствии с законодательством, опуская применение морально-этических норм, традиций и норм шариата:

### **Кейс №3**

Женщина во втором браке (имеет ребенка от первого брака) прожила 10 лет в квартире свекрови. Ухаживала за свекровью, сделала ремонт в квартире. После смерти свекрови возник спор о праве собственности на квартиру. Родственники мужа и муж в том числе решили выселить женщину из дома. Женщина обратилась в СА с просьбой отсрочить выселение до лета. На право собственности на квартиру не претендовала. Надеялась на разрешение вопроса по традициям, нормам морали, так как понимала, что юридических прав на квартиру не имеет. Однако Суд аксакалов сослался на закон, что не имеет права решить вопрос в ее пользу. Решения принято не было. Женщина забрала заявление.

Примечание: женщина-член СА не смогла повлиять на мнение председателя. При обсуждениях, рассмотрении дел, вынесении решений, женщине-члену СА не дают возможности высказать свое мнение, повлиять на решение. Председатель данного суда при этом понимает важность членства в СА женщины: поручает ей беседовать с женщинами-заявительницами, понимает права членов на особое мнение и т.д., но по факту, принимает решения самостоятельно.

Примечание: несмотря на то, что председатель данного суда аксакалов позиционирует себя, как судью, рассматривающего дела только с точки зрения законности, на самом деле, налицо факт присутствия гендерных стереотипов и предубеждений, как по отношению к коллежанке, так и в вопросах, связанных с семейными спорами. Возможно, это также связано с традиционным укладом жизни сообщества (махалля).

## **4. Потенциал СА**

Как уже было указано выше члены судов аксакалов не были выбраны жителями города, а назначены депутатами городского кенеша и мэрией из числа активистов-общественников, председателей квартальных комитетов. Основным критерием для отбора в составы являются активная гражданская позиция, авторитет, опыт работы в общественных организациях (как правило в качестве председателей квартальных комитетов, депутатов местного кенеша), добровольное желание выступать в качестве члена СА. Выше было указано о том, что учитывается этническое многообразие в составе СА.

Данная практика вызывает неодобрение со стороны жителей. Участники ФГД заявили, что это является ошибкой: члены судов аксакалов должны выдвигаться и избираться на собраниях жителей. Только небольшая часть населения осведомлена, что тот или иной активист, общественник является членом СА. Большая часть населения не знает о существовании СА вообще.

Не во всех составах СА члены имеют высшее образование. Соответственно уровень осведомленности по правовым вопросам также не высок. Ни в одном из составов СА нет документов, определяющих организацию работы (внутренних положений, руководств, инструкций).

Делопроизводство в надлежащем виде ведется только в СА ГОМ 1. Подшиваются и архивируются: заявления, протоколы заседаний, акты, расписки, объяснительные, решения судов. Также только в данном СА есть кабинет, где они проводят заседания (раз в неделю СА собираются в кабинете, ведут прием заявлений, обсуждают текущие вопросы).

В СА ГОМ 2 есть журнал регистраций заявлений и протоколы заседаний.

Члены СА в махалле (места компактного проживания дунган и узбеков) говорят о том, что усилилась роль имамов в разрешении конфликтов между жителями. Люди все чаще прибегают к помощи имамов для разрешения споров. Конкретных примеров респонденты не привели, однако отметили, что авторитет имамов чрезвычайно высок: люди идут советоваться с ними по любым важным вопросам. Однако подтвердить данное обстоятельство не удалось, интервью с имамом не состоялось в связи с его поездкой.

Нижеследующий кейс можно рассматривать, как безуспешный вследствие пробелов в законодательстве о судах аксакалов с одной стороны, а также как следствие недостаточного потенциала членов СА с другой:

#### **Кейс №4**

Одна семья переехала с Таджикистана. Выгнали невестку с 3-мя детьми. СА мог бы их пристыдить (она инвалид первой группы, обратилась в мэрию с просьбой о помощи. Мэрия в свою очередь обратилась к адвокатам ГГЮП поскольку СА отказался рассматривать данное заявление, обосновав это регламентируемым в законе условием о рассмотрении дела только по обоюдному согласию сторон. Председатель СА не проявляет активности и желания в разрешении подобных дел, даже при обращении мэрии.

Один из респондентов назвал составы судов аксакалов «дежурными», обосновывая это наличием дружественных связей между членами СА, поясняя, что председатели судов набирают свои составы по своим предпочтениям. Отсюда низкий потенциал состава судов аксакалов.

Не все СА в городе осведомлены о механизме запроса исполнительного листа. По словам респондентки (судья городского суда), за 13 лет работы в суде исполнительный лист на принудительное исполнение решения СА был выдан всего 1 раз.

#### **5. Взаимодействие с внешними акторами**

Один из составов СА (ГОМ № 1), по словам самих членов суда, а также по отзывам мэрии и депутатов, является одним из самых активных СА в городе, который за последние полгода рассмотрел 7 заявлений граждан. СА работает в тесном взаимодействии с участковым инспектором милиции, юристом мэрии, ИДН.

По инициативе членов этого СА было проведено 2 встречи с судьями городского суда, где была достигнута договоренность об оказании методической и консультативной помощи для членов СА.

Также была проведена встреча состава СА с представителями прокуратуры, где также была достигнута договоренность о взаимодействии. О конкретном круге вопросов по взаимодействию договоренности нет, но по словам членов СА, они поддерживают связь с представителями прокуратуры, обращаются за консультациями правового характера.

Также данный Суд аксакалов активно работает в сотрудничестве с директорами школ, проводит беседы со школьниками. Работает, иницилируя вопросы по благоустройству района, уборке, озеленению и пр. По инициативе этого СА, решен вопрос о выделении служебного автомобиля для ГОМ 1 (микрорайоны).

Деятельность данного СА периодически освещается в городской газете.

### ***Взаимодействие с мэрией и городским кенешем депутатов***

Прямого функционального взаимодействия судов аксакалов с мэрией и городским кенешем нет. Роль городского кенеша ограничивается отбором кандидатов в члены СА и закреплением состава СА решением сессии. Вероятна возможность взаимодействия с судами аксакалов в рамках возобновления деятельности общественно-профилактических центров, создание которых актуализировалось по всей республике в рамках создания координационных советов по профилактике правонарушений во исполнение закона КР «Об основах профилактики правонарушений» от 05 мая 2021 года. По словам главного специалиста социального сектора по социальной защите и здравоохранению в городе создали координационный Совет, под руководством мэра города. Предстоит работа по разработке уставных документов ОПЦ с целью обеспечения возможности финансирования из местного бюджета (планируется выделять около 200000 сомов в год на деятельность ОПЦ).

СА (ГОМ № 1), по словам председателя консультируется у юриста мэрии по правовым вопросам.

### ***Взаимодействие с государственными судами***

Выше упоминался факт взаимодействия одного из составов СА с городским судом. По инициативе членов СА ГОМ-1 было проведено 2 встречи с судьями городского суда, где была достигнута договоренность об оказании методической и консультативной помощи для членов СА.

Респондентка, судья городского суда отметила: *«У каждого народа есть свой менталитет, который вносит особенности в законодательство и СА один из примеров. До советских времен бии и казы решали многие вопросы регионов. В 2002 году был принят закон о СА, с тех пор на территории КР этот институт существует. Я не раз проводила встречи с судами аксакалов. Во время моей работы в Джалал Абадской области (2016) проводила тренинг для председателей всех судов аксакалов области. Здесь в городе мы провели уже 2 встречи с Судом аксакалов (СА ГОМ 1, прим.). Этот состав очень активный. Я думаю, что для них обязательно нужно проводить обучающие тренинги. Они не знают, как заполнять процессуальные акты, не отслеживают изменений в законодательстве, как выносить решения. Но пика правосудие достигает только тогда, когда это решение исполняется! Важно, чтобы решение было исполнено».*

Кроме того, респонденткой отмечено, что СА упрощают доступ к правосудию, но для усиления института подчеркивает необходимость их обучения. Потенциальными партнерами в этом видит Высшую школу правосудия или судей местных судов. Резонным ставит вопрос об исполнении решений СА: *«За какой-то период времени мне попала статистика, что судами аксакалов было вынесено 64000 решений. Вопрос сколько из них были исполнены»*.

Также отмечено, что в соответствии с действующим законодательством СА могут рассматривать имущественные споры. На практике такие дела из местных судов в СА не передавались. По ее словам, с введением в действие кодекса о правонарушениях, в местных судах увеличилось количество дел по семейным конфликтам и занимает много времени. По закону, судья должен рассмотреть дело об административном правонарушении в течение 2-х часов. Происходят сбои в работе, срывы процессов.

Статистика от судьи: за 5 месяцев текущего года рассмотрено 66 дел о правонарушениях. Из которых около 30% - вопросы по семейно-бытовым конфликтам (прим: могли бы быть разрешены судами аксакалов). Всего по городу за 9 месяцев рассмотрено 367 дел о правонарушениях (из них около 30% по семейным конфликтам).

Кодекс о правонарушениях не предусматривает возможность примирения сторон. Даже в уголовном кодексе есть возможность примирения сторон, дело подлежит прекращению, если стороны пришли к примирению. Одним из преимуществ СА по отношению к местным судам является миротворческая функция (выступают медиаторами).

Примечание респондентки: медиаторы на юге работают, решают конфликты между жителями. Судьи также дают время для примирения при рассмотрении дел о преступлениях менее тяжких, небольшой тяжести и предлагают обратиться к медиаторам для примирения. УПК предусматривает такую возможность для медиаторов. Такой нормы для судов аксакалов в УПК не предусмотрено.

### ***Взаимодействие с участковыми милиционерами и другими государственными органами***

Участковые милиционеры до внесения изменений в законодательство передавали на рассмотрение материалы дел по отдельным категориям, предусмотренным законодательством, а также осуществляли принудительный привод лиц для участия в рассмотрении дел. В настоящее время взаимодействие ограничивается совместным нахождением в составе ОПЦ.

В настоящее время только один из составов СА работает с УИМ и инспектором ИДН в вопросах профилактики правонарушений, либо вышеназванные сотрудники милиции участвуют в заседаниях СА.

## **6. Устойчивость СА**

Как финансовая, так и институциональная устойчивость судов аксакалов в целевом городе слабая.

Основные проблемы, связанные с потенциалом и устойчивостью судов аксакалов:

- Ограниченные правовые знания членов судов аксакалов (является фактором, сдерживающим развитие института судов аксакалов). Как показало исследование, члены СА иногда пользуются законами, утратившими юридическую силу, не имеют доступа к правовым ресурсам, не имеют доступа к постоянному повышению своих знаний, не обладают умениями и навыками совершения правовых действий;
- Отсутствие постоянного финансирования (стабильная материально-техническое обеспечение, финансовая поддержка способствовали бы постоянной, непрерывной деятельности в городе, соответственно повлекли бы за собой наращивание потенциала). Только один из трех судов аксакалов имеет свой кабинет и ведет делопроизводство. Остальные суды заимствуют кабинеты участковых инспекторов милиции;

- Сами члены судов аксакалов не имеют четкого понимания своего статуса и места в судебной системе, и соответственно не видят долгосрочных перспектив развития.

Лидер молодежи отметил, что для более эффективной работы и устойчивости института судов аксакалов необходимо привлечение молодежи с целью обеспечения преемственности: *«Нынешняя молодежь должна понимать важность работы СА, аксакалы должны воспитывать молодежь, более того молодежь может вносить новшества в работу СА. Они могут участвовать в работе судов аксакалов в качестве волонтеров, стажеров, внештатных сотрудников. Молодежь владеет навыками работы с информацией в современных социальных сетях (тем более в сегодняшних условиях, когда активные блогеры начинают подменять субъекты правосудия), могут распространять информацию о работе судов аксакалов, станут своеобразным мостиком между молодежью и поколением людей в возрасте».*

Все респонденты считают, что качество работы судов аксакалов напрямую зависит от материально-технического обеспечения их деятельности, а также материального поощрения, либо оплаты труда.

Кроме того, предложено сделать доступным для граждан обращения в СА (дежурство согласно графику в одном месте), пиар и рекламу по нескольким справедливо рассмотренным делам, и люди сами будут пользоваться данным институтом. По поводу поощрения: если невозможна заработная плата, возможно продумать другие виды поощрений: единовременные премии, прибавки к пенсии и пр.

Одним из серьезных проблем отмечены противоречия и пробелы в законодательстве, не позволяющие СА в полной мере и эффективно реализовать свой потенциал.

Обобщая предложения респондентов для повышения потенциала СА и создания предпосылок для их финансовой и институциональной устойчивости, следует решить следующие вопросы:

- определить обязательный порядок финансирования СА;
- уточнить и определить статус, роль и полномочия СА;
- определить юридическую значимость решений, принимаемых судами аксакалов, определить обязательный порядок исполнения решений СА;
- уточнить полномочия СА рассматривать дела (материалы) по преступлениям небольшой тяжести, административным проступкам, делам о семейном насилии;
- определить механизм передачи местными судами дел СА по гражданским делам в гражданско-процессуальном законодательстве;
- уточнить процедурные механизмы и полномочия государственных органов передавать вышеуказанные категории дел СА;
- уточнить полномочия СА в части применения мер взысканий;
- прописать полномочия СА, как субъектов профилактики правонарушений;
- уточнить воспитательную и профилактическую функции СА;
- прописать процедуры взаимодействия СА с правоохранительными органами, судами общей юрисдикции;
- определить и обеспечить порядок материально-технического обеспечения деятельности СА;
- определить механизмы контроля СА за принятыми решениями;
- обеспечить методическую поддержку, а также периодическое повышение уровня правовой грамотности СА;
- разработать руководство, методическое пособия, настольную книгу по деятельности СА в КР;
- определить ответственность СА, прописать процедуры отчетности, ведения делопроизводства.

## 10.2. Ош

**Краткая информация о локации:** в городе осуществляют деятельность 13 МТУ, включая Жапалакское территориальное управление. Общее число населения целевого МТУ составляет более 55000 человек. По национальному составу преобладают кыргызы – 81% и узбеки – 14%. Существенно меньше других этнических групп: русские – 2%, татары – 2%, уйгуры – 1%, дунгане, корейцы, казахи, украинцы, турки – 1%.

### Информация о СА

В МТУ из-за большого числа населения осуществляют деятельность 2 группы СА. Одна из групп СА состоит из 7 членов, где председатель и 3 членов СА являются женщинами. Данный состав был избран в апреле 2021 г. Вторая группа СА избранная в 2018 г. осуществляет деятельность уже второй срок и состоит из 5 членов, среди которых 4 женщин, включая председателя СА. Все члены СА имеют высшее профессиональное образование: архитектор, экономист, инженер, педагог и т.д. *Некоторые из них все работают в качестве учителя, в квартальных комитетах, либо домкомами и т.д.*

#### 1. Актуальность

По результатам исследования в МТУ, можно увидеть, что потребность населения в СА низкая. Несмотря на густонаселенность МТУ, самостоятельно граждане обращаются в СА очень редко. Обычно СА привлекают домкомы или квартальные комитеты, если на своем уровне не смогли разрешить конфликт. Превалируют перенаправленные обращения и заявления со стороны ОВД. Следует заметить, что жителям города привычно коммуницировать со своими домкомами и квартальными по всем возникшим вопросам и только в случае необходимости через них выходить на нужных им представителей госорганов.

Основные категории рассматриваемых дел: семейные конфликты, домашнее насилие, ссоры/скандалы между соседями, из-за злоупотребления спиртными напитками, бытовые споры по поводу затопления, уборки территории, иногда поступают дела, связанные с мелким воровством и взысканием долга.

#### Кейс №1

В СА поступило дело от участкового с обращением провести разъяснительную беседу со сторонами заявления. С заявлением об изнасиловании обратилась несовершеннолетняя девушка с родителями. Изнасиловавший парень (19 лет) жил один, так как его родители умерли еще в детстве, сестра росла у родственников со стороны матери. Во время беседы председателя СА со сторонами, истица сказала, что согласилась на половую связь, объясняя это тем, что он ее обманул. Когда председатель СА хотела встретиться с молодым парнем, выяснилось, что истица уже уехала с ним в Бишкек, так как он там учится. А родственники парня - трудовые мигранты уехали в Россию. Затем, родители истицы поехали в столицу и забрали ее и тоже уехали в Россию в трудовую миграцию. Так, председатель СА потеряла связи с обеими сторонами и не смогла провести с ними разъяснительную работу.

По документации можно увидеть, что подавляющее большинство обращений в СА перенаправляются отделением милиции «Сулайман-Тоо» (куда относится и целевое МТУ), с поручением провести разъяснительные беседы со сторонами. Представители правоохранительных органов г. Ош также подтверждают, что в случаях конфликтов/споров/ссор жители обращаются напрямую в отделы милиции, в мобильную приемную и редко в СА. В зависимости от вида обращения милиция передает дело для рассмотрения в МТУ, или в СА. При этом милиция ведет мониторинг процесса решения

переданного дела. Отсюда следует, что спрос на СА в г. Ош создают в основном органы милиции. Таким образом, в настоящее время СА в г. Ош утрачивают свою актуальность как самостоятельный институт.

| <b>Таблица количества рассмотренных дел СА (7 членов) МТУ, по годам</b> |                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2021 г.</b>                                                          | 15 обращений, все получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо»                                            |
| <b>2022 г.</b>                                                          | 15 обращений, все получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо»                                            |
| <b>Количество рассмотренных дел СА (5 членов) МТУ, по годам</b>         |                                                                                                           |
| <b>2018 г.</b>                                                          | 50 обращений, из них 48 получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо», остальные обращения жителей         |
| <b>2019 г.</b>                                                          | 4 обращений, из них 3 получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо», 1 из МТУ                              |
| <b>2020 г.</b>                                                          | 16 обращений, из них 5 получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо», остальные обращения жителей          |
| <b>2021 г.</b>                                                          | 8 обращений, из них 2 получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо», 2 из МТУ, остальные обращения жителей |
| <b>(по сентябрь) 2022 г.</b>                                            | 7 обращений, из них 5 получены от отделения милиции «Сулайман-Тоо», 1 из МТУ, 1 обращение жителя          |

Представители правоохранительных, муниципальных, общественных органов и сами члены СА связывают такую ситуацию с низкой информированностью населения о деятельности СА и в целом, отсутствием представления о существовании или правомочия их решать какие-либо спорные вопросы или конфликты. Следует заметить и то, что население в городе складывается из жителей трех южных областей, из-за чего СА не имеют авторитета среди жителей города. Люди не считают важным прислушиваться к СА, так как не знакомы с ними как, например это бывает в сельской местности. С другой стороны, руководство и специалисты МТУ отмечают, что члены СА достаточно пассивны и не заинтересованы в своей деятельности. Обычно они не участвуют в спорных вопросах, если их приглашают, ссылаясь на болезнь или отсутствие в городе. Это в свою очередь, связано с отсутствием заработных плат и компенсаций транспортных расходов членов СА, а также постоянного графика и места приема обращений граждан. Обычно вся работа СА ведется на месте нарушения, очень редко СА приглашают стороны процесса в МТУ, в зал для собраний членов ОПЦ.

*«Нередки случаи, когда ответчики не хотят разговаривать с представителями СА, не открывают им двери, выражают свое недовольство из-за того, что их беспокоят посторонние люди». ГИ*

СА в г. Ош работают в составе ОПЦ и рассматриваются муниципальными и общественными органами их структурной частью, руководителем которого является глава МТУ. В целом, вся структура ОПЦ намного активна в предупреждении и профилактике правонарушений, которые на еженедельной основе планируют и отчитываются о результатах своей работы перед главой МТУ. Однако, СА обычно редко вовлекаются в работу ОПЦ. По мнению, главы МТУ это связано с тем, что председателями СА являются женщины, которые заняты своими семейными вопросами и не могут уделять своей работе должного внимания.



*«Большинство жителей МТУ не знают о СА, поэтому не обращаются к ним. Опыт работы в 3х МТУ г. Ош показывает, к сожалению, во всех МТУ наблюдается идентичная картина работы СА. Нужно либо улучшить качество работы СА, поднимая эффективность работы, либо упразднить их. Председателем СА должен быть юрист по образованию, желательно мужчина». ГИ*

У представителей государственных органов нет представления о деятельности СА города Ош. Некоторые из них убеждены в отсутствии необходимости СА в городской местности, прежде всего они не имеют такого же авторитета и известности как в сельской местности. К тому же, население в городе больше заинтересовано в разрешении конфликтов законным путем и меньше всего они доверяют незнакомым СА, чьи решения не имеют силы и носят рекомендательный характер.

При всем при этом, участники исследования из числа населения обращавшихся в СА и тех, кто не обращался к ним, считают, что потребность в СА среди населения есть, так как они занимают значимое место в разрешении семейных конфликтов и других бытовых спорах. Респонденты связывают свою лояльность к СА следующими причинами:

- отсутствие каких-либо затрат при обращении к ним;
- при рассмотрении дела и вынесении решения учитываются не только факты и свидетельства, но и традиционные нормы, и обычаи, учитываются возможности и согласие сторон;
- СА направлены на примирение сторон, а их решения не категоричны и не обязательны для исполнения;
- СА своей работой способствуют сбору необходимых документов и свидетельств для последующего рассмотрения дела в случае его перехода в правоохранительные или судебные органы.

Участники СА хоть и выражали удовлетворенность работой СА, некоторые из них отметили, что они не имеют достаточного потенциала для разрешения конфликтных ситуаций. Непосредственно сами СА, считают себя важным звеном в профилактике и разъяснении сторонам относительно их (не)правильного поведения при возникновении конфликтов и споров. Уверены в том, что сильной стороной СА является мирное разрешение конфликта, не доводя дело до суда.

Важно отметить, что в отличие от сельской местности, в городе Ош принцип работы СА полностью отличается, обычно они не заседают и не рассматривают дела на процессах СА. Их деятельность сузилась до переговоров с конфликтующими сторонами как поступать «правильно» и как «неправильно». Несмотря на то, что формально все документы оформляются соответствующим образом, имеются протокола с решениями СА. На практике, СА при рассмотрении дела не выносят решения. Такая ситуация со временем может полностью изменить отношение людей к СА. Риск в том, что СА могут стать – институтом морали, определяющим «(не)правильность» поведения обратившихся людей и утратить первоначальный формат и идею – примирение сторон.

## **2. Эффективность**

Город Ош условно разделен на 2 части, в соответствии с этим имеются 2 отдела милиции: «Ак-Буура» и «Сулайман-Тоо». 4 автомобиля мобильной приемной ежедневно патрулируют улицы, принимают заявки, выезжают на разрешение конфликтов и правонарушений. При выездах мобильная приемная принимает все виды обращений, и далее передают их в соответствующие органы для решения, в том числе СА. Это может занять до 30 дней. Руководство МТУ считает, что СА могли бы более эффективно работать при выездах в места нарушения или конфликта (к примеру, между соседями, или супружеской парой), присоединившись к мобильным бригадам патрулирующих улицы.

В целом, работа СА по городу Ош ведется, примером тому являются официальные данные ГУВД: за 10 месяцев 2022 г. совместно с СА всех 13 МТУ всего города было рассмотрено 200 дел. Из них 136 дел по «Ак-Буринскому» отделу милиции, и 64 по отделу милиции «Сулайман-Тоо». Беря во внимание количество населения в городе, это довольно низкий показатель рассмотренных дел СА.

Согласно годовым отчетам СА, за последние годы динамика обращений в СА сократилась в разы. Одна из председателей СА отметила, что обращения в СА сильно сократились после изменения уголовного законодательства в 2019 г. Другая, сокращение обращений в СА связывает с пандемией и усилением религиозных устремлений жителей города. Это можно заметить и по их отчетам за последние 5 лет. Так, с 2018 г. по отчетам одной из группы в СА поступило:

- в 2018 г. – 50 обращений, из них 7 связаны с семейными конфликтами, 3 дела по взысканию долга, 2 – бытовые споры, по 38 делам категории не указаны;
- в 2019 г. – 4 обращения без указания категории;
- в 2020 г. – 16 обращений, из них 4 связаны с семейными конфликтами, 2 с хозяйственными спорами, 10 без указания категории;
- в 2021 г. – 8 обращений, из них 3 связаны с семейными конфликтами, 5 с бытовыми спорами;
- в 2022 г. – 7 обращений, из них 1 связан с семейным конфликтом, 3 связаны с бытовыми спорами, 1 дело с долговыми обязательствами, 2 дела пр. вопросы.

По отчетам второго состава СА в 2021 г. было рассмотрено 15 дел, из них 9 семейные конфликты и 6 дел связаны с хозяйственными спорами и долговыми обязательствами. За 9 месяцев 2022 г. СА было рассмотрено 15 дел, в основном связанные проведением профилактической беседы. Из них 4 – связаны с семейными конфликтами, 3 – с бытовыми спорами (между соседями), 4 – конфликты между посторонними людьми, 2 – с воровством, 1 – с долговыми обязательствами и 1 – пр. вопросы. Отчетности по предыдущим годам не имеется, так как место нахождения материалов дела предыдущего состава СА неизвестно.

По словам председателей СА, число обращений со стороны женщин чуть больше, чем от мужчин. Женщины чаще обращаются по поводу семейных конфликтов и домашнего насилия. Либо, участковые милиционеры перенаправляют дела в СА, связанные с конфликтами, где замешаны женщины, но не было физического увечья. Однако после обращения, женщины зачастую быстро забирают свои заявления, объясняя это тем, что муж попросил прощение, либо родственники надавили на нее (из-за наличия детей). В отличие от женщин, мужчины чаще обращаются по поводу словесных оскорблений, физического увечья после драки или хулиганства. Тем не менее, за последние несколько лет отмечается сокращение обращений со стороны мужчин, так как мужчины стали больше предаваться религии, заметно меньше употреблять спиртное и драться между собой. После поступления обращения, не все дела рассматриваются в 15 дневной срок. В среднем одно дело рассматривается и решается в течение одного месяца, так как стороны по разным причинам сами передвигают встречу на более поздний срок. Не редки случаи, когда ответчики не хотят разговаривать с представителями СА и не открывают им двери, либо когда одна из сторон сменила место проживания, из-за чего рассмотрение дела прекращается.

Наряду с этим, обычно председателям СА поступают обращения и вызовы от участковых милиционеров, с поручением провести профилактические беседы со сторонами. В среднем около 10 обращений в год (1 председателю СА) поступает в устной форме без заявления от самих жителей. Это такие обращения, когда например: квартиранты, не оставив ключи хозяину, съехали из дому. Хозяин квартиры зовет СА, и они вместе с квартальным и участковым милиционером, заходят в дом и составляют акт, чтобы в случае чего квартиранты не предъявляли претензий. Либо возник конфликт между соседями, из-за того, что один из них не

убирается на лестничной площадке. Вызывают СА для разъяснительной беседы. Бывает, когда соседи поругались и оскорбили друг друга или подрались между собой, из-за чего милиция вызывает СА на место события.

#### **Кейс №2**

Житель квартиры на 4 этаже затопил своих соседей, краники на батареях оказались открытыми во время подачи воды со стороны ТЭЦ. Пострадавшие соседи позвонили своему квартальному, члену СА, МЧС. Член СА был очевидцем происходящего, так как проживал рядом. Он взял инициативу в свои руки и провел разбирательство на месте происшествия. Хозяин затопившей квартиры написал объяснительное письмо, где обязался выплатить необходимую компенсацию пострадавшим соседям.

Помимо прочего, одна из председателей СА с 2021 г. вовлекаются в реализацию Приказа мэрии г. Ош от 28.01.2015 г. под №46 «О неотложных мерах по укреплению правопорядка и общественной безопасности» в местах массового скопления людей: мечетях, школах, собраниях жителей, на семинарах с целью проведения разъяснительных работ относительно терроризма и экстремизма, хулиганства и травли. Помимо этого, председатель СА вовлекается в работу по предупреждению насилия и часто проводит в отношении женщин на собраниях жителей.

Наряду с этим, на счету СА имеются единичный случай успешного сопровождения молодого человека, виновного в воровстве, с целью предотвращения наказания и профилактики дальнейших правонарушений.

#### **Кейс №3**

Парень был задержан при воровстве золотой цепочки у соседки. Это был первый случай в его жизни. Пострадавшая соседка вызвала милицию, парня задержали и отправили в СИЗО. Он никогда ранее не промышлял воровством, сильно раскаивался и написал письмо-раскаяние о совершенном проступке. СА провели переговоры с потерпевшей семьей и попросили написать встречное заявление о том, что цепочка не украдена и у них нет претензий. СА помогли парню выйти под домашний арест на год. В течение года СА наблюдали за ним, были постоянно на связи. Спустя год началась обычная жизнь, и парень смог дальше продолжить учебу. В данном случае СА выступил в качестве адвоката. Члены СА гордятся тем, что смогли спасти парня от тюрьмы и не сломать ему жизнь.

В целом, учитывая численность населения МТУ и количество обращений в СА, уровень влияния СА на смягчение конфликтогенной ситуации в сообществе достаточно низок. В своей деятельности они больше оказывают влияние на изменение и коррекцию поведенческих практик, точно на своем участке района, и то, в большей степени в случаях перенаправления дел правоохранительными органами для разъяснительной беседы. Необходимо отметить также то, что основная работа СА осуществляется непосредственно председателями, так как к ним поступают все обращения. В то время, как остальные члены вовлекаются в работу в большинстве случаев, если они проживают близко к месту произошедшего нарушения и не уехали в село к родственникам, или не присматривают за внуками, либо не болеют в силу возраста. Подобное инертное отношение членов СА связано больше с отсутствием минимального финансирования транспортных расходов или заработных плат.

### **3. Результативность**

Исходя из того, что деятельность СА в основном связана с разъяснительной работой, они очень редко выносят решения. В связи с чем, сложно отследить долю разрешенных споров. Чаще всего в своих отчетах, председатели СА засчитывают в качестве разрешенных дела, когда обеим сторонам была проведена разъяснительная беседа. Либо из-за нежелания примириться, сторонам было рекомендовано обратиться в правоохранительные органы, что также фиксируется в отчетах СА как разрешенный конфликт, с указанием о перенаправлении дела для дальнейшего рассмотрения в вышестоящие органы. Не разрешенными считаются конфликты и споры, прекращенные в дальнейшем рассмотрении по следующим причинам: ответчик не найден, проигнорировал приглашение СА и т.д. Число таких дел может различаться из года в год, к примеру, в 2018 г. число таких дел составило – 8, в 2019 г. – 3. Начиная с 2020 г. прекращенных дел в отчетах СА не зафиксировано.

В случаях, когда конфликты рассматриваются на заседаниях СА, стороны обычно сами предлагают решения, которые там же между собой согласуют, затем отражается в решениях СА. При рассмотрении конфликтов, чаще всего СА руководствуются традиционными нормами и обычаями, а также принципами гуманности (*«адамгерчилик»*, *«инсандык мамиле»*), наличием фактов (свидетелей или документов).

Гендерная принадлежность участников конфликта не влияет на принятие решения СА, о чем отмечали председатель и члены СА. Обычно, решения СА выносятся в зависимости от деталей вопроса, наличия фактологической или доказательной базы. Вместе с тем, при рассмотрении дел и разъяснительной беседе по семейным конфликтам непременно учитываются нормы традиций и обычаев, в некоторых случаях они ссылаются на Семейный Кодекс, редко на религиозные нормы. При разрешении семейных конфликтов, СА стремятся примирить стороны и сохранить семью. Тем не менее, хотя стороны и мирятся во время рассмотрения дела, через некоторое время могут поступить совершенно противоположным образом, например, развестись. Не редки случаи повторного обращения женщин из-за семейных конфликтов.

Между тем, участники СА отмечают, о необходимости при рассмотрении семейных конфликтов привлечение имамов из муфтиятов и членов женсоветов, которые непосредственно занимаются этими вопросами. Это связано с религиозной приверженностью участников СА, им предпочтительно, чтобы имамы активно вовлекались в работу СА, так как они не знают норм шариата.

В некоторых случаях СА не могут повлиять на стороны и примирить их, подобные дела обычно возвращаются в правоохранительные органы, либо сторонам рекомендуется обратиться в районный суд. Согласно отчетам СА, ежегодно до 3 дел может быть перенаправлено в судебные органы или органы прокуратуры.

Несмотря на то, что не все обращения участников СА (из числа участников исследования) были разрешены во время рассмотрения конфликта, они выражали благодарность стараниям СА мирно разрешить конфликт. Не удовлетворенных сторон решениями СА, во время исследования не было выявлено.

В то же время, по словам самих членов СА, не все их решения исполняются, и стороны хоть и мирятся во время рассмотрения дела, через некоторое время могут поступить совершенно противоположным образом. Т.е. люди предпочитают не отказывать СА напрямую, но больше принимают собственные решения отдельно от них. Что также показывает отношение людей к СА в городе Ош. Это в свою очередь, отражается на снижении доверия и удовлетворенности участников работой СА.

Мужчина купил квартиру и внес предоплату 700 тыс. сом, оформив передачу денег через нотариуса. Хозяйка передумала продавать, вернув только 200 тыс., а остаток денег не возвращает на протяжении 5 месяцев. Мужчина обратился с заявлением в СА. Для выяснения обстоятельств СА вызвал истца и ответчицу в МТУ. Хозяйка квартиры не отказывалась от своего долга и обещала выплатить его после продажи своего частного дома, расположенного в районе Ошской области, однако подходящих покупателей она найти не смогла. Оказалось, что оставшиеся от предоплаты деньги она потратила на выплату кредита сына.

У истца отец является председателем СА одного из МТУ г Ош. Именно он посоветовал сыну обратиться в СА, чтобы мирно решить вопрос. Когда обращение в СА не увенчалось успехом истец вместе со своим отцом и аксакалами района попробовали еще раз поговорить с должницей. Этот визит также не дал ожидаемых результатов. Дело было передано в районный суд. Рассмотрев дело, суд вынес решение в пользу истца и обязал выплатить долг, в противном случае на квартиру ответчицы будет наложен арест с соответствующими последствиями. В настоящее время решение суда вступило в силу, истец надеется, что должница вернет оставшуюся сумму.

Мужчина отметил, что сразу подавать заявление в милицию не решился, потому что хозяйка квартиры была преклонного возраста, а также читает намаз. Несмотря на то, что СА не смог решить его вопрос, он все же благодарен СА за их работу. Отметил, что будет рекомендовать обращаться в СА своим друзьям и близким.

#### **Кейс №5**

Пара женилась и жила в 3 комнатном доме мужа, подаренном его родителями. В семье родилось 3 детей, из них старший сын с ДЦП. Из-за ошибки врачей старшему сыну во время родов был нанесен вред здоровью, из-за чего пострадало умственное развитие ребенка. Мать растила ребенка до 3 лет, затем отказалась заботиться о нем. С 3 лет за ним ухаживала свекровь, которая жила отдельно от них. В совместном браке семья прожила 16 лет, последние 6 лет (с 2017 г.) родственники жены поселились в его доме, из-за чего в доме участились конфликты. В 2019 г. жена вместе с родственниками попыталась сдать старшего сына в детдом в Джалал-Абаде, пока ее муж уехал на месячную командировку. Но узнав об этом, он забрал ребенка обратно домой. В 2021 г. конфликты усилились, жена вместе с родственниками требовала сдать ребенка в детский дом, так как он негативно влияет на развитие 2 младших детей. Весной 2022 г. жена вместе со своими родственниками выгнали мужа со старшим сыном из его же дома.

В начале, по этому вопросу мужчина обратился в центральную мечеть и к местному имаму, где ему порекомендовали обратиться к участковому милиционеру, те в свою очередь, перенаправили его в СА, сказав, что они помогут примирить стороны. Так, мужчина обратился в СА за юридической консультацией, чтобы они помогли найти выход из ситуации. СА пригласил на беседу стороны отдельно, где жена выразила отказ примиряться с мужем, пока он не отдаст сына в детдом. В связи с чем, СА перенаправил дело снова в следственные органы, порекомендовав обратиться в суд. В настоящее время, мужчина развелся, и суд вынес решение в его пользу. Но он планирует через муфтият выдворить родню жены из его дома и помириться с женой. Выразил



благодарность за работу СА, так как обращение к ним позволило собрать все необходимые документы для дальнейшего обращения в районный суд.

Учитывая то, что в СА поступают дела для проведения разъяснительной беседы, либо стороны сами договариваются во время рассмотрения дела о путях решения конфликта, соответственно в их работе не применимы какие-либо (принудительные) механизмы исполнения решений СА. Вместе с тем, население прямо выделяет не обязательность исполнения решений СА как преимущество, что в свою очередь, свидетельствует о неготовности городских жителей исполнять решения СА.

#### 4. Потенциал СА

Процесс выбора членов СА проводится на собраниях организуемых 15 квартальными комитетами среди местных жителей. Обычно выдвижение на пост членов СА проводится самими квартальными или домкомами, где население голосует за кандидатов. На практике, состав СА формирует будущий председатель СА, из числа местных активистов, домкомов и квартальных комитетов, обращая внимание на их коммуникабельность, заинтересованность, образование и занятость. Председатели СА отмечают, что из-за отсутствия заработной платы многие кандидаты отказываются работать в СА. После того, как нужное число выбрано, городской кенеш утверждает новый состав.

В обеих группах в составе СА заметно преобладание женщин над мужчинами. В одной группе 4 женщин из 5 членов СА, в другой 4 женщины из 7 членов СА. Председателями СА тоже являются женщины. В предыдущих составах, также половина членов СА составляли женщины. Председатели СА утверждают, что мужчины менее ответственно относятся к работе СА, в отличие от них, женщины более активны и социально ориентированы. Поэтому и на рассмотрении дел, чаще всего принимают участие женщины, намного реже мужчины. По мнению участников СА, рассмотрение спорных дел и конфликтов должно сопровождаться не только женщинами, как это в настоящее время происходит, но и разбавляться присутствием мужчин. Это обусловлено тем, что *«большее число женщин в составе СА может повлиять на разрешение конфликтов в пользу женщин, даже если они не правы»*.

Равное число или не менее 30% женщин должно быть в составе СА, считают не только члены СА, но и представители гражданского общества и населения. Респонденты уверены, что женщины имеют большое значение при рассмотрении дел, связанных с семейными конфликтами или домашним насилием. В то время как, мужчины лучше могут коммуницировать с другими мужчинами, замешанными в конфликте, к примеру, если он связан с дракой, хулиганством, пьянством, домашним насилием и т.д.

Склонность к возвышению преимущества мужчин преобладает среди многих участников исследования, в том числе некоторых женщин-членов СА. Хотя для женщин в городе как таковых преград для проявления активной позиции не имеются. Представители муниципальных, правоохранительных органов и имамы выражали мнение, что председателем СА должен быть мужчина. Потому что *«мужчины выглядят намного авторитетнее и имеют неоспоримый вес в обществе»*, *«к их мнению жители будут больше прислушиваться»*, а *«женщины не могут управлять СА»*, так как *«заняты своими семейными вопросами и не могут уделять работе СА должного внимания»*.

В структуре СА основные обязанности формально распределены между председателем и секретарем СА. Выбор секретарей проводится по принципу наличия навыков работы на компьютере. Однако, по словам председателей СА, секретари, как и остальные члены СА мало вовлекаются в работу и рассмотрение дел из-за занятости, отсутствия в городе, болезни и пр. причинам. Регистрационные журналы ведутся вручную чаще всего самими председателями,

редко помогают секретари СА. В журналах обоих составов СА зарегистрированы все поступившие дела с момента их назначения.

По всем поступившим заявлениям граждан или бумажным обращениям со стороны правоохранительных органов ведутся протокола вручную, которые далее набираются на компьютере самими председателями или свободными сотрудниками и распечатываются в МТУ. В протоколах приводится вся информация состава участников процесса, суть обращения и решение членов СА. Вся документация хранится в домах председателей СА.

Дела, связанные с разъяснительной работой (поступившие со стороны отделов милиции), обычно рассматриваются по месту проживания, сначала отдельно с каждой стороной, и при необходимости коллективно. Очень редко рассмотрение конфликтов с участием всех сторон проводится в зале ОПЦ. Из-за возраста и частой болезни членов СА, при рассмотрении дел независимо по месту проживания сторон или в зале ОПЦ участвуют до 3 членов СА, очень редко 5. Помимо них, обязательно привлекаются квартальные комитеты и/или участковые милиционеры, реже члены женсоветов.

СА руководствуются в своей работе Законом о СА. Одна из групп СА (5 членов) также имеет Устав СА, утверждаемый депутатами городского кенеша каждые три года с назначением нового состава СА.

Вся организация рассмотрения дела и обеспечение участия сторон, заинтересованных лиц и членов СА лежит на председателе СА. Все коммуникации осуществляются через телефон или непосредственно визиты в дома, в случае отсутствия контактных номеров телефона. Взаимодействие внутри СА осуществляется по мере поступления заявлений/обращений. Определенного дня приема и рассмотрения дел у СА нет. Представители государственных и муниципальных органов считают, что наличие кабинета с устойчивым графиком работ, повысило бы ответственность СА к своей работе. Более того, это повлияло бы на узнаваемость СА на территории МТУ.

Все дела чаще всего рассматриваются открыто, определенных правил по обеспечению конфиденциальности не имеется. Тем не менее, СА стремятся соблюдать конфиденциальность, так как стороны могут пострадать от злословия окружающих людей.

По итогам своей деятельности председатели СА отчитывается и формирует статистику обращений по категориям дел ежеквартально, а в конце года составляют обобщенную статистику за год для отчетности перед депутатами городского кенеша. Форма годовой отчетности у двух председателей СА сильно отличается, одна из них формирует статистику по количеству обращений и категориям дел, а также в каких профилактических мерах принимали участие СА. Вторая, по количеству поступивших обращений в СА, из них:

- число решенных и не решенных дел;
- число обращений, связанных с семейными конфликтами, бытовыми спорами и взысканием долга;
- от кого поступили заявления (ОВД/граждане);
- число дел завершившихся примирением сторон и перенаправленных в районный суд.

К слову, оба состава СА почти не взаимодействуют между собой, как и с СА других МТУ, относительно своей профессиональной деятельности. Но при отсутствии одного из председателей СА вовлекаются в рассмотрение дела в рамках территории МТУ.

Все участники исследования отмечали о необходимости усиления потенциала и эффективности СА. По большому счету, это связано с низкой активностью и слабой работой всего состава СА. Вдобавок, процесс рассмотрения конфликтов и споров сводится к разъяснительной беседе и переговорам со сторонами. В свою очередь, это влияет на снижение доверия городского населения и авторитета СА. Большинство участников исследования уверены, что в городской местности в СА необходимо избирать людей с юридическим образованием, либо опытом



работы в правоохранительных органах, которые знакомы с судебными процессами и ведением документооборота.

*«Деятельность СА пассивная, они почти не работают. Причиной тому является слабый потенциал председателей СА. Нет ни одного прямого обращения в СА, все заявления поступают в милицию и, если в них нет состава преступления, то дело передают в СА.*

*«Одним из важных факторов успешной деятельности СА является потенциал председателя СА. Успешные те СА, которых возглавляют бывшие судьи/прокуроры/юристы, то есть люди, хорошо знающие законодательство КР. Всегда в работе ОПЦ ведущим институтом является СА или женсовет, зачастую видна работа СА. К примеру, в 2013 г. конкурс лучшего СА выиграл Уч-Коргонский СА». ГИ*

#### **Кейс №6**

Женщина работает старшей медсестрой в одном из районов Джалал-Абадской области, но живет в г. Ош. В 2017 г. получила жилье, предназначенное для сына – ЛОВЗ от государства. Документы оформляла знакомая, которая оформила жилье на ее сына и перепродала. Женщина не знала о том, что знакомая смогла получить жилье для ее сына с инвалидностью, так как желающих было много. Из-за чего, она решила в 2020 г. обратиться в арабский фонд для получения жилья, где узнала, что ее сыну уже было выдано жилье со стороны государства. Далее, она подала на свою знакомую в городской суд. Было доказано, что документы для продажи жилья были подделаны. Судебный процесс дошел до верховного суда и в 2021 г. женщина с сыном смогла оформить жилье себя и сына. В настоящее время в квартире проживает ее сын с ДЦП, она работает вне города, но часто приезжает и заботится о нем.

В СА обращение поступило от УВД, для проведения беседы с целью предотвращения возможных конфликтов между сторонами в будущем. Обращение поступило после завершения рассмотрения дела во всех судебных инстанциях. В 2021 г. председатель СА дважды посещала и проводила беседы с женщиной, убеждая потерпевшую не переживать в дальнейшем, и что дом останется в ее собственности. Однако, эта женщина уверена, что СА посещал ее, потому что к ним обратилась ее знакомая. Из-за чего довольно скептически была настроена по отношению к СА. Женщина отметила, что СА должны лучше разбираться в юридических вопросах, уметь консультировать и лучше справляться со своей работой.

#### **5. Взаимодействие с внешними акторами**

Основными партнерами СА выступают квартальные комитеты, домкомы, участковые милиционеры, члены ОПЦ, руководство и специалисты МТУ, реже члены женсоветов. Обычно председатель СА на свое усмотрение приглашает их на рассмотрение дела. Все они также, как и члены СА высказывают свое мнение и предложения по рассматриваемым делам, которое влияет на поведение сторон процесса и/или вынесение решения.

Каких-либо определенных инструкций либо положений для работы СА с ключевыми группами интересов не имеются. Тем не менее, эффективность работы СА напрямую зависит от взаимодействия и взаимоподдержки СА квартальными комитетами и участковыми милиционерами. Так как подавляющее большинство дел для рассмотрения СА поступает именно с их стороны. В случаях, когда одна из сторон отказывается, участковые милиционеры обеспечивают их явку и порядок во время рассмотрения конфликта, но только если дело было перенаправлено СА правоохранительными органами. Учитывая, что квартальные комитеты в

г. Ош наиболее информированы относительно своей территории, СА в обязательном порядке привлекают их на рассмотрение спорных вопросов и конфликтов.

#### **Кейс №7**

Женщина в сентябре 2022 г. будучи домкомом, вместе с жителями проводила субботник. Одна из жительниц проигнорировала и в очередной раз отказалась выйти на субботник, из-за чего домком в грубой форме отругала ее. Жительница обратилась к участковому, ложно обвинив домкома в том, что домком жительницу оскорбила и заперла в квартире. Домком перед участковыми попросила прощение у жительницы за свою грубость. Участковые рекомендовали жительнице обратиться в СА. Сначала СА поговорили со сторонами отдельно, затем все вместе с участием соседей, квартальной и участкового. На собрании распространилась неблагоприятная характеристика жительницы. А соседи, в качестве свидетелей отметили, что она соврала. В процессе рассмотрения жительница призналась, что хотела припугнуть домкома (денежной компенсацией), что она простила ее и никаких требований больше не имеет. На этом рассмотрение конфликта завершилось.

#### **Кейс №8**

Конфликт произошел на почве уборки подъезда, один из жителей игнорировал график уборки. Обращение домкома рассматривали в кабинете в подвальном помещении одного из домов. Присутствовали стороны, квартальный комитет и председатель СА. Решение было вынесено устно, спор был разрешен успешно, соседи помирились.

Помимо них, одна из председателей СА взаимодействует с членами женсоветов и раз в квартал принимает участие на их семинарах по теме домашнего насилия, изнасилований. Время от времени, они вместе проводят собрания жителей с целью предупреждения насилия, радикализма, ведущего к насильственному экстремизму и др. темам. Изредка СА приглашают членов женсовета на рассмотрение дел, связанных с проблемами насилия в семье, непристойного поведения девушек/женщин.

Взаимодействие СА с правоохранительными органами осуществляется как с подструктурой ОПЦ на основе закона «Об основах профилактики правонарушений» от 5 мая 2011 г. №60, ст. 12 «Общественно-профилактические центры» и ст. 13 «Участие коммерческих, некоммерческих организаций, представителей гражданского общества и граждан в профилактике правонарушений». Кроме этого, в рабочих планах участковых милиционеров, утверждаемых каждые три месяца, содержится пункт о проведении совместных профилактических работ вместе с МТУ, СА и квартальными комитетами.

Руководство МТУ, по совместительству глава ОПЦ отмечает, что пассивность и не желание работать СА в целом влияет на низкую эффективность деятельности СА. СА очень редко участвуют на собраниях ОПЦ. Вследствие чего, это также отражается на взаимодействии и отсутствии поддержки СА со стороны МТУ/ОПЦ.

Представители МТУ и гражданского общества выражали мнение, что СА с легкостью могут заменить МТУ или ОПЦ. Так как они в рамках своей деятельности уже занимаются, к примеру, конфликтами на почве домашнего и др. видов насилия. В отличие от СА, участковые милиционеры и имамы намного чаще занимаются разрешением конфликтных ситуаций и спорных вопросов.

СА с представителями религии не работают. Практики привлечения имамов для рассмотрения дела не наблюдалось. К слову, сами религиозные представители во время исследования

выражали желание взаимодействовать при проведении профилактических работ. Влияние религиозных деятелей на население г. Ош довольно сильное. По данным руководителя аппарата городского казьята, в настоящее время, жители города ежедневно по 3-4 раза обращаются к имамам по вопросам семейных конфликтов, раздела имущества, развода, и др. вопросам. При этом упоминаний о СА со стороны населения имамы не замечали. В этой связи, объединение усилий этих общественных институтов в совместной профилактической работе могло бы повысить эффективность работы СА.

Поддержку СА готовы оказывать и юристы межрегионального управления службы юридической помощи по Ош (ГГЮП). Они готовы предоставлять юридическую консультацию на безвозмездной основе, обучать их деятельности СА в соответствии с законодательством, только если СА письменно обратятся к ним. Вместе с тем, они отмечают, что местные жители не видят в них силы и рассматривают их как слабый орган, который решает мелкие споры/конфликты и не обращаются к ним. В связи с чем, им нужно дать юридические полномочия, защищенные законодательством. По мнению представителей ГГЮП, деятельность СА должна быть формализована, а работа осуществляться совместно с районными судами и органами прокуратуры.

## **6. Устойчивость СА**

Работа СА не оплачивается, за исключением председателей СА, которым выделяется из городского бюджета 5000 сом в квартал. Помимо этого, одному из председателей СА канцелярские товары выдаются в размере 1500 сом раз в полгода. Второму председателю СА выдаются в натуральном виде, в этом году были выданы: папки, скоросшиватель, полка для файлов, пачка бумаг, клей и ручка.

Согласно документации, формально на бумаге СА выделен кабинет в МТУ со всем необходимым инвентарем: столы (2 шт.), стулья (4 шт.), компьютер с принтером, книжными шкафами и сейфом. По факту, всего этого у СА нет, протокола по просьбе председателей СА набираются и распечатываются через специалистов МТУ. СА рассматривают конфликты на месте нарушения или в зале ОПЦ.

Все участники исследования отмечали основными недостатками и слабой стороной СА отсутствие материально-технической базы и заработных плат. Помимо этого, председатели СА также выделяли отсутствие компенсации на звонки сторонам процесса и транспортных расходов, так как подавляющее большинство дел рассматриваются на месте возникновения спора, что вынуждает их тратить собственные средства.

Помимо финансовой и материальной потребности СА, наблюдается необходимость повышения потенциала СА в следующих направлениях:

- основы законодательства для работы СА;
- деятельность СА: как правильно и как должны работать СА;
- PR деятельности СА;
- как проводить отчетные встречи с населением;
- основы конфликточувствительности;
- построение коммуникации с партнерами для вынесения справедливого решения.

По данным представителя аппарата горкенеша, они курируют деятельность СА. Их основная ответственность по отношению к СА обеспечение материально-технической базы СА, организация выборов СА. Следует отметить, что место работы, инвентарь, канцелярские товары выделяются в зависимости от регламента СА, так как это делегировано районным МТУ. Кроме этого, из бюджета города СА выделяются финансы на канцелярские товары (около 3000 сом), а также только для председателей СА из бюджета выделяются в качестве премии небольшие суммы (на транспортные расходы). За этим всем следит специальный закрепленный

сотрудник в аппарате горкенеша, контроль над деятельностью СА осуществляет непосредственно депутатская комиссия.

На практике, мало внимания уделяется со стороны городского кенеша работе СА. Несмотря на то, что горкенеш обязан отслеживать результативность деятельности СА (согласно годовым отчетам), и при необходимости поднимать вопросы на заседаниях депутатов. Раз в год при распределении городского бюджета, на сессиях депутатов поднимаются вопросы материально-технического обеспечения СА в качестве мер повышения их ответственного отношения к работе. Однако, положительного результата так и не последовало. В знаменательные даты горкенеш старается по-разному поощрять СА, выдают грамоты. Помимо прочего, горкенеш также приглашает СА на собрания по разным тематическим вопросам, а также на сессии по утверждению бюджета.

Вся документация с момента назначения нынешних составов СА хранится у председателей дома для последующей передачи следующему созыву СА. Материалы дела предыдущих СА неизвестно, где находятся, хотя должны архивироваться в МТУ. Процесс передачи дел от предыдущего созыва не осуществлялся.

## **11.2. Бишкек**

В г. Бишкек в качестве целевых сообществ были отобраны два жилмассива Свердловского района.

Население в целевом ж/м №1 составляет более 33000 человек. По национальному составу: кыргызы составляют -54%, русские - 35%, узбеки - 2%, и другие национальности составляют - 9%.

Население в целевом ж/м №2 составляет почти 30000 человек. По национальному составу: кыргызы составляют - 99%, русские - 0,1%, узбеки - 0,1%, другие национальности - 0,8%.

### **Информация о СА**

#### **СА жилмассив №1**

В МТУ действует два состава судов аксакалов – в нижней и верхней зонах.

##### Суд аксакалов нижней зоны

В августе 2022 г. прошли выборы судов аксакалов. СА состоит из 5 человек (формально), из них 2 мужчин, 3 женщин (квартирные).

Председатель СА нижней зоны бывший следователь милиции, также работал детективом, на эту должность рекомендовал его начальник ГОМ. В СА с 2000 года. До настоящего времени еще и совмещал должность главы ОПЦ, ныне ОПЦ существует только на бумаге.

##### Суд аксакалов верхней зоны

В СА 4 члена. По данным председателя СА за текущий год рассмотрено 3-4 дела, связанные с жалобами на шумные компании молодежи, которые нарушают покой жителей ночью; по земельным вопросам, спорные участки (обычно примиряют стороны); споры между соседями и т.д.

#### **СА жилмассив №2**

При МТУ действует суд аксакалов, членами которого являются представители из 7 жилмассивов, находящихся в ведении МТУ, по одному из каждого жилмассива (4 женщины, 3 мужчин).

Профессиональный состав СА: бывшие экономисты, инженеры, госслужащие. Председатель СА - многие годы занимала руководящие должности (директор школы, председатель сельсовета, председатель колхоза).

Представительство женщин в судах аксакалов, по словам респондентов, связано с тем, что председателем СА является женщина, которая не только имеет определенный авторитет и влияние в сообществе, но которая также сыграла большую роль в предложении кандидатур в состав СА перед сообществом жилмассива.

Последние выборы в СА прошли в ноябре 2021 года, однако действующий состав не менялся последние 6 лет, и связано это с тем, что жители считают деятельность Суда эффективной, а членов СА имеющими достаточный опыт и компетенцию.

Особенность суда аксакалов жилмассива №2, заключается в том, что в его состав вошли женщины-активистки, одна из которых в одном лице представляет председателя женсовета, руководителя общественно-профилактического центра и руководителя комитета по здоровью, а двое являются председателями квартирных комитетов.

### **1. Актуальность**

Позиция респондентов по отношению к СА:

По данным глубинных интервью из общего количества 15 все респонденты демонстрируют позитивное признание СА как института, способствующего гармонизации социальных отношений путем снижения напряженности между жителями в возникших конфликтных ситуациях.

Представители сообщества видят в СА сильного актора, способного содействовать родителям в воспитании детей и молодежи, в профилактике правонарушений среди школьников (школьный рэкет, употребление наркотических средств, кража и т.д.).

Обоснование позиции:

- защита в досудебном порядке и их решения имеют силу
- воспитание граждан к уважению закона
- доступность
- оперативность
- примиренческая функция
- возраст и авторитет аксакалов.

В связи большим количеством населения, в МТУ выстроена система работы с квартальными комитетами, председатели которых играют важную роль в решении инфраструктурных, социальных, бытовых и иных проблем населения. Как правило, председателями квартальных комитетов становятся общественные неформальные лидеры, либо выдвинутые и избранные сообществом, либо предложенные правлением МТУ. Из числа этих же председатели квартальных комитетов избираются члены СА.

До 2019 г. количество рассматриваемых дел в СА достигало до 300 в год (председатель СА провел аналогию со Свердловским районным судом, который в год рассматривает от 300 до 400 дел). Из них 20-25 заявлений от граждан, остальные передавали отделы внутренних дел (отказные или по которым прекращены уголовные дела) и районные суды (имущественные споры – кадын и приданое, семейные ссоры). Запрос на исполнительные листы был высок. СА больше выполнял функции регионального следователя, как вспомогательный институт органа внутренних дел.

В последние несколько лет в данном сообществе работа суда аксакалов носит несколько формальный характер, поскольку все текущие проблемы, конфликты и споры, поступающие к председателям квартальных комитетов, разрешаются на местах, без регистрации и фиксации в каких-либо документах, без проведения заседаний СА.

Хотя все респонденты называют себя членами судов аксакалов, понимания работы, структуры, процедур работы СА у них нет. Все респонденты говорят о том, что суд аксакалов существует около 20 лет, однако затрудняются ответить о составе судов, о количестве членов, ссылаясь на то, что всей информацией о деятельности СА владеет председатель СА.

Примечательным является тот факт, что председатель кв. комитета и член СА (при МТУ, как она сказала), посчитала необходимым создать свой суд аксакалов в одной из «новостроек» МТУ. На собрании жителей, по ее личной инициативе была предложена кандидатура местного аксакала, а также жителями была поддержана ее кандидатура, был создан суд аксакалов на новостройке, состоящий из 2-х человек. Статус данного созданного суда аксакалов дает некоторое преимущество, поскольку авторитетность данного института среди населения, не вызывает споров при принятии решений. В принципе, все проблемы по заявлению респондентки, она может решать сама, но статус СА, придает некоторый авторитет принятым решениям.

#### ***Свердловская районная государственная администрация***

Юридическая группа РГА взаимодействует с СА на регулярной основе. По Свердловскому району 42 члена СА, из них 18 женщин. Состав СА представлен бывшими сотрудниками

ОМСУ, госорганов, учителями и т.д. Этнический состав представлен кыргызами, русскими, уйгурами, украинцами.

По инициативе муниципальной администрации и районного суда проводятся мероприятия по повышению потенциала СА, в частности: по основам деятельности СА, процедурам оформления решений СА, разработаны образцы решений СА. Семинары проходят в формате «вопросы-ответы», приглашаются председатели СА. Данные мероприятия включены в годовой План работы юр отдела. До 2019 года проводились 1-2 раза в квартал. На данный момент в связи с ротацией произошли изменения в составе судей района. Недавно РГА обратилась в районный суд с просьбой определить куратора для работы с СА, ждут назначения ответственного лица.

МТУ выделяет средства на материально-техническое оснащение и функционирование СА (бумагу, канцтовары). СА отчитываются один раз в год перед МТУ и юридической группой райадминистрации (письменный отчет).

Преимущества СА – их решения имеют силу, в то время как деятельность других общественных институтов (ОПЦ, женсоветы) носят консультационный характер.

### ***Юрист МТУ***

Юрист МТУ непосредственно курирует работу суда аксакалов. Раз в квартал получает отчет от СА, содержащий следующую информацию: количество рассмотренных дел, категории дел, количество дел, рассмотренных положительно (успешно). Категории дел в данном МТУ: земельные вопросы, семейные вопросы, имущественные споры. Раз в год СА предоставляют юристу план работы на год, а также ежегодный отчет о проделанной работе, которые в свою очередь передаются в юридический отдел районной администрации. Взаимодействие МТУ с СА не регламентируется никакими документами, за исключением согласованного графика проведения выборов СА. Респондентка поясняет, что большинство земельных вопросов рассматриваются не представителями городской архитектуры, а судом аксакалов в связи с тем, что у самозахватчиков отсутствуют документы, и вопросы решаются больше путем переговоров и достижения согласия, нежели с учетом правовых особенностей. В районные суды жители обращаются только в случаях, если проблема не была решена судом аксакалов. Высокий статус суда аксакалов, по мнению респондентки, связан с менталитетом жителей сообщества.

За 2022 год было рассмотрено всего 3 дела. Как правило, заявления рассматриваются в течение 14 дней.

### ***Участники СА:***

Условиями и вынесенными решениями по результатам рассмотрения дел удовлетворены.

Благополучатель отметил, что до этого случая не имел представления о существовании института СА. Подчеркнул важную роль СА в рассмотрении подобных споров, так как они владеют информацией и положению дел на местах с учетом формальных и не формальных аспектов. Деятельность СА в рассмотрении его дела сыграло положительную роль.

### **Категории споров:**

#### ***Жилмассив №1***

С 2020 года суды аксакалов в основном только консультируют граждан по поступившим заявлениям и перенаправляют в милицию. Запроса на исполнительные листы не было. По словам председателя рассматривают в среднем 10 дел в год.

Категории рассматриваемых споров, перечисленные председателем суда аксакалов:

- споры между работодателями и работниками по оплате труда (швейные цеха);



- по возвращению долгов (если в суд обратится, то госпошлина, очередь из-за загруженности судов);
- по земельным спорам (само захваченные территории, поэтому много споров по установлению границ земельных участков. т.к. генплана нет, проекта строений нет, само застройки);
- семейное насилие;
- по невыполнению родителями обязанностей по воспитанию и содержанию детей.

## **Жилмассив №2**

В 2020 году в период пандемии в СА зафиксировано большое количество обращений со стороны уязвимых групп по предоставлению гумпомощи.

В среднем, в месяц до 3-4 заявлений.

Специфика рассматриваемых дел:

- имущественные споры между родственниками по разделу дома, установлению прав на имущество;
- земельные споры по установлению границ;
- споры между соседями (мусор, вода, сжигание садовых отходов и т.д.)
- споры между хозяевами и квартирантами по оплате квартплаты за съем жилья;
- споры между сотрудниками коммунальных служб и жильцами (за грубое отношение со стороны жителей к сотрудникам в ходе обхода должников);
- споры между физическим и юридическими лицами.

Не всегда конфликты решаются по заявлениям граждан, зачастую, жители обращаются в СА по телефону, либо члены СА по собственной инициативе решают очевидные конфликты.

Респонденты говорят, что в последние 2-3 года споров стало меньше, как по земельным вопросам, так и по другим категориям. Считают, что это связано с тем, что жилмассив существует более 30 лет, конфликтов в принципе нет.

### ***Восприятие роли СА со стороны местного населения:***

Респонденты, принявшие участие в опросе, признают суд аксакалов, как институт, играющий определенную роль в области профилактики и разрешения конфликтов. Условиями и вынесенными решениями по результатам рассмотрения дел удовлетворены.

### **Данные ФГД.**

Состав участников ФГД 1 (местные жители) представлен женщинами, в большинстве домохозяйками, и активистами. Большинство знают только председателя СА. Не участвовали в СА, не информированы о его составе. Всеми участниками подчеркнута необходимость института, признают большую роль СА в разрешении земельных споров, конфликтах между соседями. При информированности населения, полагают, обращений к СА было бы больше. Ожидают активных мер от СА в профилактических и воспитательных целях.

Участники ФГД 2 (с участниками СА) отметили оперативность разрешения споров и результативность. Однако подчеркнули, что ощущают замедление активности и оперативности СА в силу возраста председателя СА.

## **2. Эффективность и результативность СА**

НПА: только в г. Бишкек существует Регламент работы судов аксакалов города Бишкек, КР № 42 от 30 ноября 2017г. утвержденный Бишкекским городским кенешем.

Ж/м №1. Динамика поступления заявлений за последние 4 года остается неизменной. Однако, снизилось количество рассматриваемых на заседании аксакалов материалов. Часть материалов не подпадают под компетенцию судов аксакалов и возвращаются заявителям с разъяснениями

о том, что в соответствии с нововведениями в законодательство данные категории споров рассматриваются правоохранительными органами.

Так, согласно отчету, сформированного ведущим специалистом по правовым вопросам МТУ 20 за 2019 год в суд аксакалов поступило 49 дел, из них: 35 касаются споров по семейно-бытовым вопросам, 14 – по имущественным и земельным спорам. Здесь имеются расхождения с отчетом, составленным председателем СА, по его данным за 2019 год в СА поступило 33 заявления, из них рассмотрено на заседании СА 1 дело, остальные 32 переданы в РОВД в соответствии с нововведениями в законодательство (Прим: Изменения в административном и уголовном законодательстве, в частности с принятием «Кодекса о правонарушениях» от 28.10.2021 г., а также закона КР «Об основах профилактики правонарушений» от 05 мая 2021 г.). При этом, в отчете указано, что с заявителями проведены разъяснительные работы по поводу отказа СА в рассмотрении дел и передачи их в РОВД.

Данных за 2020 год найти не удалось.

За 2021 год согласно отчету ведущего специалиста по правовым вопросам МТУ за 2021 год в суд аксакалов поступило 37 дел, из них: 12 по семейно-бытовым вопросам, 25 касательно имущественных и земельных споров. Также имеются расхождения с отчетом председателя СА: согласно его отчету за 2021 год в СА поступило 42 материала. Из поступивших в суд аксакалов материалов за 2,3,4 кварталы (32 материала): 25 заявлений, 7 устных обращений. 22 материала рассмотрены судами аксакалов, 8 – не рассматривались, по причине отсутствия компетенций судов аксакалов согласно законодательству.

За первый и второй кварталы 2022 года в СА (согласно отчету председателя СА) поступило 18 материалов: из них по заявлению граждан – 6, остальные 12 поступили устно. Из них рассмотрено на заседаниях аксакалов 7 дел, 2 находятся в процессе рассмотрения, 8 материалов судами аксакалов не рассматривались- переданы в РОВД.

Одна из респонденток, член СА, привела примеры случаев, когда действительно в суды аксакалов поступают заявления, затем с привлечением экспертов (либо соцзащиты, если вопрос касается семейного насилия, либо землеустроителя или участкового ИМ) суды аксакалов рассматривают эти заявления. Председатели кв. комитетов, они же члены СА, выезжают на места для исследования проблемы, выясняют обстоятельства, актируют, а затем рассматривают дела на заседаниях в здании бывшего ГОМ, где базируется СА. Примечание: таких заявлений в год поступает очень мало: 1-2, все остальные вопросы решаются устно. без привлечения СА, квартальными комитетами. При этом она подчеркивает, что по поступившим заявлениям, документооборот ведется по всем правилам, выносятся решения, архивируются, находятся у председателя. (СА ж/м №1)

Также, все респонденты говорят о том, что в сложных случаях, которые они не могут решить самостоятельно, они привлекают к участию в разрешении споров влиятельных авторитетных аксакалов из сообщества, не обязательно входящих в состав СА, но при этом эти встречи они считают заседаниями судов аксакалов.

Таким образом, из вышеприведённой информации, можно сделать следующий вывод:

Деятельность Суда аксакалов в данном районе тесно связана с деятельностью квартальных комитетов, в связи с большим количеством населения. Председатели квартальных комитетов являются основным связующим звеном между сообществом и МТУ. Они же являются членами судов аксакалов, поскольку являются людьми, находящимися в непосредственном контакте с населением, имеют определенный авторитет в сообществе, благодаря деятельности по решению социальных и инфраструктурных вопросов жилмассива, а также налаженным связям с МТУ и акимом.

В этом смысле, суд аксакалов, не теряет своей функциональности в плане разрешения вопросов, споров, конфликтов, но в силу смешения функций квартальных комитетов и СА, несколько

размытым остаётся вопрос делопроизводства. Также возможно это связано с тем, что многие вопросы разрешаются устно, на местах, без проведения заседаний, и люди, решающие эти вопросы больше себя позиционируют с точки зрения председателей квартальных комитетов, недели членов СА.

Влияние религиозных деятелей незначительно, но имеет место быть.

К примеру, был описан инцидент с одним, из жителей который в нетрезвом состоянии управлял автомобилем, создавая потенциальную угрозу местным жителям. «Квартальный», узнав об этом принял меры: поймали нарушителя и пригласили имама, так как нарушитель тоже был верующим. После беседы с имамом нарушитель обязался впредь не делать таких поступков, до настоящего времени повторений не было, вопрос был исчерпан без вовлечения сотрудников внутренних дел.

Ниже, для понимания эффективности и результативности деятельности СА представлены кейсы по делам, рассмотренным за последний год судом аксакалов жилмассива №2:

#### **Кейс №1**

Хозяйка дома проживала в своем доме вместе с родственницей. Единственная дочь хозяйки - молодая женщина с инвалидностью жила со своей семьей отдельно. После смерти матери в доме оставалась родственница. Спустя несколько лет, после развода с мужем, дочь хотела переселиться в дом матери, однако, родственница начала оспаривать права на дом, обосновывая, что долгие годы присматривала за больной родственницей. Суд аксакалов помог вернуть женщине-инвалиду дом матери («документов на дом не было и суд не рассмотрел бы это дело»).

#### **Кейс №2**

Свекровь подала в СА на невестку. Сын с семьей проживал вместе с родителями в родительском доме. Невестка, без ведома супруга и его родителей оформила и получила кредит в нескольких банках города на общую сумму в 500 тысяч сом, при этом предоставив «липовые» фото и медицинские заключения о необходимости дорогостоящих медицинских вмешательств и заложив дом родителей супруга. Супруг и его родители узнали об этом спустя некоторое время, получив уведомление банка. Им до сих пор неизвестно, на что были потрачены деньги невесткой. Не добившись правды от жены, муж решил развестись с ней. В ходе развода, он просил оставить ему на воспитание их общего ребенка, обосновывая тем, что у нее нет места для постоянного проживания, работы, да и попросту не хотел отдавать ребенка женщине с сомнительной репутацией. Невестка в ответ отказалась съезжать с дома мужа. В результате, СА убедил женщину оставить ребенка до момента, пока не найдет себе постоянную работу и место для проживания.

#### **Кейс №3**

Мужчина обратился в СА с жалобой на соседку за ее постоянные выбросы мусора в его огород. Неоднократные требования мужчины прекратить такие действия только усиливали конфликт. В результате обращения в СА конфликт был исчерпан и больше не повторился.

#### **Кейс №4**

Сотрудница почтового отделения обратилась в СА с жалобой на руководителя за увольнение с работы. СА помог восстановиться ей на прежней должности.

#### **Кейс 5**

Спор по недвижимости. Хозяйка дома умерла в 2016 году. Дом несколько лет пустовал, так как женщина была матерью-одиночкой, а дети маленькие (их забрали родители женщины, проживающие в регионе). В 2018 г. отец хозяйки, приехав за оформлением документов на дом, обнаружил, что в доме проживает чужой, незнакомый человек, который расширил и пристроил

дополнительные жилые площади и строения. Никто ему дом не продавал. Однако новый хозяин настаивал, что купил дом. В силу отсутствия правоустанавливающих документов, расписки и т.д., подтверждающих сделку по купле-продаже обе стороны не смогли доказать свои права на имущество. Были только свидетельские показания соседей, подтверждающих, что первой владелицей была покойная дочь, а после проживал и нынешний хозяин. Предполагают возможность коррупции со стороны квартальных комитетов, прописавших после смерти женщины нынешнего владельца. Истец обращался во всевозможные инстанции: правоохранительные органы, РГА, суд и т.д. но получил отрицательный ответ.

Кто-то из соседей посоветовал обратиться в СА. После обращения к ним, СА принял дело на рассмотрение и добился, по договоренности сторон, компенсации со стороны ответчика в размере 200000 (двести тысяч) сомов.

Ответчик выплатил 100000 (сто тысяч) сомов. Остальную сумму пообещал выплатить с отсрочкой. По истечении срока отсрочки ответчик не выплатил оставшуюся сумму. Прошло более полугода, ответчик игнорирует обращения СА и избегает всяческих контактов.

Истец повторно обратился в СА. СА назначил повторное заседание, но ответчик не явился. В настоящее время СА перенес заседание. участник СА отметил, что до этого случая не имел представления о существовании института СА.

Подчеркнул важную роль СА в рассмотрении подобных споров, так как члены СА владеют информацией и положении дел на местах с учетом формальных и не формальных аспектов.

Деятельность СА в рассмотрении данного дела сыграло положительную роль и позволило сдвинуться с мертвой точки.

До 2019 г. СА играли большую роль в отправлении правосудия, разгружая правоохранительные и судебные органы (до 300 дел в год ранее, ныне до 10) и способствуя погашению конфликтов на начальном этапе;

Отмечаются успешные кейсы по разрешению споров между работниками швейных цехов и работодателями (выплата оплаты труда в размере 20-30 тысяч сом); по семейным спорам; спорным земельным участкам и т.д.;

Есть случаи, когда вынесенные решения (согласно нормам закона) противоречат внутренним убеждениям членов СА и традициям, к примеру, наследственные споры, когда младшему сыну переходит в наследство родительский дом, а по закону он делится между всеми детьми.

### **3. Потенциал СА**

#### Процесс выбора СА:

Состав СА выбирают на общем собрании жителей, где с каждого квартала приглашаются по 1-2 человек (в основном председатели квартальных комитетов), созыв СА отчитывается, в случае признания отчета удовлетворительным, состав оставляют на следующий срок.

Основным критерием отбора членов СА является опыт работы в квартальном комитете, т.к. люди, отработавшие в составе квартального комитета, обладают авторитетом и владеют информацией обо всех жильцах.

Один из членов СА, проработал более 20 лет председателем квартального комитета, он же в последствии создал ОсОО, и в качестве частного лица осуществляет сбор и вывоз мусора на территории. Является главным инициатором и организатором в решении социальных и инфраструктурных вопросов сообщества (к примеру, ограждение социальных объектов; возврат здания детского сада обратно в муниципальную собственность и т.д.).

Участники ФГД (простые жители) осведомлены о существовании СА в МТУ, но не принимали участия в выборах.

По словам председателя квартального комитета (не член СА) при выдвижении кандидатов сначала жители предлагают свои кандидатуры кочо башчы (старосте улицы). На общем собрании кандидаты, в зависимости от авторитета, образования, специальности, представляются со стороны кочо башчы, а участники собрания выбирают. Была практика отзыва одного члена из прежнего состава на общем собрании за недоверие.

В данном суде аксакалы представлены с высшим и средне-специальным образованием. В среднем члены СА недостаточно осведомлены о законодательных основах СА. В целом, весь состав суда нуждается в повышении уровня правовой грамотности.

#### Прием обращений и организация рассмотрения дел.

В данном СА графика заседаний нет. Заседания проводятся по мере поступления заявлений. Все заявления поступают и регистрируются в МТУ (секретарем МТУ) и отписываются в СА.

В СА ж/м №1 изучение споров, рассмотрение дела, протоколирование, вынесение и оформление решения осуществляется председателем СА в присутствии одного из членов СА, а в большинстве случаев, единолично. Как такового заседания суда с участием всех членов СА не проходит.

По словам члена СА, если председатель не может разрешить вопрос единолично, он обзванивает членов СА, назначает время встречи, затем обсуждают, или приглашают заявителей или выезжают на место конфликта. Среди членов СА нет функциональных разделений. При рассмотрении дел, в зависимости от категории дела, привлекаются участковый инспектор, женсовет.

Протокол ведет сам председатель, иногда квартальные выполняют функции секретаря. Срок рассмотрения дел занимает от 1 до 7 дней.

Председатель СА до 2019 года осуществлял разрешение споров в соответствии с процедурами следственного дознания (решения оформлены согласно требованиям следственных органов, в обосновании решений указаны ссылки на статьи законов). Имеются объяснительные сторон, справки, характеристики с места работы участников СА, другие подтверждающие документы. Раньше налагали штрафы, 70% от поступивших средств направлялись на обеспечение деятельности СА (канцтовары, расходы на выезды в места нарушений, гонорар членов СА и участковому). «Поэтому налагал большие размеры штрафов».

На данный момент в связи с изменениями в законодательстве и отсутствием отчетности, учет и регистрация обращений не ведутся. Решения СА в основном устные.

Последние данные в журнале регистрации заявлений за 2018 год. Имеется папка материалов за 2019 год (всего 6 дел). Документы хранятся в офисе (в старом здании бывшего здания ГОМ). Данных за 2020-2022гг нет.

Несколько лет назад в знак благодарности за содействие в укреплении правопорядка председатель СА награжден почетными грамотами и денежными поощрениями МВД, кроме того, по указу министра (Конгантиева М.) офис был оснащен компьютерной и офисной техникой.

В настоящее время председатель СА ежеквартально предоставляет письменный отчет юристу МТУ по профилактике правонарушений.

Раньше ежегодно проводились обучения членов СА, однако за последние 3 года обучений не было.

Основная функция членов СА председателей квартального комитета — это приглашение и обеспечение явки, разъяснение и консультирование сторон. Стараются примирить стороны, если стороны не достигают согласия, то оформляют заявление на имя председателя СА. По словам респондентов, квартальные выполняют 60% функций участковых. «За территорией

прикреплены 2 участковых, один все время на оцеплении, второй не успевает, поэтому приходится вместо них реагировать».

В СА жилмассива №2 наблюдается четкая работа с документацией, имеется журнал для регистрации обращений (последние данные за апрель 2022 г.), файлы с заявлениями, объяснительными и вынесенными решениями. На стенде висят образцы следующих документов:

- Постановления СА;
- Запроса СА на выдачу исполнительного листа.

Заявители обращаются в СА зачастую по рекомендации или перенаправлению квартальных комитетов.

Изучение журнала регистрации обращений показало, в основном жители обращаются устно, письменные обращения касаются имущественных и других более «весомых» споров.

Решения по рассмотренному спору фиксируются в печатном виде, по словам председателя СА сначала оформляют от руки, далее помогают сотрудники МТУ. Есть секретарь СА.

Осуществляется мониторинг выполнения решений СА (ставят дела на контроль, помечают в журнале и заявлении буквой «К» и дату для контроля).

При рассмотрении дел, по мере необходимости приглашают участкового (обеспечивает явку, вручает повестку) и квартального комитета. За исполнительными листами в районный суд не было обращений.

Заработной платы нет, один раз в год МТУ выделяет 852 сома на канцтовары.

Все документы хранятся в офисе СА.

В связи со сложившимся пониманием у членов СА их роли и полномочий в качестве «квартальных», эти женщины не только ведут учёт населения и выдают справки с места жительства, но и иницируют проекты по привлечению средств для улучшения инфраструктуры села. Таким образом были построены площадка для Воркаута в школе, крытая площадка для проведения собраний и концертов, оборудован кабинет для женсовета.

СА активно способствует решению социальных проблем жителей, проживающих на территории (пристроить детей в школу, больницу, пособие и т.д.).

Организовывают и участвуют в мероприятиях по обсуждению плана работ директоров социальных учреждений и квартальных комитетов. Имеется совместный план работы с образовательными, дошкольными учреждениями, учреждениями здравоохранения по профилактике правонарушений среди детей и школьников. План утвержден руководителем МТУ. Проводятся мероприятия по воспитанию молодежи, пропагандирующие здоровый образ жизни, соблюдению чистоты и защите экологии и т.д.

По их словам, решен вопрос с проведением центральной канализации, решаются вопросы с уборкой ТБО и прочие социальные и инфраструктурные вопросы. В своей деятельности данный состав тесно связан с МТУ, регулярно посещает планерки МТУ, где регулярно отчитываются и планируют свою деятельность (больше в качестве председателей квартальных комитетов). Соответственно, в связи с этим, роли суда аксакалов и квартальных в данном случае тесно переплетены, роль суда аксакалов не выделяется отдельно. Часть возникающих споров разрешается устно, без регистрации в документах, часть решается на заседаниях судов аксакалов, но при этом, респонденты склонны считать эту работу, как деятельность квартальных. Но при этом, подчёркивают свой статус членства в СА, как дающий им авторитет среди сообщества.

Таким образом, исходя из полученного в ходе исследования материала, можно сделать выводы, что суды аксакалов в данной локации нуждаются в повышении потенциала: повышении правовых знаний, навыков и умений.

#### Основные выводы:

- СА представлены в основном квартальными комитетами, бывшими сотрудниками органов внутренних дел.
- Не соблюдаются нормы по процедуре выборов членов СА, в частности, в августе проведены выборы, отобраны молодые женщины-главы квартальных комитетов (младше 50 лет), которые только в день интервью узнали о том, что являются членами СА;
- Не соблюдаются нормы относительно количественного состава СА. В одном из СА всего 4 члена СА;
- СА слился с квартальными комитетами и больше функционирует в качестве структурного подразделения МТУ.
- Большинство споров на местах разрешают квартальные комитеты. Имеют достаточную власть и рычаги воздействия на местных жителей. Споры более серьезные и с юридической подоплекой направляются на рассмотрение к председателю СА.
- СА осуществляет разрешение споров не как коллегиальный орган (с участием других членов), а в форме следственного дознания. Дела рассматривает сам председатель и решения принимаются им единолично.

#### **4. Взаимодействие с внешними акторами**

##### **Взаимодействие с государственными судами**

До 2019 года судьи Свердловского районного суда вели постоянную работу с судами аксакалов, курировали работу СА и запрашивали отчет. В настоящее время взаимодействия с судьями нет.

Взаимодействие с участковыми милиционерами и другими государственными органами

Участковые милиционеры до внесения изменений в законодательство передавали на рассмотрение материалы дел по отдельным категориям, предусмотренным законодательством, а также осуществляли принудительный привод лиц для участия в рассмотрении дел. В настоящее время взаимодействие ограничивается совместным нахождением в составе ОПЦ.

УИМ говорят о необходимости института СА. Даже, если СА не имеют мер воздействия в соответствии с действующим законодательством, то в целях профилактических, просветительских работ они нужны. Считают, что воздействие СА через общественное порицание дало бы более действенный эффект по семейным спорам.

Проблем с доступностью для участия женщин в составе судов аксакалов в данном сообществе нет, однако ниже приводится мнение председательницы суда аксакалов: «Вообще образованных умных женщин много в Кыргызстане, но к сожалению, ее место и роль очень принижается, мужчины между собой не могут «поделить» места, не то что нам женщинам, чтобы что то оставалась. Конечно, надо повышать представленность женщин на местах. К примеру, с того момента, как я стала председателем, у нас работа лучше пошла, есть свой небольшой кабинет, где мы принимаем жалобы, рассматриваем все регулярно и вовремя и сами выезжаем на места. Если бы организовали программу, где можно было бы обучать и подготавливать следующее поколение судов аксакалов, я бы с удовольствием участвовала, я и сама сейчас из своего окружения, кто работает из молодых заставляю читать и обсуждать законы КР, чтобы понимали, что к чему. Квоты тоже может быть решением, так как другого выбора не будет как мужчинам смириться, что женщины придут в составы судей. Меня вот тоже пытаются сместить, говоря, что уже возраст уже и тем более я женщина и хотят отправить меня на «отдых», но на официальной встрече перед всеми жителями, я сказала, что все



претензии пусть говорят мне открыто, не плетя интриги, и меня все жители поддержали, после этого момента все поутихло».

## **5. Устойчивость СА**

С точки зрения институциональной устойчивости СА, можно предположить, что

- во-первых, данная структура существует в данной локации и имеет свое общественное влияние благодаря менталитету сообщества: уважение к судам аксакалов (и, хотя, по факту, споры и конфликты в сообществе решаются председателями квартальных комитетов, в наиболее сложных случаях, последние используют свое влияние в качестве судов аксакалов),
- во-вторых, в связи с тем, что существует порядок планирования и ежеквартальной отчетности СА перед МТУ, и соответственно перед районной госадминистрацией, задаются предпосылки к институциональному существованию этого органа.

Очевидно, что качество работы судов аксакалов напрямую зависит от материально-технического обеспечения их деятельности, а также материального поощрения, либо оплаты труда.

Член СА жилмассива №1 говорит о том, что они работают на основе договора с мэрией г. Бишкек, в соответствии с которым им начисляется заработная плата в размере 2000 сомов председателю СА в месяц и 1000 сомов в год – членам СА.

Поскольку в данном сообществе заработная плата осуществляется только в одном МТУ, и только председателям суда аксакалов, мы не можем говорить о финансовой устойчивости данного формирования.

Председатель СА жилмассива №2 активно привлекает средства на деятельность СА, в частности, добилась выделения отдельного помещения, поддержки спонсоров в осуществлении ремонта и оснащении офиса. Есть кабинет с вывеской, но нет информации о приемных днях, графике заседаний и контактных данных.

Ограниченные правовые знания членов судов аксакалов, противоречия и пробелы в законодательстве, недостаточная осведомленность о деятельности судов аксакалов, смешение функций квартальных комитетов и судов аксакалов, а также отсутствие методологической, технической и финансовой поддержки со стороны заинтересованных сторон не позволяют судам аксакалов в полной мере и эффективно реализовать свой потенциал. У судов аксакалов нет четкого видения своего статуса, места и роли в достижении правосудия, нет видения перспектив и проецирования деятельности.

## ***Позиция заинтересованных сторон на национальном уровне***

### **1. Верховный суд Кыргызской Республики**

Опрошенные судьи единодушны в том, что институт СА нужен при разрешении менее тяжких, бытовых споров на местном уровне, а также как институт профилактики правонарушений и миростроительства. СА имеют действенный рычаг воздействия на население - общественное порицание. *«Авторитет решений СА выше, чем судов первой инстанции»*. Суды первой инстанции считаются с решениями СА.

У судей Верховного суда опосредованное представление о работе СА. Верховный суд имеет небольшое количество соприкосновений с ними. Случаи, когда бы дела по обжалованию либо по принудительному исполнению решений СА доходили до Верховного суда незначительны.

Статистика по обжалованию решений СА не ведется. Причина – в статистических формах эта категория дел не выделена. Ввиду того, что речь идет об обжаловании самостоятельного акта, по данной категории дел должен вестись отдельный учет, не смешанный с исковым производством.

Возможность обжалования решений СА в Законе предусмотрена, но процедура обжалования отсутствует. Следует восполнить этот пробел в ГПК. Поскольку в отношении решений СА речь идет об обжаловании решений общественного органа, а не о принятии решения, нормы искового производства применяться не должны. Процесс обжалования должен быть схож с апелляцией.

По вопросу принудительного исполнения решений СА: в суды по всей республике в 2022 году поступило 17 заявлений, из них 7 заявлений – удовлетворено, по 2 заявлениям отказано в выдаче исполнительного листа, 2 заявления оставлены без рассмотрения и 6 заявлений было возвращено. В 2021 году поступило 30 заявлений, из них 15 возвращено, 8 удовлетворено, по 5 заявлениям отказ и 1 оставлено без рассмотрения. В 2020 году поступило 17 заявлений, 8 было возвращено, 9 удовлетворено, по 2 отказ, 2 - без рассмотрения. В 2019 поступило 33 заявления, 16 возвращено, 10 удовлетворено, в 10 отказано, 4 оставлено без рассмотрения.

Учитывая, что количество рассмотренных дел СА за год исчисляется тысячами, количество обращений за принудительным исполнением в разрезе республики мизерно. Следовательно, СА справляются со своей миссией и снижают градус конфликтов на местах. В противном случае районные суды были бы переполнены заявлениями об обжаловании и о принудительном исполнении решений СА.

Однако у разных судей свой взгляд на будущее СА. Один судья убежден, что СА должны сохранить свой нынешний статус в качестве независимого института неформального правосудия. Попытки встроить СА в судебную систему подорвут их независимость и авторитет.

Другой судья полагает, что СА должны быть включены в судебную систему в качестве мировых судей. СА могли бы стать первичным звеном, которое рассматривало бы мелкие гражданские, трудовые, земельные споры и мелкие преступления с правом обжалования решений СА в суде. В качестве мировых судей они должны будут иметь высшее юридическое образование, проходить строгий отбор с участием судебной системы, нести соответствующую ответственность за принятые решения. К ним будут автоматически применяться квоты по равной представленности мужчин и женщин в СА.

Реформирование СА должно вестись поэтапно. Высшая школа правосудия могла бы играть большую роль в повышении потенциала членов СА. Члены СА должны пройти обязательную комплексную программу обучения. На вакантные места избирать членов СА, отвечающих новым требованиям к образованию.

СА должны иметь право применять широкий спектр источников (законодательство, традиции, религиозные нормы, этику, мораль, общечеловеческие ценности) при условии, что конфликт

разрешен, решение не затрагивает интересы третьих лиц и интересы государства. В целом население должно иметь право выбора способа разрешения спора с учетом региональной специфики (СА, махаля, имам).

Низкая эффективность СА обусловлена недостаточной поддержкой со стороны государства, в частности:

- отсутствием финансирования и мотивационных механизмов.
- отсутствием норм, регулирующих гендерный баланс состава СА.
- низкой ответственностью граждан при выборе членов СА.

## **2. Органы прокуратуры**

Органы прокуратуры не взаимодействуют с СА. Точными данными о работе СА, статистическими данными не обладают. Опосредованную информацию о работе СА раньше могли видеть через проверки участковых милиционеров. Сотрудники Генеральной прокуратуры участвуют в законопроектной работе по СА. У них сложилась убежденность в ненужности этого института, ввиду снижения авторитета аксакалов, изменения сознания населения, цифровизации. Из кодексов уголовно-правового блока СА были исключены преднамеренно, необходимо развивать медиацию как институт примирения сторон.

## **3. Министерство внутренних дел Кыргызской Республики**

СА играют важную роль в системе МСУ.

Активность СА различается в разных регионах. Например, в Куршабе СА по домам ходит, чтобы побеседовать с жителями и предотвратить насилие в семье. Активность, авторитет, в том числе и исполнение решений СА, зависит от качеств человека, который занимает должность председателя.

В основном по республике СА — это мужской орган. Мужчины составляют примерно 85% от общего числа членов СА. Женщины, как правило, выполняют функции секретаря СА. Малая представленность женщин может объясняться тем, что женщины участвуют в «женских» организациях - женсоветах.

Этнический состав СА разнообразен в Бишкеке (русские) и в отдельных регионах, где компактно проживают таджики и узбеки. Возраст большинства членов СА по республике - старше 65 лет.

Среди членов СА есть имамы. Милиция тоже привлекает религиозных деятелей для разъяснительной работы.

Председателем состава СА зачастую выступает бывший сотрудник милиции. Таким образом, среди председателей суда сейчас уже нет людей без образования.

Представители МВД считают, что статус СА по законодательству упал. Это выражается в том, что они не могут налагать штрафы, привлекать к общественным работам, рассматривать административные правонарушения после реформы уголовного законодательства.

Количество преступлений по семейному насилию в отношении женщин в текущем году снизились на 1000 случаев по сравнению с предыдущим. Причина — большое внимание уделяется профилактике преступлений. В настоящее время СА не вправе рассматривать дела о семейном насилии. Это полномочия суда. СА должны перенаправлять факты обращений, содержащих составы правонарушений и преступлений в милицию. Если же в милицию поступает заявление по факту семейного насилия, то она передает материал в СА не для разрешения дела (это является компетенцией суда), а для профилактики, воспитательной работы после того, как дело рассмотрено. В органы милиции чаще обращаются по фактам

физического насилия. В чистом виде по моральному насилию обращений нет. Этот вид насилия сопровождает любой другой: физический, экономический и пр.

Высказывалось предложение организовать пилотные проекты по работе с отдельными СА по профилактике насилия в семье. МВД может дать информацию по районам, где больше всего совершается насилие. Необходимы семинары по предотвращению насилия, суицидов, ознакомлению с новым законодательством. МВД разработало пособие для органов милиции по работе с насилием на 2х языках с инфографикой. Оно может быть использовано и для семинаров для СА.

По фактам *ала качуу* СА могут эффективно вести разъяснительную работу, направленную на понимание того, что *ала качуу* – это не народная традиция, а преступление. Имамы не должны совершать *нике* до достижения 18 лет лиц, вступающих в брак.

По кейсу СА одного из целевых АА об изгнании судом аксакалов семьи насильника из села представители МВД считают, что это было вынужденное решение, чтобы сохранить имущество и даже жизни семьи насильника и предотвратить самосуд. Милиция такое решение принять бы не смогла.

ОПЦ наиболее популярны среди общественных органов среди населения, потому что руководителем ОПЦ является айыл окмоту. СА используют помещение ОПЦ. Таким образом, местом для рассмотрения споров они обеспечены. Проблему составляет финансирование СА. Достаточно поощрения в размере 5 тыс. в месяц, чтобы они хорошо работали.

Руководство МВД требует тесного взаимодействия и совместной работы с общественными органами, и НПО. СА и другие общественные органы – правая рука милиции.

#### **4. Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики**

Аппарат Омбудсмана напрямую с СА не взаимодействует. Но, в целом, у респондентов отношение к СА как к слабому институту, который со временем утратил свои позиции, а кое-где даже переродился в свои отрицательные формы. Сотрудник аппарата Омбудсмана привел примеры использования СА в г. Чолпон-Ата для выбивания долгов: СА ходил по домам и заставлял выплачивать долг.

Аппарат Омбудсмана видит роль СА в вопросах воспитательной работы, профилактики правонарушений, а не в разрешении правовых споров. По мнению Омбудсмана СА неэффективны в решении споров. Будь они эффективны, суды не были бы завалены работой.

Аппарат Омбудсмана отслеживал дело, рассмотренное СА одного из целевых АА о выселении из села семьи насильника 16-летней девочки. Он осудил решение СА. По его мнению – это самосуд, несмотря на мотивы, которыми руководствовался СА.

Население сейчас научилось использовать социальные сети, чтобы привлечь внимание к своей проблеме и это дает более действенный эффект, чем обращение в общественные органы.

#### **5. Государственное агентство по делам государственной службы и местного самоуправления Кыргызской Республики**

СА – это регулятор морально-психологического климата сообщества, хранитель обрядов и традиций. Сегодня в обществе нет признания вклада СА. Следует создать книгу славы СА, где будут отражаться достижения СА и их наилучший опыт. Также для поднятия морального духа и признания заслуг СА, предлагается назначить день для учреждения профессионального праздника СА.

Из недостатков текущего положения СА отмечено следующее. Несмотря на то, что в Конституции СА укрепил свои позиции, в реальности СА не защищены ни морально, ни материально, ни физически. Их могут оскорбить, физически уязвить.

СА должны быть определены в ведение госсекретаря, который должен постоянно уделять внимание развитию СА.

Верховный суд не изучает и не обобщает практику судов аксакалов. От МВД и судов нет обратной связи. Они могли бы вносить свой вклад в повышение потенциала СА. Например, члены СА могли бы проходить практику в райсуде в течение нескольких дней. ВШП также могло бы регулярно поддерживать СА. СА нуждаются в обучении, методической помощи и образцах документов.

Права и обязанности, функции СА в действующем законе плохо регламентированы. На практике они часто выполняют посредническую функцию между населением и правоохранительными органами. Чаще всего в СА обращаются по отказным детям, ими рассматриваются споры между соседями, о пользовании общим имуществом. Требуется уточнить процедуры СА, особенно по вопросам обжалования решений СА.

Гендерные аспекты в СА важны, при этом подчеркивается, что исторически кыргызы никогда не обделяли женщин, они участвовали в общественных делах наравне с мужчинами.

## **6. ОО «Ассоциация судов аксакалов»**

Ассоциация СА зарегистрирована в качестве общественного объединения. Она была создана по инициативе 3 физических лиц. Членами СА являются 7 человек из числа действующих и бывших членов СА из Бишкека. Членских взносов в Ассоциации нет.

Ассоциацией создан координационный совет СА на уровне областей, в который включены председатели СА по области. Назначают полномочного представителя. Потом каждая область создает свои структуры на уровне района. Сейчас работа не идет, т.к. в СА прошли перевыборы.

Предложение Ассоциации СА по Законопроекту о СА:

- определение статуса СА. Статус общественного органа не позволяет получать финансирование из бюджета. Ассоциация внесла предложение о придании СА статуса специализированного суда, рассматривающие дела по обычному праву;
- введение ежемесячного финансирования членов СА в размере 3 тыс. сом;
- сокращение максимальной численности СА до 7 членов;
- запрет на участие в СА муниципальных служащих и членов квартальных комитетов;
- требование о высшем образовании для членов СА;
- повышение минимального возраста для членов СА до 60 лет и установление предельного возраста - до 75 лет;
- возражение против учреждения Совета аксакалов, поскольку в республике уже действует Ассоциация судов аксакалов.

Ассоциация выступает против взимания СА штрафов, потому что это почва для коррупции. По мнению Ассоциации членам СА не следует занимать свой пост свыше 2х сроков, поскольку устанавливается тесное взаимодействие с айыл окмоту и происходит лоббирование его интересов.

Ассоциация вовлечена в обсуждение законопроектов, связанных с работой СА. К примеру, при обсуждении законопроекта о ТСЖ было предложение передать СА взыскание платежей с населения по оплате коммунальных услуг. Однако предложение встретило большое количество возражений. Основные аргументы связаны с некомпетентностью членов СА. В этой связи Ассоциация выступает за усиление требований к образованию кандидатов в СА.

По оценке руководителя Ассоциации, как бывшего председателя СА, женщины должны быть членами СА, особенно на юге. У женщин много барьеров для работы в составе СА: домашние

обязанности, стереотипы о роли женщины в обществе. Высказывались возражения против избрания председателем Ассоциации СА женщины. Однако в городе женщины часто избираются в члены СА, потому что они избираются из числа домкомов, подавляющее большинство которых женщины.

Женщины не обращаются в СА, потому что им трудно обсуждать свою проблему в мужском составе СА. Вместе с тем СА чаще встают на сторону женщины в семейных спорах, потому что учитывают интересы ребенка, плохое обращение со стороны семьи мужа. Если СА не может примирить стороны, то дело передают в милицию.

СА один раз год отчитывается перед кенешем. Материалы по заявлениям хранятся у председателя, потом сдаются в архив МТУ. Председатель Ассоциации, в бытность председателя СА не передала материалы новому составу СА, хранит дела у себя.

В настоящее время заявлений в СА поступает мало. На снижение количества заявлений повлияли изменения в законодательстве, региональные особенности, а также изменение культуры разрешения споров. В свое время увеличение количества обращений в СА произошло после введения в судах госпошлины (2019 г.).

Нет необходимости испрашивать судом аксакалов согласия сторон по всем делам, переданным в СА. Пример: для рассмотрения дела по хулиганству достаточно заявления. Иначе, возражения второй стороны становятся лазейкой для избежания рассмотрения спора в СА. Согласие сторон следует сохранить по семейным и имущественным спорам. Но и в этом случае оно не всегда формализовано. Утвердительный ответ сторон на вопрос о том, доверяют ли они СА должно считаться согласием сторон.

СА стараются закончить дело примирением. Участковые с СА в настоящее время не взаимодействуют. До изменений в административном законодательстве СА налагали административные штрафы, о чем выписывали штрафную квитанцию. Штрафы поступали на счет в айыл окмоту.

СА должны тесно взаимодействовать с судебной системой. Ассоциация подписала меморандум в Верховным судом. В связи с ротацией судей до сих пор не назначены координаторы среди судей.

Основные нужды СА связаны с отсутствием помещений и оргтехники, отсутствием финансирования их работы, недостатком обучения и тренингов для СА. Ассоциация планирует обучение по проекту закона о СА, регламенту СА. Ассоциация поднимает проблему осведомленности членов СА о народных традициях.

Ассоциация предлагает проведение республиканского форума СА к 20-летию принятия закона о СА.

## **7. Эксперты в области религии**

Аксакалы, духовенство, криминалитет – относятся к местным лидерам, имеющим влияние и способным решать проблемы. По мнению религиоведов на местах произошло сильное смещение приоритетов: люди при возникновении конфликтов не идут в правоохранительные органы, они идут к религиозным лидерам для решения конфликта. Примеры: межэтнический конфликт в Ороке между кыргызами и курдами, конфликты по запрету захоронения кыргызов-прозелитов на местном кладбище. На местах идет смена авторитетов. Руководители айыл окмоту говорят: *«Мы ни одно решение сами не можем принять без религиозных лидеров»*.

Есть раскол внутри аксакальства: какая-то часть осталась светской, другая – очень религиозная. Религия значительно влияет на институт принятия решений на местном уровне. Религиозные или псевдорелигиозное видение становится ключевым по каждодневным вопросам, например, при выделении земель под строительство. Религиозные институты рассматриваются как альтернатива светским.

Население видит в традиционном исламе альтернативу коррумпированной светской власти.

Чтобы использовать нормы Шариата при разрешении споров, СА должны иметь соответствующее образование. Аксакалы чаще интерпретируют его на основе своих представлений, религиозных традиций и местных традиций, патриархальных устоев. В строгом смысле это даже не шариат.

## 8. Гендерные эксперты

Пересечение по компетенции и по членам среди СА и женсоветов.

Гендерные эксперты обращают внимание на название института - «Суды аксакалов», которое не является гендерно нейтральным, потому что само содержание или перевод слова «аксакал» - белобородый, чисто физиологически может иметь отношение только к мужчинам. Предлагают найти альтернативное адекватное наименование органа, которое бы отражало его суть.

Причины нежелания женщин становиться членом СА кроются, в том числе, в господстве в обществе патриархально-традиционалистских установок. Усилия, которые необходимо потратить на то, чтобы усилить гендерный потенциал СА неадекватны результату. Все проекты работают с небольшим количеством пилотных институтов, которого недостаточно, чтобы поменять ситуацию. Действенными мерами по усилению представленности женщин в СА считают:

- квотирование;
- выдвижение альтернативных кандидатов разного пола;
- запрет на избрание членом СА кандидатов с откровенно сексистскими установками;
- постоянное обучение, возможность обмена опытом и изучение лучших практик;
- цифровизация актов СА и их открытость для мониторинга.

Если СА будет представлен одним полом, то интересы второго пола не будут учитываться. Женщинам для того, чтобы они могли претендовать на членство в СА, нужно дать первичные навыки: лидерство, выступление перед публикой, понимание гендерной повестки.

В СА большую роль играет человеческий фактор: все зависит от активности и грамотности членов СА, в том числе и по обращению к нормам ислама. В целом роль СА снизилась по сравнению с первыми годами своей деятельности. По семейным конфликтам СА заменили КПНС, по спорам с соседями и по воде – милиция.

В последние годы количество обращений в СА заметно снизилось. На это оказала влияние в том числе и пандемия. Другая причина - изменение демографии, внутренняя миграция, люди стали больше обращаться к адвокатам, стали лучше знать свои права и механизмы их защиты. В СА обращаются тогда, когда нет официального брака, нет документов и других доказательств. Необходимо тщательно по годам провести анализ статистики рассмотрения споров, чтобы определить, что повлияло на снижение показателей. Если в обществе нет потребности в СА, то не зачем их реанимировать.

СА нужен курирующий орган, который бы их консультировал. Серьезными недостатками в работе СА являются:

- отсутствие сменяемости членов СА. Выборы в СА совпали с пандемией, поэтому в списки членов в некоторых случаях включали случайных людей.
- незнание новых законов;



- отсутствие гендерной чувствительности. Членами СА сейчас являются бывшие комсомольцы. Они не понимают, к примеру, что изнасилование возможно и в браке между супругами.
- неспособность на что-либо повлиять (СА приглашают только на собрания),
- отсутствие системы документооборота и оформления документации по правилам делопроизводства. Многие обращения, особенно те, что поступают по телефону, не фиксируются.

Мнение о роли СА по вопросам семейного насилия разделились. Одни эксперты полагают, что за СА необходимо оставить это полномочие. Можно повысить потенциал СА и развить гендерную чувствительность для рассмотрения дел о семейном насилии, с тем чтобы эти дела перестали быть латентными. Другие, считают, что если невозможно гарантировать, что СА будут действовать в рамках закона, то незачем наделять их полномочиями в области семейного насилия. СА максимум могут играть роль профилактики. Однако в этом случае необходимо подумать, как соблюсти принцип конфиденциальности обращения о семейном насилии.

На юге республики, к примеру, в Кара-Суйском районе в СА часты обращения по вопросам двоеженства. Местная власть обнаружила из бюджета направляются большие выплаты матерям-одиночкам на пособие. По факту у женщины есть муж, однако она является 2-ой или 3-ей женой. Местная власть пытались провести профилактическую работу через СА, а в СА членами являются религиозные лидеры, которые положительно относятся к многоженству.

## **9. Организации гражданского общества (Правозащитные организации, НПО)**

Необходимо популяризация СА, демонстрация успешных примеров, где в СА работают женщины. В СА по семейным вопросам, насилию в семье будут больше обращаться только тогда, когда в составе СА будут женщины. Необходимо гендерное квотирование членов в СА, необходимо привлекать активных женщин, а не просто ради формальной представленности женщин.

На местах имамы играют больший вес, чем СА. При возникновении конфликта люди чаще обращаются к духовенству, чем к другим структурам.

СА нуждаются в повышении их знаний по законодательству. Они должны ставить закон выше всего и быть патриотами. Необходимо повышать их навыки медиаторства.

Необходимо пересмотреть все негосударственные органы на местах и понять во что государство должно вкладываться.

Нужно в принципе научить местное население распознавать насилие и говорить о нем. В некоторых сообществах девочка не расскажет о насилии не то, что СА, а даже матери. Нужен комплекс мер по обучению и просвещению женщин, обеспечению их работой, защитой как превентивные меры по борьбе с насилием.

Необходимо помочь тем женщинам, которые чувствуют в себе силы стать членами СА: обучить, проконсультировать, подготовить буклеты для участия в выборах.

Институциональную память СА можно сохранить путем оцифровки информации.

## **10. Центры помощи женщинам, кризисные центры**

На национальном уровне эти организации практически не сталкиваются с СА. С ними взаимодействуют региональные центры и представительства. Центры стараются не работать с СА, поскольку как правило они представлены пожилыми мужчинами, у которых сложились свои представления относительно вопросов насилия в семье. СА гендерно нечувствительны, повторно виктимизируют женщин, подвергнувшихся насилию.

Членов СА не следует включать в КПНС. Они не стараются вывести женщин из ситуации насилия, а путем примирения стараются вернуть ее в семью, что делает преступление латентным. СА следует также исключить из нового закона о семейном насилии.

Дела о семейном насилии должны рассматривать только правоохранительные органы. СА нужно оставить только функцию профилактики семейного насилия и ранних браков. С жертвой насилия нужно глубоко работать – оказывать психологическую помощь. У СА только один метод – вернуть женщину в семью. Плюс они не соблюдают принцип анонимности и конфиденциальности.

Потенциал СА слабый. Раньше их авторитет и влияние были больше. В качестве альтернативы предлагается рассматривать другие механизмы. Например, возросло влияние соц. сетей как рычаг по делам о семейном насилии. Есть потенциал для работы с имамами, среди которых есть адекватные и просвещенные люди. Их приглашают на встречи с местным населением. Есть пример, когда имам взял семью, где был факт семейного насилия под свою опеку.

Многие общественные органы, дублируют друг друга (ОПЦ (профилактика), КПНС (реагирование, оказание помощи)).

Качественный состав членов СА слабый. Даже среди членов СА есть насильники. У нас достойным человеком считается тот, кто занимал какую-то должность в прошлом. Должность – мерило авторитета.

Женщины не играют значимой роли в СА. Если они выбраны членом СА, то чаще всего выполняют функцию секретаря. Случаи избрания женщины председателем – единичны. Причина – стереотипы в обществе.

## Гендерный анализ

### Обзор международного и национального законодательства по гендерному равенству

Кыргызская Республика присоединилась к ряду международных соглашений, которые продвигают гендерное равенство. Кыргызстан ратифицировал Конвенцию по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) в 1997 году. Одно из основополагающих положений КЛДЖ — это раскрытие понятия «дискриминация в отношении женщин». Согласно статье 1 этой Конвенции оно означает «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской и любой другой области»<sup>133</sup>. По итогам четвертой Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по положению женщин, состоявшейся в 1995 году в Пекине, была принята Пекинская платформа действий (ППД). Этот важный международный документ базируется на КЛДЖ и содержит четкие рекомендации относительно действий по улучшению доступа женщин и обеспечению их полноценного участия во властных структурах и в процессе принятия решений.<sup>134</sup> В Кыргызстане ППД послужила одним из главных стимулов для разработки и осуществления национальных программ содействия гендерному равенству. Законодательные требования и нормативно-правовая база, регулирующие гендерную статистику в Кыргызской Республике, были установлены на основе международных обязательств; правовых и политических рамок, регулирующих гендерное равенство. В Конституции страны Статья 24 гласит «Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола» и «Мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».<sup>135</sup> Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года являлась первым долгосрочным документом в области гендерного равенства в стране, и была реализована через трехлетние национальные планы действий (2012-2014 гг., 2015-2017 гг., 2018-2020 гг.)<sup>136</sup>. В 2022 году Кабинетом Министров КР была утверждена новая стратегия до 2030 года, одной из ключевых целей которой является продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия.<sup>137</sup> Также были приняты ряд законов, которые непосредственно касаются продвижения гендерного равенства одним из которых является Закон «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» предоставляет равные права и возможности для всех, независимо от пола, в социальных, политических, экономических, культурных и других областях человеческой деятельности.<sup>138</sup>

### Гендерный анализ закона КР о судах аксакалов

Закон о судах аксакалов от 2002 года был гендерно нейтральным в своей формулировке о составе членов судов аксакалов с использованием формулировки «граждане». В 2009 году в «Закон о судах аксакалов» было внесено изменение и дополнение, которое прописывало право женщинам быть избранными в качестве членов суда аксакалов, до обозначения этого права СА большинством считался патриархальным институтом, где решения выносили мужчины старшего возраста. В части 2 Статьи 1 слова «иных граждан» были заменены на «мужчин и женщин». Также в части 1 Статьи 9 после слов «Граждане Кыргызской Республики» были

<sup>133</sup> [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml) (дата обращения: 10.09.2022)

<sup>134</sup> <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm> (дата обращения: 10.09.2022)

<sup>135</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>

<sup>136</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12728>

<sup>137</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/159472?cl=ru-ru>

<sup>138</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1184>

дополнены словами «мужчины, так и женщины». Это нововведение поддерживает *представленность женщин* в принятии решений в обществе через взаимодействие с общественностью.

Немаловажным является соотношение мужчин и женщин в институте суда аксакалов, т.к. наличие женщин в какой-то степени обеспечивало бы принятие во внимание гендерного равноправия в решении дел. По данным исследования Всемирного банка, участие женщин в составе суда аксакалов, увеличило количество дел, заявленных женщинами<sup>139</sup>, что говорит о важности гендерного баланса и *гендерной представленности* в составе судов аксакалов. Исследование «Оценка правовых потребностей системы правосудия» выявило, что из общего количества проблем и правовых споров 60% непосредственно касались женщин<sup>140</sup>. Вдобавок, женщины более ответственны в выполнении своих обязанностей, несмотря на загруженность домашним бытом и репродуктивным бременем. Некоторые мужчины-члены судов аксакалов снисходительно относятся к своим обязанностям в суде аксакалов, так как это работа на общественных началах и аксакалы не получают от нее финансовой выгоды<sup>141</sup>.

27 апреля 2017 года полномочия членов судов аксакалов дополнены делами, связанными с семейным насилием, в случаях отсутствия в деянии лица состава преступления. В 9 случаях из 10 обращений о семейном насилии пострадали женщины и в большинстве случаев, женщины испытали насилие со стороны своих мужей/сожителей<sup>142</sup>. Возникает вопрос о том, какие именно кейсы правомочны рассматривать суды аксакалов. Если стоит вопрос касемо насилия в семье, то как происходит анализ кейса; кто и как определяет, есть ли состав преступления, учитывая то, что у судов аксакалов нет юридического образования; так как на основании Ст.9 Закона КР от 5 июля 2002 года № 113 «О судах аксакалов» в состав судов аксакалов могут быть избраны граждане Кыргызской Республики, имеющие оконченное среднее общее образование и часто могут не обладать компетенцией для решения дел с гендерной подоплекой. Соответственно, возникает риск использования патриархальных концепций в решении вопроса, к примеру, манипулирование сознанием жертв семейного насилия с использованием концепции "уята", что зачастую игнорирует потребности самой пострадавшей от семейного насилия и может завершиться решением дела не в ее интересах. Отсюда вытекает вопрос, являются ли дополненные полномочия судов-аксакалов *доступом к ресурсам* для пострадавших женщин, выгодно ли им решение семейных, брачных споров через суды аксакалов. Ярким примером использования концепции коллективной ответственности является решение суда аксакалов АА Кызыл-Туу Сокулукского района о выселении семьи подозреваемого в изнасиловании несовершеннолетней девочки. Несмотря на то, что решение по словам членов СА было вынесено под давлением сообщества и в интересах предотвращения самосуда, допустимость такого кейса, тем не менее, могла усилить посыл в обществе о смещении ответственности и фокуса с насильника на его семью, что является особой проблемой в Кыргызстане, где отсутствует не отвратность наказания по гендерным преступлениям ввиду слабой судебной системы и практики «обвинения жертвы» в обществе.

В действующем законе «О судах аксакалов» и в проекте Закона КР «О Судах Аксакалов»<sup>143</sup> существуют некоторые дополнения и различия в части гендерной тематики.

<sup>139</sup> URL Renee Giovarelli and Cholpon Akmatova, 2002, Local Institutions that Enforce Customary Law in the Kyrgyz Republic, and Their Impact on Women's Rights, Agriculture & Rural Development e-paper, World Bank: Washington, D.C., p.16 [http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ\\_L.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/KYRGYZ_L.PDF) (дата обращения: 02.09.22)

<sup>140</sup> Оценка потребностей в системе правосудия. Базовая оценка. Проект «Укук Булагы», стр. 67

<sup>141</sup> URL <https://kloop.kg/blog/2021/12/27/v-sele-byt-uzhasnyj-syr-bor-izbili-sotrudnika-mvd-byli-ugrozy-samosuda-chem-zanimayutsya-i-gde-zasedayut-kyrgyzskie-sudy-aksakalov/> (дата обращения: 02.09.22)

<sup>142</sup> Оценка потребностей в системе правосудия. Базовая оценка. Проект «Укук Булагы», стр.32

<sup>143</sup> <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091>

*Во-первых*, в «Статье 1. Суды аксакалов» действующего закона указано, что суды аксакалов могут учреждаться по решению собрания граждан, местных кенешей на территории айылных аймаков, городов из числа аксакалов – «мужчин и женщин, пользующихся уважением и авторитетом». В статье указана возможность учреждения как мужчин, так и женщин, «пользующихся авторитетом».

Присутствие в законе формулировки «мужчин и женщин» предусматривает возможность членом суда быть не только мужчинам, но и женщинам в равной степени. Однако, критерий «авторитета» в его широкой интерпретации и понимании может являться неким барьером, так как в патриархальных сообществах авторитетом традиционного признаются мужчины старшего возраста, нежели женщины, таким образом препятствует гендерному балансу в судах аксакалов.

В новом предложенном проекте закона от 2022 года в «Статье 14. Требования, предъявляемые к членам судов» прописано, что в «Состав судов аксакалов избирается **гражданин** Кыргызской Республики» с уточнением «независимо от пола, расы, этнической принадлежности». То есть здесь из гендерно-инклюзивной нормы по составу членов судов аксакалов от 2009 года («мужчины и женщины») предлагается перейти к гендерно-нейтральной формулировке, которая является недостаточной мерой для обеспечения гендерного равенства.

*Во-вторых*, в «Статье 3. Правовая основа деятельности судов аксакалов» в обеих редакциях Закона прописано, что суды аксакалов руководствуются «своей совестью, личными убеждениями, нормами морали и нравственности, исторически сложившимися из обычаев и традиций народов Кыргызстана, не противоречащими законодательству Кыргызской Республики». Это подчеркивает приверженность института суда аксакалов традиционным взглядам, которые могут идти вразрез правам человека, а также нанести большой урон принципам гендерного равенства. К примеру, криминализированное насильственное похищение девочек и женщин с целью вступления в брак до сих пор практикуется во многих регионах по причине потворствования этому части общества.

В той же статье говорится, что «суды аксакалов действуют путем убеждения, общественного воздействия, достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего законам и другим нормативным правовым актам Кыргызской Республики решения». Использование вышеуказанных практик для решения дел относительно семейно-брачных споров может быть неэффективным, так как зачастую интересы женщин «проигрывают» интересам мужчин или семьи. Так как в обществе подразумевается, что женщина должна быть более семейно-ориентированной, идти на уступки и принимать решения для «сохранения семьи» наперекор своему желанию, то чаще всего на нее оказывается давление и общественное воздействие.

*В-третьих*, в Статье 6. Действующего закона говорится о «Гласности производства судов аксакалов». Разбирательство в судах аксакалов происходит открыто и «закрытое заседание допускается по мотивированному решению суда, ходатайству одной из сторон по делам лиц, не достигших шестнадцати лет, семейным спорам, в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле». С одной стороны, закрытое заседание по решению суда может быть защитой чести и достоинства участников и участниц судебного процесса, однако ответственность за распространение информации об участниках и участницах не предусмотрена.

В предложенном проекте Закона о судах аксакалов в Статье 11. Гласность производства судов аксакалов за распространение дел, рассматриваемых в закрытом порядке по отношению к присутствующим лицам, предусматривается ответственность в соответствии с уголовным законодательством. Так как в закрытом порядке могут рассматриваться дела с гендерно-чувствительной проблематикой, то механизм ответственности защищает права женщин участниц процесса.

В-четвертых, Статья 11. Порядок избрания судов аксакалов гласит, что «от имени лиц, проживающих по одному почтовому адресу и относящихся к одной семье, может выступать их представитель (глава семьи или иной член семьи)». Формулировка «глава семьи» в традиционном контексте подразумевает под собой мужчину, что не дает возможность женщине, придерживающейся традиционных взглядов, выставлять свою кандидатуру раньше супруга или отца, таким образом лишаясь возможности участия в общественных делах и лидерстве. Следовательно, более гендерно нейтральным подходом было бы отсутствие в Законе акцента на главе семьи и предоставление права быть представителем на выборах любому члену семьи. В предлагаемом проекте закона суда аксакалов отсутствует эта формулировка и упоминается, что «граждане» могут учреждать состав суда аксакалов, что также является гендерно не предвзятым и включающим всех членов сообщества.

### **Представленность женщин в составе Судов Аксакалов. Распределение функциональных ролей в гендерном разрезе.**

Как показало исследование из 11 локаций с деятельностью судов аксакалов в трех из них наблюдается моногендерный состав из мужчин это в АА Чуйской области, АА Нарынской области и в АА Таласской области, в остальных восьми судах в членстве состоят женщины. В трех судах аксакалов, а это в АА Баткенской области, Чуйской области и АА Иссык-Кульской области, секретарями являются женщины. Женщины председательствуют в трех судах аксакалов МТУ города Ош, в одном из жилмассивов Свердловского района города Бишкек и в АА Ошской области.

Женщина председательница в составе суда аксакалов в Свердловском районе г. Бишкек работает уже 10 лет, из которых, четыре года в качестве председателя. Она имеет высшее образование, также раньше входила в состав Женсовета, до пенсии в основном занимала руководящие должности, была директором школы, председательницей колхоза. Считает, что ее кандидатуру предложили и одобрили в сообществе из-за ее опыта работы с людьми и активного вовлечения в жизнь сообщества. Также в этом же суде аксакалов есть две другие женщины и одна из них является секретарем. Роль председательницы немаловажна в этом, так как, по ее словам, она делает усилия, чтобы вовлекать женщин в состав суда и передавать им свой опыт.

*«Образованных умных женщин много в Кыргызстане, но к сожалению, ее место и роль очень принижается, мужчины между собой не могут «поделить» места, не то, что нам женщинам, чтобы что-то оставалось. К примеру, как я стала председателем, у нас работа лучше пошла, есть свой небольшой кабинет, где мы принимаем жалобы, рассматриваем все регулярно и вовремя и сами выезжаем на места. Если бы организовали программу, где можно было бы обучать и подготавливать следующее поколение судов аксакалов, я бы с удовольствием участвовала, я и сама сейчас из своего окружения, кто работает из молодых, заставляю читать и обсуждать законы КР, чтобы понимали, что к чему. Квоты тоже могут быть решением, так как другого выбора не будет как мужчинам смириться, что женщины придут в составы судей. Меня вот тоже пытаются сместить, говоря, что уже возраст уже и тем более я женщина и хотят отправить меня на «отдых».*  
(Председательница СА)

Председателями двух судов аксакалов МТУ г. Ош являются женщины, также в составе по численности идет большее преобладание женщин над мужчинами. Одна из женщин председательниц, которая в членстве суда с 2019 года является по совместительству домкомом и также проработала пять лет квартальной. До выхода на пенсию работала архитектором и экономистом в статкоме города Ош. Все женщины в составе судов имеют образование и опыт общественной работы. По мнению, некоторых членов сообщества председателей назначали жители в недавних выборах, а те в свою очередь сформировали состав судов.

Пример женской солидарности среди членов судов аксакалов наблюдается в АА Иссык-Кульской области. Новая член суда была избрана весной прошлого года, по ее словам именно

ее коллежанка другая член суда, у которой был уже большой опыт, больше всех помогала и поддерживала с самого начала вхождения в состав адаптироваться в работу.

Еще один пример активной женщины члена суда аксакалов был выявлен в одном из судов Ошской области. Женщина входит в состав суда более десяти лет. Вошла в состав суда аксакалов в результате проекта, реализованного ОФ «ДИА» (Демилгелуу ишкер айымдар), по подготовке женщин в суды аксакалов. В итоге стала первой женщиной в данном сообществе в составе СА. По ее мнению, она смогла разрушить гендерный стереотип о том, что в состав судов аксакалов могут входить только мужчины.

Общий анализ мнения членов судов аксакалов, жителей сообщества и сотрудников государственных служб на местах выявил следующие причины необходимости представленности женщин в составе суда аксакалов:

Представленность женщин важна, так как заявительницам женщинам легче обратиться в суд аксакалов, когда в составе есть женщины. Исследования показали, что женщины чаще всего обращаются по поводу конфликтов и имущественных, наследственных споров. Суд-аксакалов в Нарынской области состоит из мужчин и по источникам было выявлено, что заявителей мужчин больше, чем женщин, те в свою очередь обращаются в Женсовет. Нужно отметить, что не во всех локациях женсоветы функционируют активно.

*«Женщины более открываются женщинам при спорах. Есть вещи, которые женщины при мужчинах не смогут открыто говорить».* (респондент из Нарынской области)

*«В составе СА нет женщин, были случаи, когда женщины хотели сделать обращения, но из-за того, что там одни мужчины, им стыдно было просить помощь у СА»* (член сообщества в Нарынской области)

Есть сообщества, например, исследования показали в Джалал-Абадской области, в которых женщинам не приветствуется взаимодействовать с мужчинами, даже если они члены судов аксакалов и поэтому обращаются в Женсовет, если знают, что таковой имеется.

Женская гендерная социализация и способность видеть вещи с призмы «матери», что ассоциируется с мудростью, справедливостью, умением разрешать конфликты и примирять стороны поэтому по мнению некоторых важна необходимость представленности женщин в составах судов аксакалов. Исследования показали, что женщины с детьми часто обращаются по поводу имущественных споров и нередко составы судов, в которых есть женщины принимают сторону заявительницы. Следующие примеры из практики судов аксакалов, в составе которых присутствуют женщины.

#### **Кейс из Чуйской области:**

Был спор о разделе наследства между братом и сестрой. Брат долгое время находился в России. За престарелой и больной матерью ухаживала дочь, которая и похоронила мать, провела поминальные обряды. По истечении шести месяцев приехал брат, заявивший о своей доле. Конфликты, угрозы, давление на женщину продолжались длительное время. С помощью суда аксакалов отношения между братом и сестрой восстановлены. Принято решение, что брат не будет претендовать на наследство. Стороны примирились.

#### **Кейс из Ошской области**

В селе произошел случай спора за земельный участок и дом между женщиной и ее деверем (брат мужа, кайнага). Женщина развелась и с одним ребенком ее выселили из дома. Теперь, подросший ребенок хочет вернуться в дом отца, вместе с матерью, поскольку не имеет места для проживания. Поскольку этот сын взял на себя обязанности по уходу за престарелой матерью, и нуждается в жилье, этот дом решением суда аксакалов не только был отдан заявителю (сыну), но и было принято решение подвести к дому коммуникации: свет и воду.



Под влиянием суда аксакалов родственники также изъявили желание оказать помощь дровами, углем и пр. на очереди стоит вопрос о выделении земельного участка этой семье.

Возможной мотивацией для участия женщин в судах аксакалов по опросам сторон может стать поддержка и наращивание потенциала женщин активисток на местах через обучение, материальную и социальную поддержку.

*«...Женщины имеют полноценное право выбирать и быть избранными (в суды аксакалов). У нас более половины населения составляют работающие женщины... Они стали движущей силой в обществе...» (респондент из Таласа)*

Таким образом, анализ данных исследования локаций показывает, что есть представленность женщин в судах аксакалов, как и в секретарских и председательствующих позициях, так и в качестве членов судов аксакалов. Факторы, которые повлияли на их избрание это потенциал и опыт работы самих женщин, особенно в городской местности и убеждения в сообществах о необходимости представленности для справедливого рассмотрения дел по гендерным потребностям, а также гендерной роли женщины «матери», за счет которого есть авторитет в сообществах.

### **Существующие барьеры для участия женщин в членстве судов аксакалов.**

В результате анализа данных по локациям по аспектам процесса выборов, роли судов аксакалов в сообществе и системе правосудия, а также роли женщин в сообществе было выявлено несколько барьеров для участия женщин в институте судов аксакалов. Исследования показали **структурные барьеры** в виде непрозрачных процессов выборов или назначения членов судов аксакалов, а также **гендерные барьеры**, связанные со стереотипами и нормами сообщества, продиктованными патриархальными устоями.

По части процесса и принципа прохождения выборов в исследованных локациях наблюдаются неоднозначные выводы. Опросы показали, что на местах чаще всего члены судов аксакалов назначаются местной властью, то есть не соблюдается процесс выборности членами сообщества. Многие участники опроса (жители сообществ) не были проинформированы о возможности выбрать состав членов суда аксакалов. Так как важными элементами для возможности участия женщин в политических процессах являются информирование кандидатов и избирателей, а также прозрачное администрирование процесса и итогов выборов, что по результатам исследования не соблюдается на местах и приводит к низкому участию женщин в составе судов аксакалов.

По данным исследования мнения различных членов сообщества, то есть жителей, самих членов судов аксакалов, представителей государственных органов, гражданских активистов и представителей религии, можно сделать вывод, что существующие гендерные барьеры, которые препятствуют полноценному участию женщин в членстве судов аксакалов, могут быть охарактеризованы по нескольким аспектам:

Стереотипы о роли женщины в сообществе и семье.

Роль женщины в обществе в первую очередь закреплена за ее ответственностью «хранительницы очага», что распространяется и на женщин в преклонном возрасте. Это мешает женщинам входить в состав общественного органа, как суды аксакалов, где по некоторым мнениям, голоса женщин не будут прислушиваться коллеги-мужчины и другие мужчины члены сообщества.

Мнение членов одного из СА: «мужчина глава семьи, способный решать проблемы семьи/сообщества и т.д., женщине решать проблемы жителей сообщества не свойственно, поэтому она не должна вмешиваться».

Также существует стереотип, то, что женщины «излишне эмоциональные», «склонные к конфликтам и интригам» поэтому им не место в таком органе как суд аксакалов, так как это

может сказаться на эффективности работы и рассмотрения кейсов, а также атмосферы в коллективе.

Весьма распространено убеждение среди религиозных представителей и членов сообщества, что по канонам ислама «женщине не позволяется заседать вместе с мужчинами», и подчеркивается, что «место женщины дома с детьми и с семьей».

Закреплен стереотип, что председателем судов аксакалов должен и может быть только мужчина, потому что *«мужчины выглядят намного авторитетнее и имеют неоспоримый вес в обществе», «к их мнению жители будут больше прислушиваться», а «женщины не могут управлять СА»*. В сообществах с полиэтническим составом препятствием для женщин может послужить и этнический признак, так как есть мнение, что председателем суда аксакалов должен быть мужчина титульной нации. Анализ результатов исследования показал, что это утверждение не является абсолютно верным. Есть примеры избрания женщин нетитульной нации председателями судов аксакалов в полиэтнических сообществах. Из-за выше названных гендерных стереотипов по отношению к женщинам их чаще видят в роли секретаря или «помощницы», но не как лицо имеющее потенциал участвовать или принимать решение. Так один из членов судов аксакалов с моногендерным составом отметил *«было бы здорово, если в состав вошла женщина, хоть бы документы привела в порядок.»*

Зачастую, роль председателей в принятии решений очень значительная так как за ними остается «последнее слово». Ниже пример кейса, в котором женщина член суда аксакалов не смогла донести свое мнение до остальных членов СА, а суд аксакалов не смог выполнить примиренческую функцию, особенно учитывая уязвимость стороны споры. Решение СА об отказе в рассмотрении дела принято на основании мнения председателя без попытки обсудить ситуацию со сторонами и найти компромиссное решение:

#### **Кейс**

Женщина во втором браке (имеет ребенка от первого брака) прожила 10 лет в квартире свекрови. Ухаживала за свекровью, сделала ремонт в квартире. После смерти свекрови возник спор о праве собственности на квартиру. Родственники мужа и муж в том числе решили выселить женщину из дома. Женщина обратилась в СА с просьбой отсрочить выселение до лета. На право собственности на квартиру не претендовала. Надеялась на разрешение вопроса по традициям, нормам морали, так как понимала, что юридических прав на квартиру не имеет. Однако Суд аксакалов сослался на закон, что не имеет права решить вопрос в ее пользу. Решения принято не было. Женщина забрала заявление из суда аксакалов.

Также есть убеждение, что «место женщин в Женсовете», так как именно этот орган занимается проблемами женщин и детей, подчеркивая стереотип, о том, что женщины не компетентны рассматривать споры и принимать решения в судах аксакалов, которые касаются имущественных, земельных и других социально-экономических вопросов.

Из-за стереотипов о месте женщины, семья и родственники могут стать препятствиями на пути вхождения в состав суда аксакалов. Немаловажной причиной этому является отсутствие материального вознаграждения за работу в составе суда.

*«Большинство женщин не выдерживают прений, им не разрешают мужья, еще и дети, быт тоже мешают.» (мнение женщины члена суда аксакалов)*

#### **Экономические и социальные факторы**

Важной причиной низкой представленности женщин в составе судов аксакалов является нехватка свободного времени из-за загруженности домашним бытом, обязанностью ухода за детьми и внуками. Также подчеркивается, пассивность самих женщин в участии в социальной жизни сообщества, что может объясняться влиянием всех вышеперечисленных факторов в виде стереотипов и предубеждений на самих женщин.

*«Достойных кандидатур в АА нет и в целом женщины в сельской местности пассивны в общественной жизни. Почти не участвуют на разных собраниях, а если и участвуют их предложения не «содержательны» (не несут смысла). Поэтому население их не предлагает, и сами женщины не стремятся к этой должности. Мужья обычно сами посещают собрания и чаще не позволяют одновременно участвовать и женам. В целом мужчины более активны в общественной жизни, потому что считается, что мужчина глава семьи – поэтому он решает все вопросы. (мнение респондента из Таласа)*

Укоренение понятия, что институт суда аксакалов мужской из-за его названия.

Еще одним препятствием для женщин быть в составе судов аксакалов служит противоречивость и гендерный подтекст названия института, который обозначает и предполагает в составе «белобородых» мужчин.

*«Никогда не поднимался вопрос о присутствии женщин, потому что само слово «аксакал» это про мужчин» (мнение респондента из Ошской области)*

*«Надо менять название «суды аксакалов», когда мы говорим СА, то название исключительно ассоциируется с мужчинами. Аксакал имеет значение слова «борода», а у кого борода? Конечно же, у мужчин. Поэтому мужчины приватизировали СА.» (респондентка из Таласа)*

Таким образом, причина низкой представленности женщин в судах аксакалов комплексная, которая включает в себя структурные барьеры это ограниченный доступ женщин к выборным процессам из-за непрозрачности назначения членов, также гендерные барьеры в виде стереотипов и предубеждений, о месте женщины в семье и в обществе, занятости женщин «второй сменой». Важно добавить, что если женщина попадает в состав суда, то ее роль видят в выполнении административной функции, влекущей дополнительную значительную нагрузку, помимо участия в СА в качестве члена суда. При этом в восприятии общества эта роль имеет второстепенное значение в процессах принятия окончательного решения.

### **Оценка подходов, норм, практик Судов Аксакалов при рассмотрении кейсов и принятии решений на предмет гендерной чувствительности.**

Результаты анализа данных о потенциале членов судов аксакалов показали низкий уровень информированности о нынешнем гендерном законодательстве в республике и понимания концепции прав человека, и женщин. В случае наличия в составе суда бывшего сотрудника правоохранительных органов и судебной системы, то наблюдалось ведение деятельности и принятие решений по законодательству.

Дела и обращения с гендерной проблематикой можно разделить на имущественные и наследственные споры, конфликты между членами семьи, насилие в семье, конфликты и применение насилия между соседями, бракоразводные процессы, ранние и детские браки. Анализ обращений и направленных дел показал, что к судам аксакалов, где в составе отсутствуют женщины, заявительницы напрямую обращаются меньше, и дела с гендерной проблематикой рассматриваются меньше. Это можно увидеть на примере работы судов аксакалов в Чуйской области, Нарынской области и Таласской области. По разным данным такие дела рассматриваются и решаются Женсоветами, но стоит отметить, что в том же целевом АА Чуйской области не отмечалась активная работа женсоветов. Самое большее количество рассмотренных кейсов с гендерной проблематикой совместно с разными акторами (женсовет, ОПЦ) было выявлено в работе деятельности судов аксакалов селах Ошской области, МТУ г. Ош, и Баткенской области.

Вопрос и соблюдение конфиденциальности рассматриваемых кейсов с гендерной проблематикой судами аксакалов раскрывается неоднозначно, так как зачастую их ведут несколько социальных служб, может быть, даже в течение долгого времени, также у судов аксакалов не всегда есть кабинет, где они могут выслушать заявителей и им приходится выезжать к сторонам самим. Также инструмент общественного порицания, который так часто

используют суды аксакалов как механизм давления не будет иметь действенность если обеспечивать полную конфиденциальность дела.

Суды аксакалов в большинстве случаев признают, что по обращениям конфликтов «успешными» считают кейсы, закончившиеся примирением сторон этот же принцип, используется к кейсам с гендерной проблематикой. Для этого они используют разные инструменты воздействия и один из них это «пристыжение, уят» одной из сторон и в примерах, приведенных ниже, они касались «ответчиков» мужчин. В первом кейсе примечательно, что обращение было названо «семейным конфликтом», что показывает установки членов суда, которые не берут во внимание асимметрию власти и контроля в семейных отношениях и в обществе, а также частую уязвимость женщины. Стоит отметить, что в коллективистских сообществах механизмом социального давления в виде культуры стыда иногда аксакалами эффективно применяется для защиты женщин-заявительниц. В первом случае воздействие «уят» через беседы аксакалы больше применили к супругу заявительницы.

#### **Кейс из Чуйской области**

Женщина обратилась по поводу семейных конфликтов с мужем. На тот момент у них было пятеро детей. Председатель суда аксакалов провел разъяснительные беседы с ней и ее мужем, где последний обещал исправиться, делать намаз, не устраивать конфликты. С тех пор прошло много лет, живут вместе, дети уже выросли.

Во втором случае члены суда аксакалов также использовали давление путем угрозы применения общественного порицания на мужчину, угрожавшего заявительнице.

#### **Кейс из Нарынской области**

Обратилась женщина с заявлением на брата мужа, который в пьяном состоянии устроил скандал в доме невестки (муж находился в это время в трудовой миграции, в России). Мужчина поссорился с женой брата, устроил погром в ее доме, женщина вызвала милицию. Сотрудники милиции забрали мужчину и после освидетельствования на состояние опьянения, отпустили его. В результате разозленный мужчина, вернувшись зарезал единственную корову женщины в ее дворе. Женщина успела убежать и закрыться в доме. Мужчина грозился вслед за коровой зарезать и ее. Не найдя защиты в милиции, женщина утром обратилась в СА. СА рассмотрел дело, пригрозив общественным порицанием умиротворил родственника. Он попросил прощения, дал слово не повторять подобное. Стороны примирились.

В одной из исследованных областей в Ошской области отмечалась особая, работа суда аксакалов по проблеме детских и ранних браков в сообществе. Так как в местности наблюдается повышенная статистика по этой проблеме, члены суда аксакалов ведут разъяснительные работы среди женщин.

По результатам исследования еще одним видом дел с гендерной проблематикой является обращение женщин по восстановлению имущественных и земельных прав. Суды аксакалов чаще всего принимают сторону женщины поскольку с ней в большинстве случаев остаются дети, то есть защищают и признают права детей. А также в отдельных случаях суды аксакалов занимают позицию женщины из-за ее законного права на землю и имущество. Инструментами воздействия также являются проведение беседы со сторонами, а в Баткенской области примеры кейсов показывают, руководство нормами религии в тесном взаимодействии с местным имамом.

#### **Кейс из Нарынской области**

Женщина не могла получить выделенную ее семье земельную долю. После распада СССР членам одной большой семьи был выделен земельный надел с площадью 1 га на каждого члена семьи. На протяжении многих лет землей пользовался брат мужа. После смерти мужа, когда собственные дети подросли и появилась потребность в земельном участке, женщина

обратилась к брату мужа, чтобы юридически оформить свою часть. Брат мужа отказался, оказалось, что он оформил на себя весь земельный участок, включая долю семьи женщины. У обоих (у женщины и брата ее мужа) были правоустанавливающие документы о выделении им земельной доли. В результате женщина обратилась в СА. Спор был разрешен, вернули женщине 1 га земельного надела.

#### **Кейс из Баткенской области**

Муж с женой развелись, решение было принято обоюдно. Однако муж и его мама категорически отказывались отдавать посуду, вещи, мебель, которые обычно привозит с собой невеста в день свадьбы. СА вместе с лидерами сообщества, с женсоветом, имамом и старостой села смогли разрешить этот спор. Решение СА было вынесено в пользу женщины.

#### **Кейс**

Муж с женой поругались, в гневе муж произнес «уч талак». По нормам шариата в таких случаях считается, что муж с женой развелись и больше не могут жить вместе, даже если муж и жена решат помириться. СА пригласил имама, чтобы он помог решить вопрос, с кем должны остаться дети и кому достанется дом, в котором они проживали. Решение было принято в пользу жены, она с детьми осталась дома, а муж был вынужден съехать.

При проведении исследований в Ошской области члены суда аксакалов, подчеркивали право женщины на долю в отеческом доме, к которому пришли через обоснование законодательством и нормами религии. Также, так как члены суда часто являются членами других социальных служб или хорошо осведомлены об их работе, информируют женщин с детьми после развода о правах на алименты и возможности получения пособия. Выводы и информация были озвучены женщинами членами этого суда аксакалов.

#### **Кейс**

Мужчина выгнал жену с четырьмя детьми из дома и привел вторую жену. Дети с матерью остались без крова. Женщина обратилась в суд с просьбой вернуть ей дом. Суд перенаправил дело для рассмотрения в СА, которые в свою очередь совместно с женсоветом, специалистом по соц. вопросам АО и лидерами села приняли решение в ее пользу.

При рассмотрении кейса ниже суд аксакалов МТУ г. Ош смогли оценить часто невидимый обществом труд женщины по уходу и заняли ее сторону в праве на имущество.

#### **Кейс из МТУ г. Ош**

Брат заявительницы долгое время находился в России. За престарелой и больной матерью ухаживала дочь, которая и похоронила мать, провела поминальные обряды. По истечении шести месяцев приехал брат и заявил о своей доле. Конфликты, угрозы, давление на женщину продолжались длительное время. С помощью суда аксакалов отношения между братом и сестрой восстановлены. Принято решение, что брат не будет претендовать на наследство. Стороны примирились.

Следующее дело из Джалал-Абадской области было по обращению заявительницы, дочь которой столкнулась с экономическим насилием со стороны свекрови. В этом случае суд аксакалов смогли понять и оценить несправедливость и уязвимое, зависимое положение невестки с детьми, но всей видимости, суду не удалось повлиять на свекровь заявительницы и ее перенаправили к адвокату.

#### **Кейс из Джалал-Абадской области**

В суд аксакалов обратилась женщина, дочь которой замужем, проживала с родителями мужа. Муж находится в трудовой миграции в России. Средства, которые он зарабатывает – пересылает своей матери, которая в свою очередь тратит их на свои нужды. При этом семье сына на питание, одежду, иные нужды – денег не дает. Председатель суда помог заявительнице



обратиться к адвокату с просьбой помочь ей обратиться в районный суд о выплате алиментов на содержание детей. Женщину с детьми перевезли жить к матери.

Важно отметить, что практика примирения сторон через культуру стыда, прощения извинения сторон у друг друга практикуется у судов аксакалов и с кейсами, где женщины подвергались физическому насилию со стороны членов семьи, соседа и воспринимают, и решают, как «семейную ссору». По примеру следующего кейса можно понять, что инструмент «стыда» с целью примирения сторон был направлен и на заявительницу, которая подвергалась насилию от мужа, и на мужчину.

#### **Кейс из Нарынской области**

Женщину постоянно ревновал и избивал, а в последствии выгнал из дома с четырьмя детьми ее муж. Она обратилась к СА, те поговорили с каждой стороной по отдельности, а затем пригласили их на общее заседание. По словам женщины, им обоим стало очень стыдно, они поняли, что могли бы и сами решить эту проблему особенно было стыдно мужу, и после этого у них никогда не было крупных ссор.

Ниже дело, которое вели суд аксакалов совместно с Женсоветом является ярким примером демонстрации низкой осведомленности этих институтов о концепте семейно-гендерного насилия и его возможных последствиях для пострадавшей так как они пытались «сохранить семью» ради детей.

#### **Кейс из Баткенской области**

Женщину избивали муж со свекровью и хотели выгнать из дома. В семье было четверо детей. СА вместе с Женсоветом вели это дело на протяжении двух лет, не передавая в милицию дабы сохранить семью. В результате пара съехала на квартиру и стала жить отдельно от свекрови.

Следующий кейс также является показательным по тому, как суды аксакалов с каким мышлением и установками подходят к делам с гендерным насилием и какие инструменты воздействия используют. Здесь члены суда и Женсовета обвинили пострадавшую сторону, заключив, что она сама виновата в том, что муж ее избивает и нужно исправиться, и терпеть ради детей.

#### **Кейс из Иссык-Кульской области**

Женщина пожаловалась на то, что муж ее избивает и обратилась, чтобы СА помогли развестись. Тогда члены провели беседу с ней, также отдельно с ее мужем и пришли к выводу, что она во многом «виновата сама». СА «примирили» пару, также поговорив с мужчиной и сказав, что их семья теперь «под наблюдением» дали срок два месяца, надеясь, что она передумает разводиться, так как у пары трое маленьких детей. Но муж не переставал избивать женщину, тогда она обратилась еще раз в СА, те направили ее обратиться в суд. Суд тоже заслушал стороны и дал срок в несколько месяцев. По словам члена СА, после этого женщина больше не обращалась к ним и живет с мужем в браке.

Также важно отметить, стремление судов аксакалов, отдавая дань традициям, сохранить иерархию взаимоотношений между ради примирения и спокойствия семьи, а дети часто являются инструментом воздействия на келинок.

#### **Кейс из Ошской области**

После очередного конфликта со свекровью, женщина ушла из дома. Муж и свекровь не отдали ей ребенка. Многочисленные просьбы женщины не повлияли на решение мужа, и она обратилась к участковому, чтобы они помогли забрать ребенка. Участковые рассмотрели данное обращение вместе с СА. В результате совместной работы невестка помирилась со свекровью и вернулась к мужу и ребенку

Пример следующего кейса показывает, что суды аксакалов не всегда могут повлиять на конфликт свекрови с невесткой, и в этой иерархии гендерных ролей предпочитают повлиять на невестку призвав ее усмириться и потерпеть.

#### **Кейс из Баткенской области**

Женщина живет с семьей в доме, построенном мужем на общем земельном участке, принадлежащем поровну мужу и свекрови. Однако свекровь заявила, что участок полностью принадлежит ей, из-за чего пытается выгнать невестку со всей семьей из их дома, так как участки по ошибке поменялись и дома построены на участках друг друга. Т.е. дом сына на участке его матери, а дом свекрови на участке сына. Документы о приобретении участков (12 лет назад) находятся у свекрови, и физические границы разделения неизвестны. Свекровь попыталась переоформить участок сына на свою дочь, но не смогла, так как потребовалась подпись невестки. Ежедневно свекровь устраивает скандалы в доме сына, ломает инвентарь и посуду, портит продукты питания, разбрасывая их на улицу, иногда бьет невестку. Конфликт длился уже 6 лет. Истица обратилась в СА с просьбой разделить земельные участки между ее мужем и свекровью и разрешить семейный конфликт. Председатель СА в составе комиссии сначала беседовал со сторонами в помещении ОПЦ, затем несколько раз проводил беседы в домах конфликтующих сторон. Но после ряда встреч с СА, ничего не изменилось, хотя свекровь прилюдно дала обещание больше не скандалить. СА, напротив, сказал истице, что свекровь права, чтобы она как невестка молчала, попросив ее потерпеть скандалы.

Следующее дело пример тому, что суды аксакалов не всегда стараются примирить пары, ставят в приоритет благополучие ребенка и в спорах занимают позицию женщины как матери.

#### **Кейс из Ошской области**

Женщина ушла от мужа и хотела вывезти ребенка за границу. Ребенок воспитывается у родственников женщины. Мать женщины обратилась в суд, суд перенаправил ее в СА. Член Женсовета, КПНС и СА поехали домой к бывшему мужу для беседы. В результате он согласился дать нотариальное согласие на выезд ребенка.

В попытках удовлетворить запросы заявителя, в данном случае женщины свекрови и оставить детей в семье, суд аксакалов не учли интересы и потребности женщины-невестки. Приводится информация, что у невестки было психическое расстройство, что является серьезным утверждением и диагнозом. Как правило в патриархальном обществе «непослушных» женщин клеймят «сумасшедшими», для установления контроля и лишения субъектности.

#### **Кейс из Ошской области**

Женщина обратилась к соцработнику айыл окмоту. Последняя вместе с председателем СА и айыл-башчы пришли домой к заявительнице. Со слов женщины невестка имеет психическое расстройство, из-за чего время от времени сбегает из дому. Это стало причиной того, что муж решил развестись с ней. Были приглашены и родители невестки. Соцработник и председатель СА организовали поиск сбежавшей невестки. Через три дня ее нашли. После бесед с председателем СА и соцработником, муж не стал расторгать брак, но ушел от жены, покинув дом, а невестка осталась жить у родителей мужа. Родители мужа присматривают за невесткой и их тремя детьми. Заявительницу такой итог вполне устраивает, считает это заслугой председателя СА и соцработника айыл окмоту.

Еще один вид кейсов, которые приходится рассматривать судам аксакалов это дела, касающиеся частной жизни, супружеских измен, распространение материалов личного характера в социальных сетях и мессенджерах. Суды традиционно подходят и к таким делам, пытаясь понять мотивы, побеседовать со сторонами, опять же больший фокус и попытки повлиять на ситуацию происходит через беседы с женщиной, где ответственность за измену мужчины возлагается на нее.



### Кейс из Баткенской области

Сестра одной из респонденток проживала вместе с мужем и тремя детьми. Другая разведенная женщина из этого же села стала причиной разлада в их семье, встречаясь с мужем ее сестры. В их семье участились непонимания, ссоры. Респондентка вместе со своей сестрой обратились в СА с просьбой помочь разобраться в сложившейся ситуации. СА с женсоветом поговорили с разведенной женщиной о ее непристойном поведении, беседу провели и с ее матерью. Им дали месяц для того, чтобы проанализировать свое поведение и не вмешиваться в жизнь другой семьи.

Таким образом, суды аксакалов по стране рассматривают разного вида кейсы с гендерной проблематикой. Обращения приходят напрямую от заявителей женщин больше, чем от мужчин, а также перенаправляются судами и участковыми, рассматриваются совместно с женсоветом, КПНС, ОПЦ если есть на местах. Практически все дела пытаются завершить перемирием сторон. Стоит отметить, практику пристыжения и угрозы общественного порицания мужчины, применившего силу к женщине. Также суды аксакалов эффективно отстаивают права женщин на имущество и землю с детьми. Важно отметить, семейным делам и даже к кейсам, включающим гендерное насилие, пытаются примирить стороны через пристыжение мужчины-насильника, пристыжение обеих сторон, обвинение жертвы, манипулирование наличием детей.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы, во первых, действующий закон «О Судах аксакалов» и новый проект закона частично соответствуют положениям международных договоров о правах человека, ратифицированных Кыргызской Республикой, так как не содержит прямой гендерной дискриминации по отношению к женщинам, но также не предусматривает специальных мер и полного включения женщин во все процессы института, размыты понятия и процедурные процессы по рассматриваемым гендерным кейсам, что может негативно отражаться на жизни и благополучии женщин. Во вторых в этом же законе о судах аксакалов от №113 "О судах аксакалов" от 5 июля 2002 года наблюдается ряд неточностей при определении полномочий аксакалов при рассмотрении дел с гендерной проблематикой, например, полномочие судов аксакалов рассматривать дела, связанные с семейным насилием, в случаях отсутствия в деянии лица состава преступления (пункт (е) статьи 15 Закона о судах аксакалов). Статья 20 Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» предусматривает право судов аксакалов рассматривать и разрешать дела, связанные с семейным насилием, в порядке, предусмотренном законом о судах аксакалов. На данный момент домашнее насилие может быть как составом уголовного преступления, так и административного правонарушения.

По данным собранным в рамках исследования по всей республике представленность женщин в составах судов аксакалов составляет около 16%. Из них наибольшее количество женщин членов входят в состав в судах аксакалов города Бишкек - 40%, среди регионов в Нарынской области (17%). Наименьшее количество женщин-членов судов аксакалов в Баткенской (11%) и (11%) Иссык-кульской областях. К тому же, данные распределения функциональных обязанностей по гендерному разрезу показали, что женщины в составе судов аксакалов больше всего представлены в качестве секретарей (50%) и меньше всего в позиции председателей (5%). По мнению разных сторон, необходимость повышения представленности женщин членов судов аксакалов обуславливается в потребности обеспечения доступа к услугам суда других женщин, так как они не могут обращаться со своими проблемами к мужскому составу судов.

Важно отметить, что основными причинами низкой представленности женщин в составе судов аксакалов служат структурные и гендерные барьеры. Структурные барьеры, которые встречаются на пути у женщин это непрозрачные и часто формальные процессы выборов состава судов аксакалов, которые характеризуются недостаточным информированием сообщества о выборных процессах и вследствие отсутствия возможности стать частью состава судов. Важным барьером служат устоявшиеся в обществе гендерные препятствия, основывающиеся на гендерных стереотипах, предубеждениях, патриархально закрепленных

ролях мужчин и женщин в семье, и в обществе. По некоторым данным, само название «Суд аксакалов» носит гендерно предвзятый характер по отношению к женщинам.

Суды аксакалов по всей республике рассматривают дела с гендерной проблематикой, которые включают в себя конфликты между членами семьи, применение физического, экономического насилия по отношению к женщинам, конфликты и применение насилия между соседями, родственниками, имущественные и земельные права женщин и детей, а также занимаются профилактикой детских и ранних браков. Женщины больше напрямую обращаются к судам аксакалов, когда в составе есть женщины. Большинство дел рассматривают с целью примирения сторон, сохранения семьи и для этого используются разные инструменты воздействия как угроза применения общественного порицания (культуры стыда) на ответчиков (чаще мужчин), также обвинение пострадавшей женщины и перекладывание ответственности насилия на нее, взывание на гендерно-традиционные роли и иерархии в сообществе, к нормам морали, религии и зачастую использование детей как инструмент манипуляции на женщин. При земельно-имущественных спорах семьи включающих женщин и детей, суды аксакалов чаще занимают сторону женщин обосновывая это заботой о будущем детей, а также нередко признают и право самих женщин на долю в имуществе и земле в отеческом доме. Отсутствие знаний в сфере защиты прав человека, прав женщин, гендерно-чувствительного подхода к рассмотрению дел, также отсутствие ведения гендерной статистики сказывается на качестве рассматриваемых дел и принимающихся решений, которые на сегодняшний день чаще всего носят гендерно дискриминаторный и/или гендерно-слепой характер.

Для укрепления гендерного равенства и расширения участия женщин в составе института судов аксакалов необходимо включение положения в закон «О судах аксакалов» специальных мер, в виде резервирования мест, предусматривающих повышение представленности женщин в составе института. Также следует вести последующую работу со всеми членами сообществ в виде информационных кампаний по укреплению понимания того, что специальные меры, такие как квоты, являются неотъемлемой частью усилий по обеспечению гендерного равенства и соблюдению прав человека.

Кроме того, важно проводить комплексную работу по повышению потенциала женщин лидеров сообществ по их подготовке к выборам в суды аксакалов. Комплексное сопровождение должно включать: проведение информационной кампании по повышению видимости женщин в судах аксакалов через распространение истории успехов действующих женщин-членов, комплексного обучения по повышению потенциала активных женщин сообщества навыкам лидерства, ораторского мастерства, аргументации, эффективного менеджмента и прав женщин, введение менторского подхода, который предусматривает обучение и передачу опытом действующих и бывших членов женщин судов аксакалов активным женщинам сообщества.

Также необходимо включить в программу комплексного обучения судов аксакалов модули по правам человека, правам женщин, медиации конфликтов и гендерным вопросам. Не менее важным является разработка и обучение судов аксакалов комплексу методического обучения по гендерно-чувствительному рассмотрению дел.

При формировании бюджета института необходимо учитывать выделение и распределение необходимых финансовых ресурсов для осуществления систематического учета гендерной проблематики. Важно отметить необходимость включения в формы статистического учета и сбора данных по республике о судах аксакалов обеспечение учета гендерных данных и введение механизма систематического мониторинга в части институциональных изменений по учету гендерной проблематики.

## Выводы

Проведённый кабинетный анализ, включающий обзор нормативно-правового регулирования деятельности судов аксакалов, анализ проекта нового закона о судах аксакалов, научных публикаций, результатов исследований, а также результаты интервью с акторами на национальном уровне и результаты полевого исследования деятельности судов аксакалов в 11 локациях по семи областям Кыргызской Республики позволили выявить некоторые закономерности в деятельности судов аксакалов, взаимодействии их с другими общественными органами и государственными/муниципальными институтами, устойчивые тенденции в применении судами аксакалов законодательства, оформлении документов, подготовке отчетности, в том числе их положительные и негативные стороны, обозначить новые вопросы, возникающие в деятельности судов аксакалов. Квинтэссенцией результатов данного исследования являются выводы, изложенные ниже.

### 1. АКТУАЛЬНОСТЬ

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 правосудию<sup>144</sup>. 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

<sup>144</sup> Статья ООН «Цели в области устойчивого развития». URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения 12.01.2023)

между сохранением существующего статуса института 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. Всеобщее 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.

## **2. 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 Закона<sup>145</sup> «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***

---

<sup>145</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О судах аксакалов». URL: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2091> (дата обращения: 12.01.2023)

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 мессенджерах или через глав родов.

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.

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 СА 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.

### **3. 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 3300<sup>146</sup> дел, и только в 25 случаях стороны обращаются в суд для принудительного исполнения решения<sup>147</sup>. 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.

#### ***Функции судов аксакалов***

Функции СА серьёзно изменились в связи с реформой законодательства уголовно-правового блока. Теперь они не могут рассматривать уголовные и административные дела, а могут рассматривать только споры граждан по гражданским, имущественным и семейным

---

<sup>146</sup> 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)

<sup>147</sup> 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.

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 семьями<sup>148</sup>.

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.

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.

---

<sup>148</sup> Данные представлены в ходе интервью с представителями Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, 18.08.2022.

### ***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 жители<sup>149</sup>.

#### **4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУДОВ АКСАКАЛОВ С ВНЕШНИМИ СУБЪЕКТАМИ**

СА взаимодействуют с различными субъектами на государственном, районном и местном уровнях, однако, большинство коммуникаций строятся на личном 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 отчётности. 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 отчётность вовсе, либо ведут

---

<sup>149</sup> Алёнкина Н. Принудительное исполнение решений судов аксакалов: комментарий к отдельным статьям Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики / Вестник гражданского процесса. — 2023. №1 (в печати)

её неаккуратно. Причины этого – отсутствие навыков составления отчётности, нарушение правил делопроизводства и документооборота, включение в отчёт по СА общих данных по рассмотренным делам ОПЦ, формализм и погоня за цифрами. В результате имеются серьёзные 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. Смещение различных общественных организаций может привести к дублированию рассмотренных ими заявлений, когда одно и то же дело отражается в отчётности каждого органа, входящего в ОПЦ.

## **5. 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 информацией.

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 отчётность 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

а. 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.

б. Необходимо провести консультации с широким кругом экспертов по вопросу 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.

с. Необходимо устранить пробелы и противоречия в Законе «О судах аксакалов», касающиеся создания СА в новостройках.

д. 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.

е. 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.

ф. 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.

г. 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:

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

## **5. ОБОБЩЕНИЕ И АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ**

- a. 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.
- b. Подготовить обзор судебной практики по указанным категориям дел.
- c. Рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки Пленума Верховного суда КР по указанным категориям дел.

## **6. ОБУЧЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**

- a. Рекомендуется разработать программу обязательного комплексного обучения для СА на государственном и официальном языках. Программа должна включать блоки, посвящённые 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.
- b. Предлагается организовать информационные семинары для СА с целью повышения их осведомлённости 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 взаимный 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.