“ADOLAT”
MILLIY HUQUQIY AXBOROT MARKAZI
Guvohnoma № 636478
Litsenziya C-5669732

“HUQUQ va BURCH+” —
«ПРАВО и ДОЛГ+» —
"RIGHT and DUTY+"
Journal home page:
https://adolatmarkazi.uz/magazine/electron?id=382

2026-yil
8-son
avgust
ISSN 3093-8546

Социальная защита государственных гражданских служащих как условие обеспечения стабильности кадров государственной гражданской службы

Eleonora Avezova,
Старший преподаватель сектора административного и финансового права Ташкентского государственного юридического университета
доктор философии по юридическим наукам (PhD)
e-mail: Elenavezova637@gmail.com

Аннотация. Maqolada davlat fuqarolik xizmatchilarini ijtimoiy himoya qilish tizimining davlat fuqarolik xizmati kadrlari barqarorligiga ta’siri tadqiq etilgan. Muallif ijtimoiy himoya va kadrlar barqarorligi tushunchalarining nazariy-huquqiy mazmunini ochib beradi, ularning o‘zaro bog‘liqligini asoslaydi hamda O‘zbekiston Respublikasida davlat fuqarolik xizmatchilarining ijtimoiy huquqlarini ta’minlashning amaldagi huquqiy mexanizmlarini tahlil qiladi. Shuningdek, davlat organlari xodimlari o‘rtasida o‘tkazilgan sotsiologik so‘rov natijalari hamda 2020–2024-yillardagi sud amaliyoti asosida ijtimoiy himoya tizimining malakali kadrlarni jalb etish, ularni xizmatda saqlab qolish va professional barqarorlikni ta’minlashdagi roli yoritilgan. Tadqiqot yakunida davlat fuqarolik xizmatida ijtimoiy kafolatlarni takomillashtirish va kadrlar barqarorligini mustahkamlashga qaratilgan ilmiy-amaliy takliflar ishlab chiqilgan.

Калит сўзлар. davlat fuqarolik xizmati, ijtimoiy himoya, ijtimoiy kafolatlar, kadrlar barqarorligi, davlat xizmatchisi, mehnat huquqlari, sud amaliyoti, sotsiologik tadqiqot.

Аннотация. В статье исследуется влияние системы социальной защиты государственных гражданских служащих на обеспечение стабильности кадров государственной гражданской службы. Раскрывается содержание категорий «социальная защита» и «стабильность кадров», анализируется их взаимосвязь и значение для устойчивого функционирования государственного аппарата. Особое внимание уделено действующим правовым механизмам реализации социальных гарантий государственных гражданских служащих в Республике Узбекистан. На основе анализа научных подходов, результатов социологического исследования и судебной практики за 2020–2024 годы обосновывается вывод о том, что эффективность системы социальной защиты является одним из ключевых факторов привлечения, удержания и профессиональной устойчивости квалифицированных кадров государственной службы. В заключении сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования социальных гарантий государственных гражданских служащих.

Ключевые слова. государственная гражданская служба, социальная защита, социальные гарантии, стабильность кадров, государственный служащий, трудовые права, судебная практика, социологическое исследование.

Annotation. The article examines the impact of the social protection system of civil servants on ensuring personnel stability in the civil service. It reveals the theoretical and legal content of the concepts of “social protection” and “personnel stability,” analyzes their relationship, and assesses the current mechanisms for implementing social guarantees for civil servants in the Republic of Uzbekistan. Based on scientific approaches, sociological survey data, and judicial practice from 2020–2024, the article demonstrates that an effective social protection system is one of the key factors in attracting, retaining, and ensuring the professional sustainability of qualified civil service personnel. The paper concludes with proposals aimed at improving the legal regulation of social guarantees for civil servants.

Keywords. civil service, social protection, social guarantees, personnel stability, civil servant, labor rights, judicial practice, sociological survey.

Повышение эффективности государственного управления в Республике Узбекистан непосредственно связано с формированием профессионального, устойчивого и мотивированного корпуса государственных гражданских служащих. В условиях продолжающейся административной реформы особое значение приобретает не только совершенствование организационной структуры государственного аппарата, но и обеспечение такого уровня социальной защиты служащих, который способен гарантировать стабильность кадрового состава, преемственность государственной кадровой политики и сохранение институционального опыта государственных органов.

Конституционное закрепление Республики Узбекистан в качестве социального государства предопределило расширение содержания социальных гарантий, предоставляемых гражданам, включая лиц, проходящих государственную гражданскую службу. Реализация принципа социального государства предполагает создание правовых, организационных и экономических механизмов, обеспечивающих достойные условия труда, право на отдых, социальное обеспечение, защиту материнства и детства, а также иные гарантии, составляющие основу социально-правового статуса государственного гражданского служащего [1].

Важное значение имеет закрепление принципа социального государства в Конституции Республики Узбекистан, согласно которому государство принимает на себя

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

обязанность проводить активную социальную политику и обеспечивать достойные условия жизни граждан. Данный принцип распространяется и на государственных гражданских служащих, поскольку именно они обеспечивают реализацию публичных функций государства и нуждаются в устойчивой системе правовых и социальных гарантий [1].

Следовательно, социальная защита государственных гражданских служащих должна рассматриваться не как дополнительная мера социальной поддержки, а как необходимое условие эффективного функционирования государственного аппарата, реализации принципов профессионализма, законности и стабильности государственной гражданской службы.

В научной литературе стабильность кадров государственной службы рассматривается как состояние устойчивости служебных отношений, при котором обеспечивается сохранение квалифицированного персонала, институциональной памяти и накопленного профессионального опыта [2, с. 452–453]. Вместе с тем представляется, что содержание рассматриваемой категории значительно шире, поскольку включает не только продолжительность пребывания служащего на государственной службе, но и наличие правовых, социальных и организационных условий, позволяющих ему осуществлять профессиональную деятельность на долговременной основе.

Наиболее существенными признаками стабильности кадров являются устойчивость государственно-служебных отношений, преемственность кадровой политики, сохранение профессионального состава государственных органов и предсказуемость условий прохождения службы [3, с. 116]. Именно эти элементы обеспечивают эффективное функционирование государственного аппарата и позволяют формировать долгосрочный кадровый потенциал государственной службы.

Социальная защита оказывает непосредственное влияние на достижение указанных целей. При отсутствии надлежащих социальных гарантий государственная служба утрачивает привлекательность для квалифицированных специалистов, возрастает текучесть кадров, снижается уровень профессиональной мотивации и нарушается преемственность государственного управления. Напротив, наличие эффективной системы социальной защиты способствует формированию устойчивой профессиональной среды, укреплению доверия к государственным институтам и повышению эффективности исполнения публичных функций.

В зарубежной научной литературе неоднократно подчёркивается, что устойчивость социально-служебных отношений является важнейшим условием эффективного функционирования публичной администрации. Так,

исследователи социальной политики отмечают, что система социальной защиты обеспечивает не только реализацию социальных прав, но и институциональную стабильность государственных структур, поскольку снижает влияние социальных рисков на профессиональную деятельность служащих [4]. Поддержание стабильности служебного положения рассматривается как фактор, обеспечивающий баланс интересов государства и государственного служащего, а также способствующий сохранению профессионального кадрового потенциала публичной службы [5].

Таким образом, стабильность кадров государственной гражданской службы представляет собой результат взаимодействия организационных, правовых и социальных факторов, среди которых система социальной защиты занимает одно из центральных мест. Именно уровень социальной защищённости во многом определяет способность государственной службы привлекать, удерживать и развивать квалифицированные кадры, обеспечивая тем самым устойчивость государственного управления.

Особое значение для обеспечения стабильности кадров государственной гражданской службы имеет субъективное восприятие государственными гражданскими служащими уровня собственной социальной защищённости. Даже при наличии формально закреплённых социальных гарантий их эффективность определяется тем, насколько служащий ощущает возможность реальной защиты своих материальных, профессиональных и иных законных интересов. В этой связи социальная защищённость обладает не только объективным, но и субъективным измерением.

Объективный аспект социальной защищённости выражается в существовании закреплённых законодательством гарантий, механизмов их реализации, доступности судебной защиты и эффективности деятельности государственных органов по обеспечению социальных прав служащих.

Субъективный аспект отражает степень уверенности государственного гражданского служащего в том, что его права будут защищены в случае возникновения правового спора, изменения условий службы либо наступления иных социальных рисков. Именно сочетание этих двух элементов формирует устойчивое отношение служащего к государственной службе как к долгосрочной профессиональной деятельности.

В отечественной юридической литературе социально-правовая защищённость государственных гражданских служащих рассматривается как комплексное явление, включающее правовые, организационные, экономические и психологические компоненты. Такой подход представляется наиболее обоснованным, поскольку

стабильность государственной службы зависит не только от уровня материального обеспечения, но и от доверия служащих к институтам государства, прозрачности кадровой политики, справедливости процедур оценки и продвижения по службе, а также эффективности механизмов защиты их прав и законных интересов [6, с. 71].

Не менее важным фактором кадровой устойчивости выступает качество нормативно-правового регулирования социальной защиты государственных гражданских служащих. Правовая определённость, последовательность законодательства и единообразие правоприменительной практики создают предсказуемые условия прохождения государственной службы и способствуют укреплению доверия к государственным институтам. Напротив, пробелы и противоречия в законодательстве способны снижать эффективность социальных гарантий и провоцировать возникновение служебных конфликтов.

Правовую основу социальной защиты государственных гражданских служащих в Республике Узбекистан составляют Конституция Республики Узбекистан, Закон Республики Узбекистан “О государственной гражданской службе”, Трудовой кодекс Республики Узбекистан, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы оплаты труда, отпусков, пенсионного обеспечения, социального страхования, охраны труда и предоставления компенсационных выплат. Однако анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что отдельные элементы системы социальных гарантий требуют дальнейшей конкретизации и согласования.

В частности, сохраняются вопросы, связанные с разграничением трудовых и служебных отношений, особенностями применения трудового законодательства к государственным гражданским служащим, порядком предоставления отдельных видов отпусков, а также механизмами реализации социальных гарантий при прохождении службы по срочным трудовым договорам. Наличие подобных правовых неопределённостей оказывает негативное влияние на стабильность кадров, поскольку снижает предсказуемость служебных отношений и уровень правовой защищённости служащих.

Важным индикатором эффективности правового регулирования социальной защиты государственных гражданских служащих является судебная практика, поскольку именно она отражает реальные проблемы реализации социальных прав и существующие недостатки нормативного регулирования. Анализ судебных решений по делам, связанным с предоставлением социальных и трудовых отпусков государственным гражданским служащим, позволяет оценить степень защищённости их прав и уровень правовой

определённости действующего законодательства.

Исследование судебной практики Республики Узбекистан за 2020–2024 годы показывает, что значительное количество споров связано с реализацией права на социальный отпуск, предусмотренный законодательством о государственной гражданской службе. Существенная часть заявленных требований была удовлетворена судами полностью либо частично, что свидетельствует о наличии оснований для судебной защиты социальных прав государственных гражданских служащих. Одновременно значительное количество дел было оставлено без рассмотрения или завершено иным процессуальным способом, что указывает на неоднородность правоприменительной практики и существование правовой неопределённости при применении отдельных норм законодательства.

Анализ судебных решений позволяет выделить несколько наиболее проблемных направлений. К ним относятся определение права на отдельные виды отпусков при прохождении государственной службы на основании срочных трудовых договоров, соотношение норм Закона Республики Узбекистан “О государственной гражданской службе” и положений Трудового кодекса Республики Узбекистан, а также вопросы порядка исчисления и оплаты отдельных видов отпусков. Наличие различий в судебных подходах свидетельствует о необходимости более чёткого законодательного регулирования соответствующих правоотношений.

Не менее показательными являются данные по делам, связанным с предоставлением ежегодных трудовых отпусков. Высокое количество судебных споров данной категории свидетельствует о том, что вопросы реализации права на отпуск остаются одной из наиболее конфликтных сфер служебных отношений. При этом судебная защита права на отпуск приобретает особое значение именно для государственных гражданских служащих, поскольку возможность полноценного отдыха непосредственно влияет на сохранение профессиональной работоспособности, предотвращение эмоционального выгорания и поддержание устойчивости кадрового состава государственной службы.

Таким образом, судебная практика подтверждает, что эффективность социальной защиты определяется не только наличием соответствующих законодательных норм, но и качеством их применения государственными органами и судами. Совершенствование законодательства должно быть направлено на устранение существующих правовых неопределённостей, обеспечение единообразного толкования норм и укрепление гарантий реализации социальных прав государственных гражданских служащих.

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

Следует также отметить, что стабильность кадров государственной гражданской службы не может рассматриваться исключительно как длительное пребывание одного лица на одной должности. Чрезмерная кадровая инерционность способна препятствовать профессиональному развитию государственных гражданских служащих и снижать адаптивность государственного аппарата к современным вызовам. В этой связи принцип стабильности должен сочетаться с механизмами профессиональной мобильности, ротации кадров, повышения квалификации и развития управленческих компетенций [2, с. 452–453].

Оптимальная модель кадровой устойчивости предполагает сохранение институциональной преемственности при одновременном обновлении профессиональных навыков и управленческого потенциала государственных гражданских служащих. Именно поэтому социальная защита должна обеспечивать не только сохранение служащего в системе государственной службы, но и создание условий для его профессионального роста, повышения квалификации и эффективной реализации служебных полномочий.

Проведённое исследование позволяет сделать вывод о том, что социальная защита государственных гражданских служащих представляет собой один из определяющих факторов обеспечения стабильности кадров государственной гражданской службы. Её значение выходит за рамки предоставления отдельных социальных гарантий и заключается в формировании устойчивой системы государственно-служебных отношений, основанной на правовой определённости, социальной защищённости и профессиональной мотивации служащих.

Стабильность кадров государственной гражданской службы обеспечивается посредством комплексного воздействия правовых, организационных, экономических и социальных факторов. При этом именно эффективная система социальной защиты способствует привлечению квалифицированных специалистов, снижению текучести кадров, укреплению доверия к государственным институтам и сохранению институциональной преемственности государственного управления.

Анализ социологических данных показал, что материальное обеспечение, возможности профессионального развития, справедливость кадровой политики и уровень общественного престижа государственной службы оказывают непосредственное влияние на профессиональную устойчивость государственных гражданских служащих. Исследование судебной практики, в свою очередь, подтвердило наличие отдельных проблем право применения, связанных с реализацией социальных и трудовых гарантий, что свидетельствует о необходимости дальнейшего

совершенствования нормативно-правового регулирования.

В целях укрепления стабильности кадров государственной гражданской службы представляется целесообразным: во-первых, обеспечить системную конкретизацию социальных гарантий государственных гражданских служащих в законодательстве; во-вторых, устранить существующие коллизии между нормами законодательства о государственной службе и трудового законодательства; в-третьих, разработать единые правовые подходы к реализации социальных прав государственных гражданских служащих; в-четвёртых, расширить механизмы материального стимулирования и профессионального развития служащих; в-пятых, обеспечить единообразие судебной практики по делам, связанным с реализацией социальных гарантий.

Реализация указанных мер позволит повысить уровень социальной защищённости государственных гражданских служащих, укрепить кадровую устойчивость государственной гражданской службы и обеспечить более эффективное функционирование системы государственного управления Республики Узбекистан.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. 01.05.2023. – № 03/23/837/024.

2. Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. – М.: РАГС, 2013. – 560 с.

3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. – М.: КНОРУС, 2005. – 496 с.

4. Drolet J.L. Social Protection: An Essential and Effective Social Policy Response During and After COVID-19 // Child & Youth Services. 2020. – Vol. 41, No. 3. – P. 246–249.

5. Barrientos A. Social Protection and Poverty // International Journal of Social Welfare. 2011. – Vol. 20, No. 3. – P. 240–249.

6. Азизов Х., Йўлдошев А., Асадов Ш. и др. Давлат хизмати: ўқув қўлланма. – Тошкент, 2019. – 240 б.

7. Хожиев Э.Т., Исмаилова Г.С., Рахимова М.А. Давлат хизмати: ўқув қўлланма. – Тошкент, 2015. – 180 б.

8. Ноздрачёв А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. – М., 2003. – С. 184–186.

9. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М.: РАГС, 2003. – 272 с.

10. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М.: Дело, 2003. – 304 с.

11. Tenzing J.D. Integrating Social Protection and Climate Change Adaptation: A Review // Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. 2020. – Vol. 11, No. 2. – P. e626.

12. Ulriksen M.S., Plagerson S. Social Protection: Rethinking Rights and Duties // World Development. 2014. – Vol. 64. – P. 755–765.

13. Miulescu N. The Presumption of Innocence – A Guarantee of the Stable Position of Public Servants // International Journal of Law and Jurisprudence. – 2018. – Vol. 6, No. 1.

14. Негматова С. Система правовых гарантий государственных служащих // Общество и инновации. 2022. – Т. 3, № 7. – С. 26–33.

15. Закон Республики Узбекистан “О государственной гражданской службе” // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. – 2022.