



**ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ
ПОЛИТИКИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ И
ЦИФРОВИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
«МАХАЛЛИНСКОЙ СЕМЕРКИ»
(на примере Кашкадарьинской области)**

Ташкент – 2025

УДК 351:004.77
ББК 67.401.1

Рекомендовано к публикации Научным советом Института законодательства
и правовой политики при Президенте
Республики Узбекистан.

Под общей редакцией профессора, доктора юридических наук, директора
Института законодательства и правовой политики при Президенте
Республики Узбекистан
М.Х. Рахманкулова.

Совершенствование организационно-правовых основ и цифровизации
деятельности «махаллинской семёрки» (на примере Кашкадарьинской
области). – Т.: Издательство “Impress media”, 2025 г. – С. 292.

Настоящая брошюра содержит систематизированные информационно-аналитические материалы, подготовленные по итогам исследования организационно-правовых основ и состояния цифровизации деятельности «махаллинской семёрки». На основе анализа действующей нормативно-правовой базы и результатов полевых исследований, проведённых в 32 махаллинских сходах граждан Кашкадарьинской области, выявлены и обобщены организационно-правовые, психологические и материально-технические проблемы, возникающие в практической деятельности членов «махаллинской семёрки». Дана оценка эффективности использования бюджетных средств, направляемых на социальную поддержку населения по их решениям, а также применяемым ими механизмам работы с гражданами. Представлен обзор положительного зарубежного опыта муниципального управления в сфере социальной защиты населения, на основе которого сформулированы выводы и практические рекомендации, направленные на повышение результативности деятельности «махаллинской семёрки» и дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования системы махаллинского управления.

ISBN 978-9910-05-194-4

© Институт законодательства и правовой политики
при Президенте Республики Узбекистан

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Авторский коллектив.....	10
ГЛАВА 1. НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ «МАХАЛЛИНСКОЙ СЕМЕРКИ»	12
§ 1.1. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующее практическое взаимодействие органов самоуправления граждан с представителями государственных органов и организаций в махаллях.....	12
§ 1.2. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующего взаимодействие председателя схода граждан в рамках «махаллинской семерки» с территориальными подразделениями органов государственного управления, а также органами государственной власти на местах.....	19
§ 1.3. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующего деятельность помощника хокима в рамках «махаллинской семерки».....	30
§ 1.4. Анализ действующего законодательства, регулирующего деятельность лидеров молодежи в рамках «махаллинской семерки».....	54
§ 1.5. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующего деятельность женского активиста в составе «махаллинской семерки».....	57
§ 1.6. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующего деятельность инспектора по профилактике в составе «махаллинской семерки».....	61
§ 1.7. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующей деятельность социальных работников в махаллях и выявленных проблемах её реализации	66
§ 1.8. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующего деятельность налогового инспектора	70
§ 1.9. Анализ законодательства Республики Узбекистан, регулирующее взаимодействие махалли с населением: социально- психологические аспекты.....	75

ГЛАВА 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЛЕВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРАКТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ «МАХАЛЛИНСКОЙ СЕМЕРКИ»: ПРОБЛЕМЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РЕШЕНИЮ	78
§ 2.1. Изучение положительных инициатив, реализованных в махалле, выявление существующих проблем в деятельности «махаллинской семёрки», анализ состояния инвентаризации махаллей, а также изучение квалификации и уровня образования членов «махаллинской семёрки» (кадровая карта членов).....	78
§ 2.2. Результаты изучения деятельности председателя МСГ как руководителя и координатора «махаллинской семерки»	89
§ 2.3. Результаты изучения деятельности помощников хокимов .	106
§ 2.4. Результаты анализа деятельности молодежных лидеров	122
§ 2.5. Результаты изучения деятельности женского активиста.....	128
§ 2.6. Результаты изучения деятельности инспектора по профилактике	136
§ 2.7. Результаты изучения деятельности социального работника	151
§ 2.7.1. Анализ деятельности социальных работников в махаллях и возможности повышения её эффективности.....	161
§ 2.8. Результаты изучения деятельности налогового инспектора.....	197
§ 2.9. Цифровизация деятельности «махаллинской семерки»	216
§ 2.10. Результаты психологического исследования членов «махаллинской семерки»	218
§ 2.11. Изучение социально-экономических проблем и развития инфраструктуры махаллей	233
§ 2.12. Изучение финансово-экономических условий деятельности махаллей	263

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современный этап развития Республики Узбекистан характеризуется углублением широкомасштабных реформ, инициированных Президентом Шавкатом Мирзиёевым и закреплённых в новой редакции Конституции, Стратегии «Узбекистан 2030», а также в ряде программных указов и постановлений.

В центре этой повестки стоит задача превращения махалли в подлинное первичное звено решения проблем населения, где государственная политика в сфере социальной защиты, занятости, предпринимательства, профилактики правонарушений, работы с молодёжью и женщинами реализуется максимально близко к человеку. Введение института «махаллинской семёрки» и формирование модели «активной махалли» стали ключевыми инструментами достижения данных целей и требуют надёжного нормативно-правового, организационного и методического обеспечения. В данных условиях важна научно обоснованная оценка новой модели махалли на практике.

Настоящая брошюра подготовлена по итогам комплексного исследования, посвящённого совершенствованию деятельности «махаллинской семёрки» как координационного механизма на уровне органов самоуправления граждан. Исследование объединило анализ действующего законодательства, регламентирующих работу всех членов «семёрки», а также результаты полевых обследований, проведённых в 32 махаллях Кашкадарьинской области с участием самих членов «махаллинской семёрки», представителей ассоциации махаллей и населения. Такой подход позволил сопоставить задекларированные цели реформ с практикой их реализации на местах.

Одной из ключевых задач исследования стало проведение инвентаризации и содержательного анализа нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность каждого члена «махаллинской семёрки» и взаимодействие органов самоуправления граждан с территориальными подразделениями государственных органов. В первой главе брошюры системно рассмотрены положения Конституции, Закона «Об органах самоуправления граждан», отраслевых законов в сфере профилактики правонарушений,

социальной защиты, налогового администрирования, а также Указа Президента № УП-209 и постановлений Кабинета Министров, определяющих статус и полномочия членов «семёрки», их ответственность по ключевым направлениям государственной политики. Выявленные фрагментарность регулирования, дублирование функций, разрыв между законодательными и ведомственными актами, а также отсутствие единых регламентов взаимодействия свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования нормативной базы для обеспечения устойчивого функционирования новой модели махаллинского управления.

Практическая значимость исследования проявляется в том, что нормативный анализ был сопоставлен с реальным опытом работы «махаллинской семёрки» на уровне конкретных махаллей. Вторая глава брошюры содержит обобщённые результаты полевых исследований деятельности председателей махаллинских сходов граждан как координаторов «семёрки», помощников хокимов, лидеров молодёжи, женских активистов, инспекторов профилактики, социальных работников и налоговых инспекторов. Изучены распределение обязанностей внутри команды, организация взаимодействия с районными и областными структурами, механизмы рассмотрения обращений граждан, порядок назначения адресной помощи и субсидий, практика работы с «Железной», «Женской» и «Молодёжной» книгами, а также участие в благоустройстве и развитии инфраструктуры махалли. Такой многомерный срез позволяет выявить как сильные стороны новой системы, так и факторы, ограничивающие её потенциал.

Материалы полевых исследований показывают, что при правильной организации работы «махаллинская семёрка» способна решать значительную часть проблем населения на уровне махалли, снижая нагрузку на районные структуры и укрепляя доверие граждан к институту местного самоуправления. В ряде изученных махаллей до восьмидесяти процентов обращений граждан находят решение на месте за счёт скоординированных действий членов «семёрки», налаженного взаимодействия с органами здравоохранения, социальной защиты, внутренними делами, коммунальными службами. Одновременно выявлены системные проблемы – недостаточность ресурсной базы махалли, перегруженность отдельных участников «семёрки» поручениями, не

всегда чёткое разграничение полномочий, а также слабая унификация процедур принятия решений и информирования населения. Устранение этих барьеров является необходимым условием для достижения целевых ориентиров Стратегии «Узбекистан 2030» в части снижения бедности, повышения адресности социальной поддержки и развития человеческого капитала.

Отдельный блок исследования посвящён цифровизации деятельности «махаллинской семёрки». Анализ практики использования существующих информационных систем показал, что при наличии значительного потенциала цифровых решений данные платформы остаются фрагментированными, а доступ к ним – неравномерным. Исследование показывает необходимость объединения разрозненных баз данных и программных продуктов, которыми пользуются члены «семёрки», в единую цифровую точку доступа, разработки Концепции цифровизации деятельности махаллей, определения единого оператора соответствующей платформы, а также системной подготовки кадров. Внедрение цифровых инструментов мониторинга, в том числе геолокации, механизмов идентификации и аналитики на основе искусственного интеллекта, призвано обеспечить прозрачность деятельности «семёрки», оперативную обратную связь с населением и фактическое исполнение принятых решений, что соответствует приоритетам цифровой трансформации, обозначенным в Стратегии «Узбекистан 2030».

Важной особенностью проведённого исследования является внимание к человеческому измерению работы «махаллинской семёрки». Психологическое обследование членов «семёрки», охватившее различные возрастные и профессиональные группы, позволило выявить особенности мотивации, сплочённости и взаимного доверия внутри команды, а также факторы эмоционального выгорания и стрессовых нагрузок. Эти данные приобретают особое значение в условиях, когда от качества межличностного взаимодействия, способности к диалогу с населением, эмпатии и коммуникативных навыков во многом зависят результаты реализации государственной политики на местах. Выводы психологического блока исследования создают основу для разработки программ целевой подготовки и

переподготовки членов «махаллинской семёрки», внедрения механизмов менторства и психосоциальной поддержки кадров, что соответствует стратегическим задачам развития человеческого капитала.

Неотъемлемой частью исследования стал анализ финансово-экономических условий деятельности махаллей и эффективности использования бюджетных средств, направляемых на социальную поддержку населения и развитие локальной инфраструктуры. На основе конкретных кейсов показано, как решения «махаллинской семёрки» влияют на качество отбора получателей субсидий и кредитов, проведение мероприятий по благоустройству, поддержку инициатив предпринимательства и развитие семейных хозяйств. Выявленные дисбалансы между объёмом потребностей населения и возможностями махаллинских бюджетов, а также случаи формального подхода к оценке проектов подчёркивают необходимость совершенствования механизмов планирования, формирования «баланса махалли», установления прозрачных критериев приоритизации расходов и увязки решений «семёрки» с показателями местных бюджетов. Это напрямую связано с задачами повышения эффективности бюджетной политики, поставленными в Стратегии «Узбекистан 2030».

Значимым компонентом брошюры является обзор положительного зарубежного опыта муниципального управления в сфере социальной защиты населения и работы с локальными сообществами. Сопоставление модели «махаллинской семёрки» с практиками других стран позволяет выделить универсальные элементы успешного местного управления – институциональную устойчивость органов самоуправления, чёткое распределение полномочий между уровнями власти, развитые механизмы участия граждан, широкое использование цифровых решений. Адаптация этих подходов к национальному контексту служит важным источником идей для дальнейшего совершенствования системной роли махалли и укрепления её потенциала как полноценного института гражданского общества, что полностью соответствует курсу Президента на расширение участия населения в управлении делами государства и общества.

Результаты, представленные в брошюре, имеют прикладное значение для всех участников реформ – от палат Олий Мажлиса до

профильных министерств и ведомств, хокимиятов, Ассоциации махаллей, а также самих членов «махаллинской семёрки». На основе проведённого анализа сформированы предложения по совершенствованию законодательной и подзаконной базы, разработке типовых регламентов взаимодействия, внедрению единой цифровой платформы для работы «семёрки», уточнению системы показателей эффективности (KPI) и созданию целевых программ подготовки кадров. Их реализация позволит не только повысить управляемость процессов на уровне махалли, но и обеспечить достижение целевых индикаторов Стратегии «Узбекистан 2030» в части снижения бедности, развития социальной защиты, расширения возможностей для молодежи и женщин, укрепления законности и правопорядка.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ И
ЦИФРОВИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
«МАХАЛЛИНСКОЙ СЕМЕРКИ»
(на примере Кашкадарьинской области)**

Редактор: М.Галипова
Корректор: Н.Ниязова
Верстальщик: Б.Хайдаров

Подписано в печать 23.11.2025. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Гарнитура Times. Офисная бумага. Ризографная печать
Усл.печ.л. 17,75, Изд.п.л. 14.4
Тираж 100. Заказ № 23-11/192
Тел: (99) 832 99 79; (77) 300 99 09
Отпечатано в типографии ООО “IMPRESS MEDIA”
Ташкент, Яккасарой, ул. Кушбеги, 6.