ЗдравПлюс/ZdravPlus

ENSURING ACCESS TO QUALITY
HEALTH CARE IN CENTRAL ASIA

ТЕХНИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ:

Сельские махалли и их связь с системой здравоохранения

Technical Report:
Rural Mahallas and their Links to the Health System in Uzbekistan

Автор:
Эд Харрис

Август 1999 г.
Фергана, Узбекистан

FUNDED BY:
THE U.S. AGENCY FOR
INTERNATIONAL DEVELOPMENT

IMPLEMENTED BY:
ABT ASSOCIATES INC.
CONTRACT NO. 115-C-00-00-00011-00

ДОК.: UZ_TD_4(E)

ТЕХНИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ:

Сельские махалли и их связь с системой здравоохранения

Автор:
Эд Харрис

Август 1999 г.
Фергана, Узбекистан

ДОК.: UZ_TD_4(E)

Содержание

I. Тезисы 1
II. Краткое содержание 2
III. Введение 4
A. Цели 4
B. История махаллей 4
C. Определения 5
D. Пояснения 6
IV. «Органы самоуправления» 6
A. Махалля 6
1. Структура махалли 6
B. Кишлаки 9
C. Махаллинский фонд 11
D. Межмахаллинские консультативные комитеты по вопросам здравоохранения (ММККЗ) 11
E. «Органы самоуправления»: правительственные или неправительственные? 12
V. Связи с системой здравоохранения 13
A. Существующие связи 13
B. Варианты и рекомендации в отношении дополнительных связей 14
1. Дальнейшее развитие межмахаллинских консультативных комитетов по вопросам здравоохранения 15
2. Выбор одного представителя от каждого СВП 16
3. Выбор одного представителя от каждого кишлачного комитета 17
4. Разделение задач между существующим институтами 18
Приложение – Законы о махалле 19

I. Тезисы

В этом отчете рассматриваются существующие связи, и предлагаются потенциальные новые связи, между сельскими общинами и местной системой первичной медико-санитарной помощи в Ферганской области Узбекистана. Особое внимание уделяется двум традиционным общественным структурам – махалли и кишлаки. В настоящее время в каждой махалле имеется, по меньшей мере, одно СВП (лечебно-профилактическое учреждение). Сверх этого единственной существующей формальной связью являются «межмахаллинские консультативные комитеты по вопросам здравоохранения» (ММККВЗ), образованные Хокимиятом и Всемирным банком для стимулирования реформы здравоохранения на уровне общин. Однако, похоже, что это работает только теоретически. Если говорить менее формально, несколько старшин кишлаков, отметили, что они провели встречи с врачами, и имеются свидетельства того, что махаллинские собрания использовались для объяснения процесса реформы. В данном отчете излагается ряд возможных рекомендаций для расширения связей включая возможность создания СВП или представителей кишлаков для участия в реформе здравоохранения; повышения эффективности существующих ММККВЗ; или использование существующих институтов для самостоятельного распространения информации.

II. Краткое содержание

В этом отчете рассматриваются связи между махаллями (традиционными общинными группами) и первичной медико-санитарной помощью в Ферганской области Узбекистана. Первый раздел данного отчета сосредоточен на структуре махаллей и кишлаков (формально называемых «самоуправляемые» общинные группы), и в нем выдвигается предположение о том, что пока система махаллей не опирается на общину, большинство из того, что люди узнают о таких предметах, как гигиена, идет с экранов телевизоров.

Существует не очень много связей между общиной и системой здравоохранения. Несколько старшин кишлаков показывают, что проводят регулярные дискуссии с местными врачами, но скорее всего это заявление не является справедливым для большинства кишлаков.

Из данного отчета видно, что в каждой махалле имеется по меньшей мере одно, возможно, два СВП. Большая часть персонала СВП проживает в местной общине, и вероятно, жители обращаются к медперсоналу на дому, равно как и в медицинских пунктах. Как уважаемые члены общины, старшие врачи зачастую входят в состав махаллинского совета, и имеются свидетельства о том, что махаллинские заседания использовались для объяснения процесса реформирования здравоохранения. Помимо врачей, в общинах проживают патронажные медицинские сестры, хоть они и не принимаются в расчет в качестве сильной связи между махаллой и системой здравоохранения.

Одной из существующих формальных связей являются «межмахаллинские консультативные комитеты по вопросам здравоохранения» (ММККВЗ), образованные Хокимиятом и Всемирным Банком. Эти комитеты, объединяющие выдающихся членов общины, были предназначены для оказания содействия повышению интереса населения и его вовлечения в реформу первичного звена здравоохранения. К августу 1999 года, когда был опубликован этот отчет, эти комитеты действовали только на бумаге. Оказалось, что большинство членов этих комитетов – это пожилые люди без медицинского опыта. Наблюдался общий недостаток знаний о целях работы этих комитетов. Кроме того, не все махалли были представлены ММККВЗ, и представительство в комитетах было неравномерным.

В отчете выявляются две «бреши» ('non-links'). А именно то, что хоть женщины являются основным фактором в здоровье семьи, их мнение едва ли выслушивается на уровне махалли. Второй выраженной брешью является то, что местные общины не способны повлиять на эффективность получаемой медицинской помощи, и возможно чувствуют себя бессильными изменить существующую систему.

Было определено несколько вариантов улучшения связей между махаллями и системой здравоохранения, включая пропаганду реформ, поощрение жителей посещать СВП, просветительские программы в области здравоохранения, отчетность местных клиник, исследования среди пациентов, а также, учитывая культурную обстановку в Узбекистане, было предложено, чтобы лидеры махаллей и кишлаков приняли некоторое «эмоциональное участие» в реформах, поскольку их поддержка существенно необходима для укрепления каких бы то ни было связей. В этом отношении, постоянно обращается внимание на не прозрачный характер общества в Узбекистане.

Для продвижения вперед предлагаются четыре варианта. Во первых, имеется простор для развития ММККВЗ, за счет более прозрачного и последовательного состава, а также углубления знания реформ здравоохранения на уровне махалли. Вторым вариантом является выбор обученного представителя от каждого СВП, который бы мог работать над распространением информации о реформах. Третьим вариантом мог бы стать выбор одного представителя от каждого кишлачного комитета. Предполагается, что этот вариант мог бы быть более весомым, поскольку кишлаки имеют тенденцию быть более официальными и однородными, хотя, с другой стороны,

представители кишлаков могут быть более отдаленными от общины, что может привести к неудаче. Как в во втором, так и в третьем вариантах ответственность и отчетность очерчены яснее, чем если бы было несколько представителей. Четвертый из представленных вариантов заключается в разделении задачи между существующими институтами так, чтобы, например, врачи могли сами пропагандировать реформы, а рекламные материалы могли бы распространяться в махаллях. Однако, есть опасение, что этот вариант, несмотря на развитие существующих институтов, может вести к инертности.

III. Введение

A. Цели

Этот отчет был задуман как часть работы «Абт Ассоушиэйтс» по реформе здравоохранения, осуществляемой в Ферганской области Узбекистана. В частности, «Абт» стремится увязать сельскую систему первичной медико-санитарной помощи с местными общинами, в рамках своей общей программы реформы. Поэтому в этом отчете преследуются три цели, представленные ниже:

1. Представление общего описания сельских общин (махаллей).
2. Описание связей, которые существуют между махаллями и системой здравоохранения.
3. Осуществление оценки, с социологической точки зрения, возможной поли махалли или общины в улучшении первичной медико-санитарной помощи.

B. История махаллей

«Махалля» переводится с узбекского как «община». Это слово может быть использовано в социальном значении (нечто подобное большой семье), в физическом (группа домов), в административном (низший административный орган, признанный государством), и даже в архитектурном значении. Махалля является традиционной структурой, которая существовала на нынешней территории Узбекистана и Таджикистана так долго, насколько кто-либо может вспомнить. Различными теориями предоставляются свои объяснения наличия махаллей в Узбекистане, но наиболее вероятно, что махалли пришли в «не кочевые» земли Центральной Азии с Александром Македонским в четвертом веке до нашей эры. Сегодня они все еще встречаются по всей южной части Центральной Азии, но в Узбекистане махалля наделяется, становящимся все более важным, правовым статусом.

В Советском Союзе, советское правительство допускало существование махаллей, но, официально, они не были частью структуры государственного управления. В городах люди жили или в квартирах или в махаллях. Соответственно, это разделение сопровождается этническими признаками, так как для людей славянского происхождения было легче найти место в многоквартирном здании, чем в махалле. Таким образом, махалля подразумевала группы (обычно) одноэтажных домов, построенных в традиционном узбекском стиле. Традиционно, махалли управлялись группой старейшин, аксакалов, которые осуществляли контроль за различными вопросами, такими как конфликты или общественные мероприятия. Вместо махаллинского собрания, в жилых многоквартирных зданиях существовали «домкомы» (домовые комитеты).

В сельской местности, махалля была просто одним нескольких названий – поселок, кишлак, махалля и аул, которые использовались для отражения сельских общин различного размера. Однако, все эти общины управлялись «сельсоветами», которые охватывали каждую пядь сельской территории. Сельсоветы были ответственны за все учреждения на своей территории, включая колхозы, и подчинялись напрямую райисполкому (районному исполнительному комитету).

Однако, с момента провозглашения независимости в сентябре 1991 года правительство Узбекистана стремиться поощрять существование и роль махаллей. С 1990 года, махаллям все больше внимание уделяется в СМИ, а в октябре 1992 года, правительство создало «Фонд махалли». Махалля получила официальный статус, и остальные территориально-административные единицы были объединены для формирования официальных махаллей. В городах, например, несколько многоквартирных домов могут теперь управляться официальным махаллинским собранием. В сельской местности, так же имела место существенная стандартизация территориальных единиц. Таким образом, официальные махалли были сформированы из других махаллей, аулов, кишлаков

и поселков, а сельсоветы были переименованы в кишлачные собрания (также называемые кишлачными комитетами).

Существует несколько причин по которым правительство стремиться поощрять махалли. Во первых, важной целью узбекского правительства является укрепление идентичности узбекской нации (до 1924 года, раннего советского периода, нынешняя территория Узбекистана охватывалась в основном тремя государствами, Кокандским Ханством, Хивинским Ханством и Бухарским Эмиратом). Это соответствует другим стратегиям по приданию национального характера, таким как реформа языка, переименование улиц и других административных единиц, а также удаление советских монументов. Большинство решений, принятых махаллями, были приняты в рамках возврата к узбекской традиции.

Во вторых, многое было сделано для модернизации махаллей с целью «помочь взлелеять ростки демократии в городах и селах». Таким образом, передавая ответственность в руки махаллей, правительство отторгает полномочия от центра. Это является примером попытки поощрить психологию самопомощи, в противопоставление к культуре зависимости в советской системе (как выразился один из опрашиваемых: «Дай, дай, дай»). Более мрачным толкованием было бы сказать, что кооптируя аппарат махалли, правительство расширяет свое влияние в обществе.

В третьих, что наиболее прозаично, расширение ответственности махаллей может истолковываться, как практическая необходимость, когда сложности со времен перестройки сделали отдельные части правительства неспособным выполнять свои функции. Таким образом, махаллинский комитет может решать кто может получать определенные государственные льготы, таким образом позволяя избегать административных затрат, связанных с более технической проверкой потребностей. Более традиционно, махаллинский комитет обладает достаточным весом, чтобы поощрять развитие внутри общины, например настаивая, чтобы скот не содержался дома, или чтобы канавы содержались в чистоте.

С другой стороны, в долгосрочной перспективе, существуют две угрозы для махалли, в том виде, в котором она существует в настоящее время. Первая заключается в возрастающем давлении со стороны авторитарного государства, которое несмотря на риторику, стремиться кооптировать махалли в государственную систему. Вторая угроза заключается в увеличении разрыва в уровнях дохода, что может привести к разрыву внерыночных социальных связей. В краткосрочной перспективе, однако, и в особенности в сельском обществе, эти угрозы незначительны, и их можно не брать в расчет в рамках данного отчета.

C. Определения

Махалля – дословно значит «община». Однако, согласно официальному определению, в махалле имеется председатель и секретарь, которые получают государственную зарплату. Она может состоять из одной махалли, в том виде, в котором они существовали в 1991 году, или может быть сформирована из нескольких махаллей, которые посчитали слишком маленькими, чтобы быть «официальными». Махаллинское собрание является регулирующим органом махалли, и иногда упоминается как махаллинский комитет. (слово «комитет» имеет «советский» подтекст, тогда как слово «собрание» является более «узбекским»)

Кишлак – дословно означает «село». Согласно официальному определению, однако, кишлак – это территория, которая охватывалась сельсоветами. Официально, кишлачное собрание – это орган, который напрямую заменил сельсоветы (что является лишь изменением названия). Кишлачное собрание зачастую упоминается как «кишлачный комитет».

Таким образом, следует отметить, что может существовать большая разница между местным использованием слова и официальными наименованиями, данными соответствующим общественным образованиям. То есть, обычно небольшая группа домов или семей может называться местными жителями махаллей или кишлаком, в то время как такая махалля или кишлак

могут фактически не иметь никакого юридического статуса. Подобно этому, что может выглядеть немного запутанным, официальная махалля может состоять из нескольких неофициальных кишлаков, хотя официальный кишлак имеет тенденцию содержать более одной официальной махалли.

Также следует отметить, что в большинстве недавно принятых законов делается ссылка на «органы самоуправления», а не конкретно на махалли или кишлаки. «Органы самоуправления» определены как поселки, кишлаки, махалли и аулы. Слово «поселок» является русским словом, а «аул» - это село гораздо меньшего размера. Оба слова можно заменить словами «кишлак» или «махалля», и ни ни то, ни другое далее в этом отчете не используется.

Если не оговорено иначе, все дальнейшие ссылки в этом отчете будут делаться на махалли и кишлаки в их официальной интерпретации.

D. Пояснения

Первое пояснение заключается в том, что существует огромное многообразие махаллей и кишлаков. Большей частью это объясняется огромным многообразием в качестве управления махаллей.

Во вторых, хорошо известно, что узбекское общество и форма правления не являются прозрачными. Связи (семья, друзья, коллеги) и личные обязательства играют огромную роль в том, как работает данная система, что бы ни говорилось в правилах. И это, вряд ли, является преувеличением.

Наконец, следует отметить специфический характер Ферганской области. От остальных регионов Узбекистана, Ферганская область, прежде всего, отличается очень плотным населением. Это и другие региональные различия могут иметь важное значение в том, как функционирует махалля. Подавляющее большинство исследований, представленных в этом отчете, были проведены в Ферганской области.

IV. «Органы самоуправления»

A. Махалля

1. Структура махалли

Махалля в ее официальном толковании формируются из одной или нескольких махаллей, которые слишком малы, чтобы считаться отдельными официальными махаллями. Таким образом, официальная махалля может включать до 15 неофициальных махаллей, некоторые из которых располагаются на расстоянии нескольких километров друг от друга. Обычно, численность населения официальной махалли составляет от двух до четырех тысяч человек.

В махалле имеется лидер, называемый «аксакалом» (дословно означает «белая борода»), который обычно является пожилым человеком. (в неофициальных махаллях тоже имеются такие лидеры, но в официальных махаллях они получают государственную зарплату.) Следует заметить, что не каждый аксакал является лидером махалли, и здесь имеет место некоторое наложение в использовании данного термина. Махаллинский лидер избирается махаллей, но решение должно быть одобрено Хокимиятом. В целом, выборы принимают форму обсуждения, зачастую проходящего в махаллинской чайхане, между заинтересованными членами общины мужского пола. По закону, выборы должны проходить раз в два с половиной года. Одако, они не являются конкурсными выборам в Западном понимании, и выбранные лидеры сохраняются свои посты. Качества требуемые от лидера махалли, это прежде всего, образование, но опыт работы в государственных учреждениях также является благоприятным. Многие лидеры махаллей, на поверку оказываются учителями, вышедшими на пенсию.

Как махаллинский лидер, так и его секретарь получают государственную зарплату. Третья оплачиваемая должность, «народный защитник», была учреждена 19 февраля 1999 года, три дня спустя после террористических актов в Ташкенте. Народный защитник, по видимости, должен поддерживать мир и предотвращать преступность в махалле, но, обычно, упоминается в контексте исламского экстремизма. Народный защитник должен быть молодым и подготовленным человеком, и в его обязанности входит отмечать всю подозрительную деятельность в махалле, патрулировать ночью и координировать действия с полицией.

Махаллинский лидер также возглавляет махаллинский комитет, которое избирается в то же время, что и председатель махалли. Махаллинской собрание состоит, примерно, из пяти-десяти советников плюс от пятнадцати до пятидесяти представителей (вакилов); советники, обычно, избираются из числа представителей. Как правило, в махаллинских собраниях бывает один представитель на пятьдесят жителей махалли. И еще раз, наиболее желаемыми качествами членов махаллинского собрания являются образование и жизненный опыт. Представители выбираются из различных участков (разные улицы, например) махалли. Они голосуют от имени своего участка, а также распространяют новости и решения от махалинского собрания. Число женщин среди членов махаллинского собрания невелико, но к их мнению прислушиваются. Единственная женщина – председатель махалли, которая была опрошены, ранее работала в Хокимияте. Общие встречи махаллинского собрания проходят не реже одного раза в месяц, обычно, это происходит в махаллинской чайхане. Уровень посещаемости этих встреч неясен. Разумеется, на таких встречах присутствует немного женщин, и похоже, что и не так уж много молодых людей.

В махалле также существует ряд комиссий. По закону, это ревизионная комиссия и административная комиссия, которые осуществляют общее управление махаллей. Однако, иногда упоминаются и другие комиссии: такие как, комиссия по делам молодежи, по предотвращению преступности, по общественным мероприятиям, а также в каждой махалле имеется ассоциация женщин. Учитывая культурный контекст, можно предположить, что женские ассоциации в значительной степени являются организациями без полномочий. Тем не менее, они координируются женской ассоциаций при Хокимияте. Их основные обязанности заключаются в содействии организации общественных мероприятий (таких как свадьбы), и по возможности в улаживании бытовых конфликтов. Существует также специальный махаллинский комитет по использованию государственных льгот (см. ниже). Однако, похоже большинство махаллинских комитетов, за исключением последнего и женских ассоциаций, носят специальный характер, и непредусмотренные доказательства свидетельствуют, что их эффективность может быть ограничена. Один из членов комитета по делам молодежи объяснил, что в обязанности их комитета входит разъяснять родителям безработных молодых людей их упущения как родителей, а также разъяснять молодым людям преимущества рабочей жизни.

У махаллинского комитета имеется офис, обычно, состоящий из одной небольшой комнаты для председателя махалли, а также небольшой комнаты для секретаря. По словам председателей махаллей, в задачи махаллинского комитета входит, в основном, пропагандировать правительственные законы и решения, содержать махаллю в чистоте, предотвращать разводы, давая консультации по социальным событиям, таким свадьбы или похороны, а также предоставлять справки о семейном положении и месте проживания.

Основными источниками махаллинского дохода (как в наличной, так и в материальной форме) являются: бюджеты районных хокимиятов, социальные и благотворительные фонды, фермерские хозяйства и деловые предприятия, расположенные на территории махалли, а также добровольные пожертвования (Указ Президента «О мерах по усилению социальной защиты малоимущих семей» от 23 августа 1994 г.), и махаллинский фонд. Кроме того, на махаллю возложили ответственность за содействие сбору налогов, для чего была создана структура стимулирования (Указ Президента «О повышении роли органов самоуправления в предоставлении социального содействия населению», статья 3, от 13 января 1999 г.) На практике оказалось невозможным собрать надежную информацию, или хотя бы получить впечатление о масштабах движения наличности. Однако, при

нынешней экономической ситуации наиболее вероятным источником дохода для сельских махаллей является правительство.

Теоретически, по видимому, доход махалли должен использоваться на социальные проекты, и что более важно, льготы. Малоимущие семьи с детьми должны получать приблизительно от 600 до 2400 сумов в месяц, а не работающие матери с детьми до двух лет должны получать, около 2000 сумов в месяц. (небольшой батон хлеба стоит около 25 сумов, а килограмм мяса 400-500 сумов). Деньги из махаллинского фонда предназначены служить в качестве материальной помощи «малоимущим семьям, инвалидам, сиротам, одиноким, и для других социальных нужд». И вновь, было крайне сложно установить, какая часть этих денег фактически доходит до предназначаемых получателей.

Махалля несет ответственность за оценку заявок на льготы для семей с низким уровнем дохода с 1994 года. Махалля проводит обсуждения и оценку заявок на получение социальной помощи. В принципе, во первых, махалля сама способна лучше чем кто-либо решать нужна ли той или иной семье льгота, и во вторых, те семьи которые фактически в помощи не нуждаются постесняются делать неоправданные заявки. Если заявка успешна, дальнейшее содействие требует представления еще одной заявки через три месяца.

В процессе интервью сложно провести точную оценку влияния махаллинских аксакалов и комитетов. Однако, есть несколько причин, по которым можно предположить, что махаллинские лидеры и комитеты имеют значительное влияние на членов общины. Первым фактором является культурная значимость возраста и опыта, к чему здесь относятся в значительной степени по другому чем на Западе. Этот фактор выдвигается на первый план, когда кто-то считает, что люди очень редко переезжают в другую махаллю, и поэтому нет больше стимула считаться с негласными правилами общины. (Обычно, люди переезжают в другую махаллю, только, в случае женитьбы, или предоставляется участок под жилье.) В любом случае, члены махаллинского комитета избираются, именно по причине уважения, которым они пользуются в общине. Во вторых, махаллинский комитет может претворять свои решения по проблеме в обязательном порядке, потому что следующим по эффективности вариантом является обращение в милицию или другие официальные органы. В третьих, махаллинский комитет выдает справки, удостоверяющие, среди прочего, размер семьи или место проживания, без которых в условиях высоко-бюрократичной системы, жизнь становится намного сложней.

Влияние в общине в целом, гораздо сложнее оценить. Существует множество примеров, того, как махаллинские комитеты решают проблемы общины, такие как например, когда семья настаивает на постройке уборной рядом с каналом. Есть свидетельства из жизни о том, как люди подвергают сомнению мотивы и интересы посторонних гораздо в большей степени, чем мнение своих махаллинских лидеров. С другой стороны, также имеются реальные свидетельства того, что большую часть информации люди получают через телевидение, а не, скажем, через семинары, организованные махаллей по таким разнообразным темам как гигиена, ведение домашнего хозяйства, проблемы окружающей среды или наркотиков. Помимо этого, существуют истории о махаллинских комитетах, которые были даже неспособны помешать людям бросать мусор на улице. Очевидно, что наиболее важным фактором успеха в махалле является руководство.

Интересный факт, в статье от 16 июня 1999 года, опубликованной в «Народном слове» описываются различные аксакалы, которые сделали ложные заявления по поводу денег необходимых для выплаты льгот в их махаллях. Суммы, о которых идет речь, варьируются от 10000 до 284000 сумов. Вероятно, это показывает, что махаллинские лидеры тоже не свободны от искушений. С другой стороны, возможно это является свидетельством того, как махаллинские лидеры пытаются достать денег для своей общины. Возможно, это просто является примером, с помощью которого правительство предупреждает махаллинских лидеров о том, что может случиться, если они попытаются обмануть государство («Народное слово» - государственная газета).

Еще один аспект махаллинской жизни, который следует упомянуть – это хашар, который, иногда, сравнивают с русским субботником. Хашар – это добровольный труд в пользу (уважаемого) члена общины. Хашар объявляется заранее (наряду с негласной перспективой обеда), и в назначенный день, добровольцы их махалли делают работу. Интересно, что один из опрашиваемых показал, что поскольку обед может обходиться в такую же сумму, что и наемный труд, важным аспектом хашара является демонстрация того, каким уважением тот или иной человек пользуется в общине. Как бы там ни было, ясно, что хашар является регулярно проводимой и важной частью жизни в махалле. Кроме того, многие опрашиваемые очень хотели поговорить о степени другой добровольной работы, с тем, чтобы сельские представители «Камелота» (неправительственная молодежная организация), и многие махаллинские чиновники не получали зарплат.

Махаллинские лидеры все еще подотчетны кишлачным собраниям (сельсоветам), и согласно закону, в функции махаллинских комитетов также входит наблюдение за исполнением решений кишлачных собраний на территории данной махалли. Однако, в повседневной жизни, кишлачным собраниям уделяется гораздо меньше внимания. Обычно, махаллинские лидеры встречаются со своими кишлачными лидерами, по меньшей мере, раз в неделю в здании кишлачного собрания (один из кишлачных лидеров, похвалялся тем, что собирал своих махаллинских лидеров каждый день в 08:00). Как махаллинские, так и кишлачные лидеры вызываются в Хокимият на встречи. Эти встречи проводятся с разной периодичностью, но кишлачные лидеры встречаются со своими хокимами, по меньшей мере, раз в неделю, а махаллинские лидеры – раз в месяц (а, зачастую, также раз в неделю.).

B. Кишлаки

Как указывалось выше, кишлачные собрания являются прямой заменой советских сельсоветов, и таким образом, кишлачное собрание координирует деятельность махалли на своей территории. Каждая сельская махалля подчиняется кишлачному собранию, и в каждом районе, обычно, имеется от десяти до пятнадцати таких кишлачных собраний. Однако, следует отметить, что на территории кишлаком также имеются общины не объединенные в формальные махалли. В этих общинах нет председателей или секретарей, и они, зачастую, подчиняются напрямую кишлачному лидеру (председателю) (а не официальному председателю махалли).

У кишлаком, как еще одной формы «органа самоуправления», есть много схожих черт с махаллей. Так, в кишлачном собрании также имеются председатель и секретарь, оба из которых получают государственную зарплату. Тут также имеется собрание, сформированное из председателя и его представителей, которые встречаются не реже одного раза в месяц. Формальная роль кишлаков, по закону, и по показаниям кишлачных лидеров, в значительной степени сходна с ролью махаллей. Сложно избежать впечатления, что за этим лежит значительное дублирование функций, но это соответствует широко признанному факту об уровне скрытой безработицы в сельской местности. Кишлачное собрание собирается раз в месяц, и по форме оно схоже с махаллинским комитетом. Однако, в кишлачном собрании один представитель выступает от имени, примерно, двухсот человек. Таким образом, кишлачное собрание является менее представительным, что не бесспорно, и более поэтому более отдаленным от людей. На практике, основной задачей кишлачных собраний является координирование и направление деятельности махаллей, и некоторые кишлачные чиновники называют себя «информационными центрами».

Интересно, что многие кишлачные лидеры выглядят моложе, чем многие из махаллинских лидеров. Зачастую, кишлачные лидеры показывают, что до того как стать кишлачными лидерами, они были махаллинскими лидерами. Таким образом, можно предположить, что в значительной степени официальные должности занимают образованные люди. У одного кишлачного лидера в конторе даже висела доска, на которой отображались очки, присуждаемые или вычитаемые за спортивные мероприятия, бытовые конфликты, преступность и за деятельность, попадающую в общую категорию. Кишлачные лидеры заявляют, что знают большую часть людей в своем

кишлаке, но случайные свидетельства показывают, что большая часть людей в кишлаке может не знать имени кишлачного лидера, или то, как он выглядит.

Интересно, что количество других сотрудников, работающих в здании кишлачного собрания невелико. Туда входят представители народного банка, налоговой инспекции, МВД, биржи труда и почтовых и телекоммуникационных услуг. Все эти люди получают зарплату из своих ведомств. Есть также местная молодежная НПО, называемая «Камелот», у которой имеются свои представители в здании кишлачного комитета (хотя, спорный вопрос – является эта организация НПО или нет, учитывая то, что она полностью заменила советскую молодежную организацию «Комсомол»). Эти представители работают совместно с махаллинским комитетом, а также координируют его в соответствующих вопроса таких как налоги и внутренняя безопасностью.

В следующих далее таблицах представлены названия официальных кишлачных собраний (комитетов) в каждом районе, а также официальных махаллинских комитетов в каждом кишлаке.

Таблица 2.1 Кишлаки и махалли в Бешарыкском районе

No.	Кишлак	Официальная сельская махалля	Кол-во махаллей
1	Бешарык	Октовук, Уттизамбар, Иттифок, Куй Иттифок, Дехонтуда, Чорбоктуранги	6
2	Коражийда	Сойлаби, Кум, Пастки Янгикургон, Наби, Коаянток	5
3	Ватан	Шодликобод, Шоберды, Бахмал, Янгикишлок, Козокургон, Гамбай	6
4	Бешсары	Навкат, Шур, Чимбой	3
5	Яккатут	Пастки Яккатут, Бустон, Корабуйин, Бешкапа, Эшон	5
6	Товул	Узун, Галча, Коракуйли, Дултали, Юкой Товул	5
7	Андархон	Собиртепа, Чимобод, Капаянги, Кияли	4
8	Рапкон	Янги Рапкон, Кургонча, Делконобод, Телов, Шайтонкуль	5
9	Кашкар	Борух Дашт, Абдураззок, Абдувой, Янги Кашкар	4
Итого			**43**

В городе Бешарыке имеется 9 официальных махаллей, итого в Бешарыкском районе 52 официальные махалли.
Источник: Бешарыкский районный Хокимият

Таблица 2.2 Кишлаки и махалли в Кувинском районе

No.	Кишлак	Официальная сельская махалля	Кол-во махаллей
1	Акбаробод	Юзиа, Кандибулок, Олтыарык, Дамарык	4
2	Байнал минал	Чилон, Калин Пустин, Тожик	3
3	Бахор	Мустакиллик, Урабоши, Койкелды	3
4	Иттифок	Бегобод, Култунобод	2
5	Маданият	Хонодоб	1
6	Мухитдинов	Суфи, Найман, Кайрима	3
7	Намумна	Янги хайот, Толмазор, Янги чек, Турк, Какир	5
8	Дехконобод	Каттакишлок, Жалайер, КашкарI	3
9	Янги кишлок	Тожик, Янги кишлок, Оккургон	3
10	Янги Хайот	Янгиобод, Дехконобод	2
11	Туркробод	Пасты Хужа Хазан, Корашохз, Кашкар - II, Навкент	4
Итого			**33**

В городе Кува имеется 11 официальных махаллей,итого в Кувинском районе 45 официальных махаллей.
Источник: Кувиский районный Хокимият

Таблица 2.3 Кишлаки и махалли в Язъяванском районе

No.	Кишлак	Официальная сельская махалля	Кол-во махаллей
1	Язъяван	Язъяван-чек, Йоклашобод, Тошховуз	3
2	Гулистан	Сойбуйе, Чопкилик, Чуянобод, Кумкишлак, Такалык -I, Такалык-II,	8

		Гулистон, Навбохор	
3	Хонобод	Хонобод, Сувли-арак, Эшонтепи	3
4	Корасокол	Корасокол, Мингчинор	2
5	Котортол	Котортол, Пинаж	2
6	Коратепа	Коратепа	1
7	Иштырхон	Иштырхон, Гастон	2
8	Янгиобод	Янгиобод	1
9	Янгибустон	Янгибустон	1
10	Чулгулистон	Кайрогоч, Буткачи, Корасой, Навруз, Чулгулистон, Мичурин	6
Итого			**29**

В городе Язъяван имеется три официальные махалли, итого в Язъяванском районе 32 официальные махалли.
Источник: Язъяванский районный Хокимият

C. Махаллинский фонд

Махаллинский фонд был создан в октябре 1992 года правительством, и его официальной заявленной целью было оказание поддержки малоимущим. Теоретически, Махаллинский фонд является независимым фондом, который существует для оказания финансовой поддержки махаллям, с иерархической структурой и представителями от республиканского уровня до районного. Источниками поступлений в фонд являются целевые государственные дотации, и любые другие источники, которые Махаллинский фонд может изыскать. В действительности, все, скорее всего, выглядит по другому. Один из членов Махаллинского фонда на областном уровне, очень хотел описать свои схемы получения доходов (парки, магазины по продаже аудио и видео записей, кафе), которые однако не очень распространялись на то, как ему удавалось оказывать поддержку махаллям. Доходы и расходы редко приветствовались людьми в качестве темы для беседы.

О Махаллинском фонде всегда говорилось, как об НПО. Однако, фонд был создан правительством на правительственные деньги. Кроме того, от республиканского уровня и до районов, сотрудники фонда располагаются в государственных зданиях, имеют флаг Узбекистана у себя в кабинете и большой портрет Президента Каримова. Один из опрошенных предположил, что Махаллинский фонд был создан с целью поглощения рабочих мест в государственном секторе, которые были утеряны вскоре после провозглашения независимости. Складывается впечатление, что Махаллинский фонд был создан, подобно многим другим НПО в Узбекистане, в надежде привлечь «легкие» деньги западных доноров.

Если трактовать более широко, Махаллинский фонд был создан, в соответствии с общей политикой в отношении махаллей, чтобы помочь махаллям помочь самим себе. В результате, получая некоторый «начальный капитал», Махаллинский фонд получает возможность создать больший доход для себя, используя прибыль на нужды бедных. Интересно, но складывается впечатление, что немного переводов осуществляется с республиканского уровня на областной и далее на районный. Соответственно, скорее всего небольшая часть этих денег доходит до махаллей.

Как бы там ни было, складывается общее впечатление, что Махаллинский фонд не является учреждением, которое следует воспринимать серьезно.

D. Межмахаллинские консультативные комитеты по вопросам здравоохранения (ММККЗ)

Межмахаллинские консультативные комитеты по вопросам здравоохранения были созданы во время разработки программы реформы здравоохранения и Проекта «Здоровье» Всемирного банка, Хокимиятом и Всемирным Банком. Они были предназначены служить в качестве консультативных комитетов, составленных из выдающихся членов общины, что могло бы повысить заинтересованность и участие общины в реформе первичного звена здравоохранения. Комитеты

будут периодически встречаться с директором и персоналом учреждения ПМСП, с тем, чтобы обсудить проблемы охраны здоровья общины, и разработать или поделиться рекомендациями по способам улучшения работы учреждений. Учреждения ПМСП будут получать помощь от консультативных комитетов в разработке и проведении просветительских программ в сфере здравоохранения, а также программ помощи неимущим.

Хотя на бумаге ММККЗ были созданы, они еще не функционируют. Необходимо провести большую работу с тем, чтобы убедить их в необходимости процесса реформ, и стимулировать консультативные комитеты к выходу за пределы установленных структур, чтобы они играли более активную роль в обеспечении здоровья своих общин. Членами ММККЗ являются, в значительной степени, пожилые люди, и похоже, ни у кого из них нет медицинского образования. На настоящий момент, многие «члены» комитетов не могут описать цель ММККЗ, или объяснить как или почему они были организованы.

Помимо этого, многие махалли не представлены в ММККЗ. В Бешарыке, согласно документам содержащим информацию о членстве в ММККЗ, было выявлено 25 официальных махаллей из 43 официальных названий, указанных в перечне махаллей от Хокимията (58%). В Куве и Язъяване, эти данные составили 28 из 33 и 20 из 29, что равняется соответственно 85% и 69%. Кроме того, махалли представлены неравномерно в комитете, так одна махалля имеет четырех членов ММККЗ, тогда как другая только одного (или вообще ни одного).

E. «Органы самоуправления»: правительственные или неправительственные?

В качестве точки входа в махалли, можно взять тот факт, что существует огромная заинтересованность со стороны доноров и НПО в работе с махаллями. Однако, доноры и НПО разделяются в зависимости от характера махаллей: являются ли они правительственными или неправительственными органами? Это может иметь существенное значение для финансирования, например в рамках программы развития гражданского общества. В этом отчете приводятся доводы в защиту того, что противопоставление «правительственного» и «неправительственного» понятий в данном случае является неверным, так как махалли содержат элементы обоих понятий. (Наиболее прямолинейным определением учреждения гражданского общества является некоммерческое учреждение, которое попадает между семьей и государством).

Махалли могут быть описаны как государственные учреждения, так как их лидеры получают государственную зарплату и обучение. Более того, они, в конечном итоге, подотчетны соответственно своим кишлакам и хокимиятам, встречаясь с ними в районном хокимияте или кишлачной конторе, по меньшей мере, раз в неделю. Согласно закону, их обязанности включают: сотрудничество с местными правительственными органами для проведения политических и духовно-просветительских мероприятий, сдерживание деятельности незарегистрированных религиозных организаций, определение получателей государственных льгот, содействие правоохранительным органам в поддержке общественного порядка, пропаганду государственных законов, а также обеспечение уплаты налогов.

С другой стороны, махалли не могут быть описаны только как государственные институты. В сельской местности, махалли являются органичными, «возникшими естественным путем» общинами, и чувство общности здесь сильно. Как сказал один из опрошенных, если кто-либо в махалле умирает, члены (жители) махалли посещают похороны даже раньше родственников усопшего. Во вторых, немногие люди отождествляют себя со своей махаллей в ее официальном значении, так, например, официальную махаллю, скорее, называют кишлаком, а не махаллей. В самом деле, посещаемость на собраниях махаллинского комитета, если брать процентное соотношение присутствующих на собрании с общей численностью населения, очень низка. В третьих, было бы неверным сказать, что государству доступны или оно контролирует все аспекты жизни махалли. Есть некоторые вопросы, которые махалля, действительно, желает решать сама.

Среди таких вопросов могут быть развод, проблемы окружающей среды, сельского хозяйства, или здравоохранения. Даже в законе для махаллей и других органов самоуправления предусмотрена возможность самим решать свои вопросы. В четвертых, махаллинский лидер всегда выбирается из своей общины, поэтому эмоционально, он склонен быть более лояльным своей общине, чем государству. В пятых, если махалля получает незначительную сумму денег от правительства, тогда, предположительно, махалля менее зависима от правительства.

Следует пояснить, что роль руководства является решающей в махалле, и для той роли, которую махалля играет в повседневной жизни людей. Кроме того, удаленность махалли или кишлака от районного центра может также играть большую роль в том, насколько государство может охватить повседневные дела махалли. В тем махаллях и кишлаках, которые более отдалены от городов, махаллинские лидеры менее обеспокоены своей государственной ролью.

Также следует отметить общеизвестный факт, что эта система непрозрачна. Например, махалля избирает своего председателя, чья кандидатура требует одобрения районного хокимията. С одной стороны, это может быть примером того, что махалля выбирает своего собственного лидера. С другой стороны, это может быть возможностью для хокимията навязывать свой выбор в отношении лидера. В любом случае, может и не быть конфликта интересов между кандидатом от хокимията и выбором махалли.

V. Связи с системой здравоохранения

A. Существующие связи

Таблица 3.1 Связи между системой здравоохранения и сельскими общинами

Район	СВП (1998)	СВП (1999)	Кишлаки	Махалли
Бешарык	14	17	11	57
Кува	14	16	11	34
Язъяван	9	11	10	29

Источники: (1) Областное управление здравоохранения и финансовое управление при областном хокимияте: «Список СВП с юридическим статусом от 1 января 1999 г.»; Абт Ассоушиэйтс, Ферганский офис; (2) Проект ЗдравРеформо, финансируемый ЮСАИД, «Структура управления и персонал Проекта», Ташкент 1998 г.; (3) Районные хокимияты Бешарыка, Кувы и Язъявана.

Самой основополагающей связью между медицинскими пунктами и махаллями и кишлаками является то, что все медицинские пункты располагаются на территории махаллей и кишлаков. Из таблицы 3.1 видно, что в каждом кишлаке имеется, по меньшей мере, один, возможно два СВП. Большая часть медицинского персонала проживает в общине (некоторые врачи, по видимому, приезжают из города). Еще одной важной связью можно считать то, что люди редко переезжают из махалли в которой выросли.

Таким образом, к некоторым врачам и медсестрам обращаются в собственной общине, а не в медицинском пункте. В одной недавно опубликованной газетной статье описывалось то, как имена и адреса всех врачей в махалле собирались и распространялись среди всех семей на случай экстренной надобности («Народное слово» от 1 июня 1999 г.). Если говорить более прозаично, люди, возможно предпочитают посещать медсестер на дому по ряду причин: место работы пациента слишком удалено от медицинского пункта; когда пациент посещает друга по махалле, меньше вероятность того, что его попросят об оплате; или возможно, просто легче нанести визит соседу, чем посетить медицинское учреждение (особенно, если учесть, что в медицинском учреждении может не оказаться лекарств).

Во вторых, уважаемые члены общины, врачи старшего возраста являются очевидными кандидатами в члены махаллинских комитетов. Таким образом, есть случаи, когда врачи и махаллинские комитеты собираются вполне естественным образом. Кроме того, махаллинский

лидер может попросить врача объяснить что-либо на махаллинском собрании, или врач может пожелать привлечь внимание к проблеме с потенциальными медицинским последствиями. Один или два врача отметили, что они использовали махаллинские собрания, чтобы объяснить процесс реформы здравоохранения.

Однако, помимо этих неформальных связей, и за исключением патронажных сестер, существует немного формальных связей с махаллями и кишлаками. Однако, если учитывать, что одна патронажная сестра должна охватывать около 1000 человек, можно задаться вопросом насколько прочна эта связь. Некоторые кишлачные лидеры сказали, что они проводят регулярные беседы с врачами из общины, но, скорее всего, это действительно только для меньшей части кишлаков. Скорее всего, врачи обращаются к кишлачным лидерам по мере надобности, например, при покупке лекарств, когда это представляется возможным. Еще раз хотелось бы привлечь внимание к тому, что руководство является ключевым моментом в функционировании махалли или кишлака.

Поскольку махалли – это тесные общины, люди разговаривают между собой. Если есть ощущение того, что медицинская система работает, то люди будут ее использовать. Наиболее часто упоминаемая причина по которой люди не идут в медицинские пункты – это недостаток лекарственных препаратов. Опыт работы в сельской местности в Азербайджане, также показывает, что посещаемость местных клиник ПМСП резко подскочила, чуть ли не в один день, после поставки лекарственных препаратов. Однако, следует отметить, что местное понимание усовершенствования системы здравоохранения (больше лекарств) может немного отличаться от толкования других (например, более эффективное финансирование).

Возможно, наиболее важной «брешью» (“non-link”) является то, что хоть женщины и играют важнейшую роль в деле охраны здоровья семьи, к их мнению прислушиваются в последнюю очередь. Возможно, этот вопрос будет детально рассмотрен в рамках предстоящего исследования домохозяйств ЗдравРеформ, но по этому поводу существует более чем достаточно свидетельств из жизни. В результате, проведенного недавно "Medecins Sans Frontieres» исследования в Каракалпакии, было сделано заключение, что образование женщины-главы домохозяйства является ключевым определяющим фактором в вопросе детского и репродуктивного здоровья.

Второй брешью может быть то, что местные общины не способны повлиять на эффективность медицинского обслуживания, которое они получают. Например, представители общины могут не иметь достаточного уровня образования, чтобы судить о системе, и они, вероятно, не имеют другого опыта, с которым можно было сравнить медицинское обслуживание в их общине. Кроме того, они могут считать себя совершенно бессильными что-либо изменить, особенно, когда личные контакты значат больше чем юридические или гражданские права.

Можно заключить, что связи между местными общинами и медицинскими пунктами существуют, хотя и являются крайне неформальными. С другой стороны, существуют также существенные бреши, о которых упоминалось выше. Возможно, эти моменты прошли хорошую проверку через исследования домохозяйств, но реальное положение вещей варьируется в зависимости от отдельно взятого лица.

B. Варианты и рекомендации в отношении дополнительных связей

Большей взаимосвязи между СВП и общиной можно достичь через:

- Пропаганду реформ и поощрение посещаемости СВП.
- Программы просвещения в области здравоохранения.
- Передачу информации о состоянии здоровья людей на местах врачам.
- Подотчетность местных клиник ПМСП.

- Другие мероприятия по необходимости, например исследования среди пациентов.

Сложно представить лицо или учреждение в общине, которое могло бы удовлетворять многим из вышеупомянутых пяти функций. Во первых, пропаганда реформ требует глубокого понимания самих реформ. Если те кто пропагандирует реформы, сами их не поддерживают или не понимают, то маловероятно, что их работа будет эффективной. Во вторых, многие из функций требуют медицинских знаний. В третьих, подотчетность, в краткосрочной перспективе, вряд ли укорениться.

Учитывая культурный контекст Узбекистана, который накладывает огромный отпечаток на руководство, более реалистичным способом увязать ЛПУ с общиной, возможно, было бы дать лидерам общин возможность участвовать в процессе реализации реформ. В любом случае, противодействие со стороны махаллинских и кишлачных лидеров создаст большие препятствия, и очевидным способом предотвратить это противодействие, было бы привлечь соответствующих лидеров к процессу реформирования. Следует наделить лидеров общин эмоциональной ответственностью за успех реформ. Наиболее правильным способом работы с лидерами, было бы поддерживать постоянные контакты с ними, обсуждать ход продвижения реформ, запрашивать помощи по различным проблемам. Учитывая, что многое зависит от отдельных лиц, лидеры, особенно кишлачные лидеры, представляются «инициаторами и движущей силой» общин.

Учитывая все вышесказанное, ниже по тексту представлены четыре варианта связи СВП с общиной. Следует отметить, что эти варианты не обязательно являются взаимоисключающими, и из каждого варианта могут быть взяты отдельные элементы для нахождения «лучшего решения».

1. Дальнейшее развитие межмахаллинских консультативных комитетов по вопросам здравоохранения

Было показано, что до сих пор развитие межмахаллинских консультативных комитетов (ММККЗ) продвигалось не совсем гладко. Однако, это не обязательно должно означать, что этот процесс нельзя исправить. Таким образом, этот вариант может быть реализован в каждом районе следующим образом:

1. Для ММККЗ определяется реалистичный масштаб работы.

2. Членство в махаллинском комитете ограничено до одного представителя от каждой махалли.

3. Процесс отбора становится прозрачным, и махаллинские лидеры открыто выбирают своих представителей.

4. Различные представители обучаются выполнению конкретных задач.

4. Устанавливается процедура по совместной работе ММККЗ и СВП.

Достоинства:

- Это возвращает полномочия махаллинским лидерам в выборе своих представителей. Предыдущий процесс отбора был крайне непрозрачным, и многие махаллинские лидеры даже не слышали о ММККЗ.

- У каждой махалли есть равная возможность представительства.

- Это позволяет работать напрямую с махаллей, которая является самой базовой формой общины, через которую должна проводится любая работа по развитию села на определенном этапе.

Недостатки:

- Эта система все еще уязвима перед манипуляцией. Мониторинг становится сложным (а в идеале не требуется вообще), учитывая такое большое количество людей, и ММККЗ, раскиданных на большой территории.
- Переизбрание в ММККЗ может столкнуться с сопротивлением тех, кто пользуется закрепленными правами при существующем положении дел.
- ММККЗ являются навязанным решением. Сложно представить себе систему материального стимулирования, которая бы позволила сохранить целостность ММККЗ. Более того, сложно предсказать, как представители махалли будут делить льготы между различными общинами.
- Не ясно, как ММККЗ сделают местные клиники более подотчетными, или почему СВП должно почувствовать необходимость принимать во внимание советы ММККЗ.
- Могут возникнуть административные сложности, если количество СВП будет постоянно меняться (поэтому необходимы ММККЗ).

Возможности:

- В махаллях понимают важность реформ и потенциал ММККЗ.
- Вовлекаются кишлачные лидеры, и обеспечивают работу системы.

Риски:

- Скрытая организация узбекского общества может означать, что реальное соотношение сил искажается, с тем, чтобы не давать махаллям равные права в ММККЗ.
- Искушение манипулировать системой может возобладать среди ключевых лиц.

2. Выбор одного представителя от каждого СВП

Таким образом, вторым вариантом является выбор одного представителя от каждого СВП, а не группы людей. В этом случае ЗдравРеформ придерживался бы следующей стратегии:

1. От каждого СВП выбирается один представитель.
2. Удостоверяется приемлемость кандидата для каждой махалли.
3. Представитель обучается.
4. СВП и махаллинские комитеты информируются о роли представителя.

Достоинства:

- Более ясная подотчетность. Если система не работает, всегда есть кого винить.
- Для принятия решений не требуется постоянных обсуждений среди группы людей.
- Представитель находится физически ближе к системе здравоохранения, и поэтому лучше понимает, что происходит.

Недостатки:

- Махалли и отдельные лица могут не доверять представителю, особенно если он не является членом «нужной» махалли.

- Возможно несогласие по вопросу выбора представителя.
- Система зависит от представителя.
- Представитель может оказаться не в состоянии добавить что-либо к функциям и знаниям врача, поэтому он становится ненужным.

Возможности:

- Представитель пользуется симпатией и уважением всех заинтересованных лиц.

Риски:

- Кандидат может не справиться с работой, и вся система дает сбой.
- Кандидат может оказаться ненужным.

3. Выбор одного представителя от каждого кишлачного комитета

Пожалуй самым неортодоксальным вариантом был бы выбор одного представителя от каждого кишлака, поскольку вся сельская территория охвачена кишлаками (сельсоветами). Это было бы неортодоксальным решением по той причине, что несмотря на их описание как «органов самоуправления», они в существенной степени являются государственными организациями. Возможный план действий для ЗдравРеформ может быть следующим:

1. Реформы разъясняются кишлачным лидерам.
2. Каждый кишлачный лидер выбирает одного представителя.
3. Кишлачный представитель, в свою очередь, мог бы попросить махалли выбрать своего представителя.

Достоинства:

- Это позволяет более тесно работать с существующей системой.
- Он будет обладать «зубами», так как, вероятно, у кишлачного лидера больше влияния на медицинские пункты, чем у лидера ММККЗ или махалли.
- Это просто с административной точки зрения. Кишлачный комет охватывает всю сельскую территорию. Кроме того, по установлению кишлачной системы представителей, она не потребует изменений по мере изменения числа и структуры пунктов ПМСП.
- Там где один представитель, ответственность и подотчетность более ясны.

Слабости:

- Кишлачные комитеты, что спорно, являются организациями, контролируемыми правительством.
- Представитель кишлака может быть физически далек от местных общин, если они раскиданы по большой территории.
- Не все махалли могут доверять представителю.

Возможности:

- Если будет вовлечен кишлачный лидер, это значительно повысит шансы на успех.

- Представитель может работать с представителем женского комитета, таким образом осуществляя связь представителя по вопросам здравоохранения с женским населением.

Риски:

- Если кишлачный представитель не выполняет должным образом свою работу, система развалится.

4. Разделение задач между существующим институтами

Теоретически, пять установленных задач, можно разделить между существующими институтами, или решить на основе специального подхода к каждой задаче следующим образом:

1. Пропаганда реформ может быть осуществлена через врачей на махаллинских собраниях, средства массовой информации, рекламные кампании. В любом случае, скорее всего, когда будут прояснены выгоды от реформ, посещаемость быстро повысится в любом случае.

2. Опыт работы международных НПО подсказывает, что НПО могут сыграть свою роль в программах просвещения по вопросам здравоохранения, хотя представляется сложным оценить то, насколько успешными эти программы окажутся. Свидетельства из практики подтверждают, что телевидение может сыграть огромную роль в просвещении по вопросам здравоохранения. Возможно, результаты исследования домохозяйств позволять понять больше в этом отношении.

3. Местные медицинские работники объясняют, что они лучше всего осведомлены о состоянии здоровья местного населения, в конце концов, они обрабатывают и хранят статистические данные по пациентам. Похоже, нет особого смысла создавать новую должность для сбора такой информации.

4. Подотчетность – это тот момент, в котором данный вариант является наименее подходящим. Не похоже, чтобы местные клиники ПМСП были подотчетны местному населению.

5. Возможно, можно будет рассмотреть другие функции, по мере их возникновения.

Достоинства:

- Это позволяет использовать и далее развивать существующие институты.

Недостатки:

- Если существующая система работает так хорошо, тогда зачем ее реформировать?

Возможности:

- Когда будет установлен принцип «увязывания ЛПУ с общиной», общины будут делать это сами.

Риски:

- Возникновение инертности.

Приложение – Законы о махалле

Следует отметить, что информация, предложенная ниже по тексту, не обязательно отражает полные статьи или предложения, а только те статьи и фразы, которые представляются важными в контексте данного отчета. Поэтому, эта информация предназначена служить в качестве отражения основных точек зрения, а не полного официального резюме закона.

а.) Указ Президента от 12 сентября 1992 г, №УП-472, «О создании национального благотворительного Фонда «Махалля»(махаллинского фонда)»

Этот указ предназначен для оказания государственной поддержки сохранению и поощрению исторически сложившихся национальных и духовных ценностей, для поощрения лучших народных обычаев и традиций, для расширения культурно-просветительской работы среди махаллей, а также социальной и экономической консолидации махаллей в долгосрочной перспективе. Таким образом, этим указом:

(1) Одобряется предложение многих активистов махаллей в Узбекистане по созданию благотворительного Фонда «Махалля».

(2) устанавливается, что порядок регистрации и деятельности Фонда будет установлен в соответствии с действующим законодательством Республики Узбекистан.

(3) Среди основных задач вновь создаваемого фонда указываются следующие:

- полномасштабное содействие сохранению и обогащению исторически сложившихся узбекских обычаев и традиций;

- пропаганда идей гуманизма и доброты по отношению к малоимущим семьям, сиротам и одиноким пенсионерам, а также оказания им материальной и духовной помощи;

- содействие социальному, экономическому и культурному развитию махаллей в условиях рыночной экономики.

(4) Кабинету Министров вверяется разработать в течении месяца постановление, устанавливающее необходимые условия для создания и деятельности Фонда «Махалля».

б.) Указ Президента от 8 октября 1992 г., №УП-4788, «Целевые средства для Фонда «Махалля»»

Этот указ издан для создания Фонда «Махалля», в задачу которого входит оказание материальных поддержки малоимущим.

(1) Кабинету Министров перечислить из резервного фонда 25 миллионов рублей в Фонд «Махалля». Основная цель этой суммы заключается в оказании материальной помощи малоимущим семьям, инвалидам, сиротам, одиноким пенсионерам, а также в удовлетворении нужд и потребностей населения.

в.) Постановление Кабинета Министров от 17 октября 1992 г.

Информации по данному документу найдено не было.

г.) Постановление Кабинета Министров от 1 декабря 1993 г. «Об улучшении функционирования Фонда «Махалля»»

Информации по данному документу найдено не было.

д.) Указ Президента от 23 апреля 1994 г., №УП-938, «О мерах по усилению социальной защиты малоимущих семей»

Этот указ направлен на усиление поддержки малоимущим семьям, а также на повышение роли органов самоуправления в обеспечении социальной защиты.

(1) Открыть банковские счета для всех, обладающих юридическим статусом, органов самоуправления в поселках, кишлаках и махаллях. Образовать специальные фонды при этих органах для оказания материальной помощи малоимущим семьям.

(2) Основными источниками поступлений в эти фонды являются местные бюджеты, внебюджетные источники, социальные и благотворительные фонды, фермы и предприятия, а также добровольные пожертвования.

(3) Выплаты малоимущим семьям осуществлять на ежемесячной основе.

(4) Решения о размерах выплат принимаются собраниями граждан в поселках, кишлаках и махаллях. Размер выплат должен составлять от 1,5 до 3 минимальных зарплат, в зависимости от уровня дохода и имущества. Любые недоиспользованные средства могут быть использованы на оплату расходов на строительство, газ, воду, и другие коммунальные нужды.

(5) Решения о выплатах должны быть основаны на принципах социальной справедливости, открытости,... и эффективности.

е.) Указ Президента от 12 декабря 1996 г. «О дальнейшем увеличении государственной поддержки семьям с детьми»

Этот указ направлен на оказание помощи семьям с детьми, а также на повышение ответственности органов самоуправления в обеспечении социальной защиты населения.

(1) Пособия для семей с детьми до 16 лет должны предоставляться только тем семьям, которые в них нуждаются.

(2) С января 1997 года, органы самоуправления будут принимать решения и выплачивать пособия семьям с детьми, учитывая нужды этих семей, в следующей пропорции:

- семьям с одним ребенком.....50 процентов от минимальной зарплаты
- с двумя детьми.....100 процентов
- с тремя детьми .....140 процентов
- с четырьмя и более.....175 процентов

Решения о выплатах должны быть основаны на принципах социальной справедливости, открытости....и эффективности.

(3) При каждом органе самоуправления, должен быть установлен специальный фонд с юридическим статусом. Эти фонды должны быть использованы для выплаты пособий малоимущим семьям с детьми. Таким образом, Народный банк Узбекистана должен открыть специальные счета для органов самоуправления под заголовком «Пособия для детей». Эти фонды должны иметь юридический статус, а в бюджете на 1997 год, Министерство финансов предусмотрит необходимые средства для этих выплат.

(7) Ежемесячные пособия для детей в возрасте до двух лет остаются на уровне 150 процентов от минимальной заработной платы.

ж.) Указ Президента от 23 апреля 1998 года «О поддержке органов самоуправления граждан»

Этот указ направлен на активизацию социально-политической деятельности председателей и секретарей гражданских собраний, повышение их ответственности, а также на обеспечение социальной защиты и поддержки.

(1) С мая 1998 года, жалованье председателям и секретарям гражданских собраний повышается в два раза. Эти расходы покрываются из средств местного бюджета.

(2) Для привлечения граждан, умудренных жизненным опытом, и тех, кто пользуется авторитетом среди людей, председатели пенсионеры гражданских собраний будут получать полную пенсию. Эти расходы покрываются из средств пенсионного фонда.

з.) Постановление Олий Мажлиса от 3 ноября 1998 года, № 698-I, «О выборах в органы самоуправления»

В соответствии со статьей 105 Конституции Республики Узбекистан и статей 1 Закона «Об органах самоуправления граждан», а также в связи с окончание срока полномочий в ноябре-декабре 1998 года, срока полномочий председателей (аксакалов) органов самоуправления и их советников, Парламент Республики Узбекистан постановляет:

(1) Республике Каракалпакстан, хокимам областей и хокиму города Ташкента рекомендуется организовать проведение, в ноябре и декабре 1998 года, выборы председателей (аксакалов) органов самоуправления и их советников, а также изучить рекомендации активистов, заинтересованных чиновников и специалистов, о расширении прав органов самоуправления. Эти рекомендации происходят из концепции постепенного перехода от органов государственной власти к органам самоуправления граждан.

(2) Районным и городским хокимиятам оказать содействие в подготовке и проведении выборов штата гражданских собраний.

(3) Гражданским собраниям, районным и городским хокимиятам рекомендуется выбрать кандидатов на должности председателей собраний и их советников, из числа тех людей, которые обладают организационными способностями, хорошей репутацией, необходимым уровнем образования, и пониманием новых демократических ценностей, а также способностью поддерживать гражданские инициативы и способностью помогать реализовывать такие инициативы.

(4) Секретариат Олий Мажлиса должен:

- обеспечить проведение своевременных организационных мероприятий для выборов, неизменное применение законодательства, сбор и распространение предложений о расширении прав органов самоуправления граждан;

- представить рекомендации к проведению выборов в органы самоуправления граждан, а также предоставить необходимые образцы документов;

- подготовить направление работников секретариата на выборные участки для оказания помощи в подготовке выборов в органы самоуправления граждан.

и.) Указ Президента от 13 января 1999 года, № УП-2177, «О повышении роли органов самоуправления в предоставлении социальной поддержки населению»

Этот указ направлен на расширение полномочий и повышение ответственности органов самоуправления граждан в обеспечении социальной защиты населения...

(1) С марта 1999 года, органы самоуправления должны также заняться пособиями для неработающих матерей с детьми в возрасте до двух лет, а также обеспечить основными продуктами питания малоимущих и одиноких пенсионеров. Министерство финансов должно предусмотреть необходимые средства в годовом бюджете, и обеспечить их перечисление.

(2) Народный банк Узбекистана должен открыть специальные подсчета для органов самоуправления граждан по этим двум категориям (т.е. дети в возрасте до 2 лет, и пенсионеры).

(3) Органы самоуправления граждан должны взять ответственность за полную и своевременную оплату счетов за коммунальные услуги (т.е. газ, электричество и воду) через Народный банк. Таким образом, создается система материального поощрения: в случае 100-процентной выплаты, органы самоуправления получают 20 процентов от общей суммы; при 75-процентной оплате, органы самоуправления получают 10 процентов. Органы самоуправления могут использовать эти вознаграждения для оказания помощи малоимущим семьям.

(5) Областные, городские и районные хокимияты должны удостовериться, что соблюдаются принципы открытости, социальной справедливости, и, что деньги используются по назначению.

к.) Постановление Олий Мажлиса от 14 апреля 1999 года «Об органах самоуправления» (новая редакция)

(3) Граждане реализуют свое конституционное право на самоуправление через выборы в гражданские собрания в поселках, кишлаках и махаллях...

(5) ... Территориальными единицами органов самоуправления являются поселки, кишлаки, аулы и махалли.

Формирование и разделение поселков, кишлаков и аулов, или любое другое изменение их границ требует рассмотрения мнения соответствующих органов самоуправления граждан. То же относится к их наименованию и перенаименованию...

Формирование, присоединение, разделение или аннулирование махаллей, а также установление и изменение их границ осуществляются местными государственными органами по инициативе органов самоуправления граждан.

(7) Далее представлены органы самоуправления граждан:

- гражданское (представительное) собрание в поселке, кишлаке, ауле или махаллях городов, поселков, кишлаков, аулов...;

- гражданское собрание (*кенгаш*);

- главная комиссия по деятельности гражданского собрания;

- инспекционная комиссия гражданского собрания;

- административная комиссия, сформированная....для труднодоступны поселков, кишлаков и аулов, или тех, которые далеко удалены от районного центра;

Органы самоуправления не являются частью государственной системы власти.

Органы самоуправления обладают правами юридического лица. У них есть печать, и они подчиняются местным государственным органам.

(9) ... Гражданское собрание является высшим органом самоуправления граждан, владеющим правом представлять интересы своего населения и принимать решения от его имени...

(10) Гражданские собрания в поселках, кишлаках, аулах и городских махаллях уполномочены проверять и решать любые вопросы, связанные с соответствующими поселками, кишлаками, аулами и городскими махаллями...

Гражданские собрания в поселках, кишлаках, аулах и городских махаллях:

- выбирают председателя (аксакала) гражданского собрания, его советников, его представителей и членов главных комиссий гражданского собрания;

- рассматривают ежеквартальные отчеты;

- выбирают ревизионную комиссию и административные комиссии гражданского собрания, а также занимаются их ратификацией;

- устанавливают численный состав советников и аппарата председателя (аксакала);

- назначают ответственного секретаря гражданского собрания по предложению председателя (аксакала);

- устанавливают стратегии для собрания, ревизионных и административных комиссий, а также рассматривают ежеквартальные отчеты;

- подтверждают программу и бюджет для программы деятельности органов самоуправления, включая социальные мероприятия;

- обеспечивают соблюдение законов и других правовых документов;

- вырабатывают рекомендации к проведению свадеб и других церемоний;

- рассматривают ежеквартальные отчеты районных, городских и областных хокимов по вопросам, попадающим в сферу деятельности органов самоуправления...;

- рассматривают ответы тех предприятий, учреждений и организаций, которые находятся на соответствующей территории....;

- организуют сбору у населения на строительные работы, ремонт общей собственности, а также оказывают содействие малоимущим семьям в ремонте домов и квартир;

- организуют добровольные пожертвования предприятий и организаций, расположенных на их территории....;

Гражданские собрания в городских махаллях решают вопросы оказания материальной поддержки и определения пособий для малоимущих семей с детьми.

Городские собрания в поселках, кишлаках, и аулах оказывают содействие гражданским собраниям махаллей, и заслушивают их отчеты об использовании централизованно распределенных средств.

(11) Гражданские собрания махаллей в поселках, кишлаках и аулах:

- выбирают председателя (аксакала) гражданского собрания, его советников, его представителей и членов главных комиссий гражданского собрания;

- рассматривают их ежеквартальные отчеты;

- устанавливают численный состав советников и аппарата председателя (аксакала);

- назначают ответственного секретаря гражданского собрания по предложению председателя;

- обеспечивают соблюдение законов и других правовых документов;

- обеспечивают соблюдение решений гражданского собрания в поселках, кишлаках и аулах;

- контролируют затраты, выдирают ревизионную комиссию, ратифицируют ее положение, и рассматривают ее ежеквартальные отчеты;

- решают вопросы оказания материальной поддержки и определяют размер пособий для малоимущих семей с детьми;

(12) Советы (*кенгаш*) гражданских собраний состоят из председателя (аксакала) гражданского собрания, его советников, председателей главных комиссий и секретаря. *Кенгаш* гражданского собрания:

- созывает гражданское собрание;

- координирует работу главных комиссий, проводит социальные мероприятия совместно с благотворительными и другими организациями

- сотрудничает с местными государственными органами в проведении массово-политических, духовно-просветительских, культурных, спортивных и других мероприятий;

- защищает интересы женщин, и повышают их роль в жизни общества;

- работает над созданием духовной и моральной атмосферы в семье, и воспитанием подрастающее поколение;

- препятствует деятельности незарегистрированных религиозных организаций для обеспечения свободы вероисповедания, и предотвращения обязательное насаждение религиозных взглядов;

- работает с учебными заведениями над вопросами воспитания;

- определяет размер и выплачивают, согласно установленному порядку, пособия неработающим матерям, с детьми в возрасте до двух лет, из средств государственного бюджета, которые предусмотрены для этой цели;

- оказывает помощь пожилым и одиноким людям, за которыми нужен уход, за счет средств из государственного бюджета, которые предусмотрены для этой цели;

- принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации малых предприятий, парикмахерских, ремонтных цехов, сапожных мастерских, торговых точек и других объектов повседневных услуг;

- организует добровольцев для строительства, посадки насаждений, поддержания домов, дворов и зданий, детского и спортивного инвентаря; организует

добровольцев для строительства, реконструкции, ремонта и содержания дорог, улиц, тротуаров, монументов, кладбищ. Для этой цели он ипользует материалы и другие средства районного хокимията, городского хокимията, и из частных источников; он организует мероприятия по общественной поддержке (*хашар*), устраивает испытания и состязания;

- оказывает содействие в развитии крестьянских и сельхоз хозяйств;

- контролирует использование и защиту земли на соответствующей территории;

- оказывает содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на соответствующей территории, что включает ведение записей о переезде граждан, а также работает над предотвращением преступности среди подростков и молодежи;

- занимается защитой санитарных и экологических условий в населенных районах, источниках водоснабжения, жилых районах, школах и других учебных заведениях;

- работает над обеспечением своевременной выплаты население налогов и обязательных платежей;

(13) Председатель (аксакал) гражданского собрания:

- созывает гражданское собрание

- представляет кандидатов на выборы советников председателя, секретаря, председателей и членов главных комиссий и административной комиссии;

- организует работу по обеспечению выполнения законов, других нормативно-правовых документов, а также решений гражданского собрания и его кенгаша;

-оказывает содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на соответствующей территории, что включает ведение записей о переезде граждан, а также работает над предотвращением преступности среди подростков и молодежи;

- организует общественные мероприятия, связанные с праздниками и знаменательными датами;

- препятствует деятельности незарегистрированных религиозных организаций для обеспечения свободы вероисповедания, и предотвращения обязательное насаждение религиозных взглядов;

- обеспечивает граждан справками о семейном и имущественном положении, а также другими документами, предусмотренными законодательством.

(15) Инспекционная комиссия проверяет финансово-бухгалтерскую деятельность органов самоуправления граждан.

Административная комиссия проверяет административные нарушения.

(16) Граждане и юридические лица (включая их представителей), которые проживают или расположены на территории поселков, кишлаков, аулов и махаллей обязаны выполнять решения, принятые органами самоуправления и их представителями в рамках их полномочий.

Невыполнение или неадекватное выполнение этих решений будет рассмотрено в соответствии с законом.

Решения органов самоуправления и их представителей могут быть изменены органами самоуправления или их представителями, или признаны недействительными судом.

(17) Могут быть созданы республиканские, областные, районные и городские координационные комитеты по делам органов самоуправления с целью координирования деятельности органов самоуправления.

(18) Гражданское собрание созывается председателем (аксакалом), или *кенгашем* гражданского собрания по необходимости, но не реже одного раза каждые три месяца. Гражданское собрание может быть созвано по инициативе районного или городского совета народных депутатов, хокима, или как минимум одной трети проживающих там граждан старше восемнадцати лет;

Гражданское собрание считается полномочным при присутствии 50 процентов жителей, которые имеют право участвовать в гражданском собрании.

Решения по всем вопросам принимаются простым большинством голосов, через открытое или тайное голосование.

Если нет возможности созвать гражданское собрание, то проводится встреча гражданских представителей. Представители могут быть направлены от дворов, многоквартирных домов, улиц, махаллей, микрорайонов или кварталов.

(19) Заседания гражданского собрания проводятся председателем (аксакалом) гражданского собрания, и проходят по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц.

(20) Председатель (аксакал) гражданского собрания и его советники избираются сроком на два года. Председатель (аксакал) гражданского собрания выбирается с согласия соответствующего районного или городского хокима, а советники по предложению председателя (аксакала). Председатель (аксакал) гражданского собрания и его советники выбираются, если они получают более половины голосов жителей, присутствующих на гражданском собрании.

(21) Председатель (аксакал) теряет полномочия раньше истечения срока в случае:

- выхода на пенсию
- решения гражданского собрания
- признания недееспособности аксакала
- вынесения приговора о виновности в суде

(24) Фонды на деятельность органов самоуправления, формируются из частных средств, бюджетных средств, предусмотренных районными или городскими советами народных депутатов, а также из добровольных пожертвований частных и юридических лиц.

Финансовые средства органов самоуправления граждан хранятся на отдельном банковском счету, используются свободно, и не подлежат конфискации. Отчет об использовании этих финансовых средств представляется ежеквартально на заседании гражданского собрания.

(25) Деятельность органов самоуправления граждан учитывается, и они должны представлять свои бухгалтерские ответы в местные статистические и налоговые органы.

(26) Органы самоуправления граждан и их представители подлежат обязательной проверке правительственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, и их соответствующим представителями.

(28) Споры, связанные с деятельностью органов самоуправления граждан, рассматриваются в суде.

Органы самоуправления граждан и их представители имеют право обжаловать действия (решения) государственных и других органов, и соответственно их представителей, которые нарушают права граждан на самоуправление.

Решения органов самоуправления граждан, и действия (или бездействие) их представителей могут быть обжалованы в суде.

(29) Those who are guilty of breaking the law about citizens' self-governing organs will bear responsibility in a manner established by law.

л.) Постановление Кабинета Министров от 19 апреля 1999 года, «О развитии народных защитников»

Информации по этому документу найдено не было, за исключением той, которая была дана представителем Фонда «Махалля», которые сказал, что он существует, и получена из бесед с другими людьми, которые знают о существовании этого документа.

Следует учесть, что на время написания данного отчета, минимальная заработная плата равнялась 1320 сумов, и устанавливалась правительством.