

УДК 342.9

ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ ИРАК

Альтаи Айяд Дханнун Юнус

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2017 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы правового регулирования прав и обязанностей государственного служащего в Республике Ирак. Анализируются институты государственной должности, должностного оклада, продвижения по службе, отпуска.

Ключевые слова: государственный служащий, права, обязанности, государственная должность, Ирак.

Abstract: *considered the questions of legal regulation of the rights and duties of civil servants in the Iraq Republic. Analyzed the institutions of public office, official salary, promotion, leave.*

Key words: *civil servant, rights, duties, public office, Iraq.*

При поступлении на государственную службу в ходе выполнения порученной работы служащий принимает на себя ряд обязанностей, которые должен оптимальным образом выполнять. Взамен он наделяется комплексом прав и привилегий, которые предоставляются ему государством, чтобы он выполнял порученную работу и нес возложенную на него ответственность.

Цель привлечения служащих к осуществлению государственной службы и наделения их привилегиями и правами заключается в том, чтобы обеспечить деятельность организации, призванной руководить государственными предприятиями и учреждениями и служить интересам народа. В данном случае речь идет не о простом принятии на работу того или иного человека. Занятие государственной должности – это не столько право, сколько возложение обязанностей. Некоторые из таких обязанностей являются позитивными, т.е. предполагают исполнение определенной работы; другие являются негативными, т.е. служащий обязан воздерживаться от тех или иных действий, считающихся для него запретными.

Закон о назначении на государственную службу предполагает, что зачисленный на работу служащий берет на себя комплекс обязанностей, которые он должен выполнять. Таких обязанностей множество, перечислить и точно определить их невозможно, поскольку они в законодательном порядке не установлены. Те или иные положения, регулирующие эти обязанности, содержатся в ряде законов. В качестве примера можно сослаться на «Дисциплинарный кодекс государственных служащих» (закон № 14/1991, исправленный и дополненный законом № 5/2008). Рассмотрим отдельные обязанности государственных служащих в Ираке.

Работа служащего регулируется законами, положениями и инструкциями, касающимися исполнения государственной должности. Важнейшей из обязанностей госслужащего является выполнение той или иной работы. В первую очередь это означает, что служащий должен работать лично во время и в месте предназначенных для этого. Данная обязанность предусматривается общим режимом, нарушить который или поручить исполнять возложенные на него обязанности иному лицу госслужащий может лишь в официально допустимых рамках¹. Здесь норма заключается в том, что если законодатель наделил того или иного служащего определенной компетенцией, то он должен осуществлять ее лично; перепоручить ее кому-либо он вправе лишь в том случае, если это допускается законодательством. Согласно норме личная компетенция определяется общим режимом. Осуществление служебной деятельности является личной обязанностью и основывается на общепризнанном принципе административного права, согласно которому конкретное лицо выбирается для исполнения государственной должности в соответствии с его личными качествами и способностями, причем размер его заработной платы определяется в зависимости от характера данной работы.

Таким образом, служащий обязан аккуратно, точно и добросовестно выполнять свою работу, уделяя ей должное внимание, а также соблюдать административные и технические нормы, придерживаться определенных администрацией сроков исполнения работы во имя общественных интересов. Служащий должен использовать все рабочее время для исполнения служебных обязанностей, а не просто находиться на рабочем месте, ничего не делая. Продолжительность рабочего дня определяется в целях оптимальной организации труда служащего. В случае необходимости допускается использование служащего во внерабочее время; при этом он вправе получать дополнительную оплату².

Юридическая система предусматривает наличие определенной *служебной иерархии*: у каждого служащего имеется административный руководитель, распоряжения которого он обязан выполнять. Ввиду значимости данного принципа он предусматривается во всех законодательных актах, касающихся государственных должностей. Подчинение руководству является важнейшей обязанностью, возложенной на служащих. Как правило, руководителями назначаются работники, раньше других поступившие на службу, наиболее хорошо знающие тонкости той или иной работы и поэтому в наибольшей степени обладающие опытом и способностью решать возникающие проблемы.

Иерархическая система государственных должностей является естественной, диктуется характером административной системы, основанной

¹ См.: Махер Салех Аллауи аль-Джабури. Справочник по административному праву. Мосул, 1989. С. 117.

² См.: Навваф Канаан. Дисциплинарный режим государственной должности. Шарджа, 2008. С. 62.

на распределении должностей на ряд ступеней. Каждый служащий обязан подчиняться тем, кто стоит выше его по служебной лестнице.

Подчинение административному руководителю предполагается самой системой административных иерархических ступеней. Имеется в виду, что служащий обязан подчиняться лишь тем руководителям, которые работают в том же министерстве или учреждении. Служащий вправе проигнорировать распоряжение, исходящее от работника, стоящего выше его в табели о рангах, но не связанного с ним прямыми или косвенными отношениями подчиненности³.

Руководитель предусматривает ряд прерогатив, связанных как с личностью подчиненного, так и с их деятельностью. Он вправе курировать деятельность подчиненных, направлять ее, помогать им лучше понять возложенные на них задачи, издавать приказы и распоряжения, распределять работу между подчиненными, переводить их на другую работу, повышать по службе, налагать на них административные взыскания. Относительно прерогатив, касающихся работы, – руководитель контролирует деятельность подчиненных и принимаемые ими решения, поскольку вправе утверждать, корректировать, приостанавливать либо отменять те или иные их действия.

Обязанность подчиняться руководству предполагает, что служащий не должен нарушать распоряжений вышестоящих работников, если они являются законными. В случае если распоряжения таковыми не являются, то общий принцип заключается в том, что их не следует исполнять. Однако для обеспечения субординации в деятельности государственного учреждения служащий должен выполнить поступившее от руководства распоряжение, даже если оно является противозаконным. В связи с этим необходимо разграничить две следующие ситуации:

1) если распоряжение руководителя, нарушающее административное законодательство, не ведет к совершению уголовного преступления, то служащий вправе указать руководителю на данное нарушение. Если руководитель настаивает на своем распоряжении в письменной форме, служащий должен выполнить его, причем ответственность за последствия будет нести руководитель;

2) если же нарушение очевидно и существенно, служащий должен воздержаться от исполнения распоряжения, поскольку соблюдение закона важнее подчинения служебному начальству⁴.

Следует отметить, что иракский законодатель снял любую уголовную ответственность со служащего, выполнившего распоряжение руководителя, которому он обязан (или считает, что обязан) подчиняться. Так, в ст. 40 Уголовного кодекса (№ 111/1969) действия, совершенные служащим согласно закону или по распоряжению руководства, трактуются как допустимые. В частности, в этой статье говорится: «Действия, совершен-

³ См.: Махер Салех Аллауи аль-Джабури. Указ. соч. С. 119.

⁴ См.: Наджиб Халаф Ахмед аль-Джабури. Административное право. Сулеймания, 2014. Т. 1. С. 221.

ные государственным служащим или лицом, которому поручена государственная должность, не считаются преступными в следующих случаях:

1. Если он добросовестно совершил действие, диктуемое законодательством, или такое действие, которое он считал входящим в круг своих прерогатив.

2. Если действие было совершено во исполнение распоряжения руководителя, которому служащий обязан подчиняться, или если он полагал, что был обязан ему подчиниться».

В обоих случаях необходимо, чтобы лицо, совершившее то или иное действие, было уверено в его законности на разумных основаниях и что такое действие было предпринято с соблюдением необходимых предосторожностей. Однако во втором случае наказание не последует, если закон не позволяет служащему обсуждать поступающие ему распоряжения. Из обязанности подчиняться начальству вытекает другая обязанность служащего: уважать своих руководителей, соблюдать нормы вежливого обращения с ними. Он не вправе бросать им вызов, совершать против них агрессивные действия, причинять им вред. Однако это не мешает служащему высказывать свои мнения и предложения, попытаться убедить руководителя отказаться от того или иного распоряжения, если служащий полагает, что это необходимо во имя общественных интересов. Однако все это должно иметь место в рамках обязанности уважительного отношения к руководству.

Подчинение руководителям и уважительное отношение к ним диктуются характером работы в государственном учреждении. Вместе с тем оно представляет собой основу правильной административной структуры. Необходимо оно и для обеспечения единства работы, системной организации административного аппарата. Кроме того, данная обязанность не означает наделения административного руководителя личной привилегией; напротив, она лишь усиливает его ответственность, так как он становится ответственным не только за свою деятельность, но и за работу своих подчиненных. Обязанность подчиняться распоряжениям административного руководства не означает слабость служащего как личности, а лишь свидетельствует о его подчинении нормам этики и законодательства⁵.

Поскольку при обращении с гражданами, имеющими дело с административной властью, государственные служащие обязаны соблюдать законы, директивы и иные юридические нормы, постольку они должны служить образцом соблюдения таких норм. Очевидно, что уважение и соблюдение государственным служащим данных законов и директив является их важнейшей обязанностью.

Действия служащего могут повлиять на престиж должности. Он обязан избегать всего того, что может компрометировать, а также негативно сказаться на отношении людей к данной должности. Если администра-

⁵ См.: *Абд аль-Ваххаб Абд ар-Раззак ат-Тахафи*. Общая теория прав и обязанностей государственных служащих. Багдад, 1985. С. 181.

ция удостоверится в том, что служащий вел себя недостойно, повредил престижу должности, то она вправе и даже обязана наложить на него взыскание, которое, по ее мнению, соответствует общественным интересам. Ответственность государственного служащего не ограничивается нарушениями и ошибками, допущенными в ходе исполнения должности. Административное взыскание может быть наложено на него и за действия, совершенные вне учреждения, если они нарушают его должностные обязанности⁶.

Данная обязанность предполагает поддержание престижа должности, т.е. служащий на всем протяжении своей служебной деятельности должен вести себя достойно, так как одним из условий его приема на работу являлось соблюдение им нравственных норм. Всякое действие, нарушающее этические нормы, порочащее и дискредитирующее служащего в глазах общества, является недопустимым. Служащий обязан быть честным, придерживаться этических норм не только на службе, но и вне ее. К этому обязал его и иракский законодатель в «Дисциплинарном кодексе государственных служащих» (закон № 14/1991), где сказано следующее: «Государственный служащий обязан поддерживать престиж должности, избегать всего того, что может сказаться на должном уважении к ней, независимо от того, имеет ли это место на службе или в нерабочее время». Кроме того, закон обязывает служащего воздерживаться от использования должности для достижения личной выгоды или прибыли для себя или для других лиц.

Государственный дисциплинарный совет (фактически являющийся специальным судом для государственных служащих) налагает ответственность на служащих, грубо обращающихся с посетителями, позволяющих себе нецензурные выражения и т.д., поскольку такое поведение является нарушением их обязанности поддерживать престиж должности⁷.

Государственная должность предполагает наличие взаимосвязанных прав и обязанностей. Госслужащий подчиняется юридическому статусу государственной должности, предусматривающему определенные права и налагающему определенные обязанности как на представителя государства и лицо, призванное осуществлять общественные интересы.

Исходя из этого, государственный служащий пользуется целым рядом прав и привилегий, предоставляемых ему в обмен на его обязанности и усилия, прилагаемые им при выполнении порученной ему работы. Права, которыми обладает служащий, различаются в соответствии с юридическими актами, регулирующими ту или иную должность. Однако, несмотря на эти различия, законы о гражданской службе, действующие в разных государствах мира, предусматривают комплекс важнейших должностных прав госслужащего, так как отдача от такого служащего зависит от должностных прав, которыми он обладает. Нельзя требовать от служащего исполнения возложенной на него работы, если админи-

⁶ См.: Хамди Амин Хадди. Гражданская служба в арабских государствах. Багдад, 1990. С. 198.

⁷ Дисциплинарный кодекс государственных служащих (№ 14/1991) (ст. 4/8).

страция не обеспечивает его финансовых прав, прав на продвижение по службе и использование отпуска. Рассмотрим это подробнее.

Оклад – это сумма, получаемая служащим ежемесячно в течение срока занятия государственной должности. Согласно определению других правоведов, оклад представляет собой «сумму денежных средств, регулярно получаемую служащим из государственной казны каждый определенный период, обычно равняющийся одному месяцу, за предоставляемые им служебные услуги».

Каждому чину соответствует оклад, определяемый законом. Оклад и иные выплаты должны предоставляться служащему со дня его зачисления на работу. Никто не вправе получать оклад, если он официально не назначен на должность и фактически не выполняет связанных с ней задач⁸.

Смысл оклада в административном праве отличается от понятия заработной платы в гражданском праве. Дело в том, что здесь имеется отличие, связанное с взаимоотношениями между служащим и государственной администрацией. Это организационные взаимоотношения, отличающиеся от отношений найма в частном секторе, которые являются договорными, или контрактными. Оклад госслужащего определяется законами и уложениями, в общем, объективно. Такое определение не только базируется на соотношении между затрачиваемым трудом и соответствующим ему вознаграждением, но и учитывает финансовый и моральный статус служащего, который должен быть адекватным социальному статусу должности, избавлять служащего от необходимости изыскивать средства к удовлетворению простейших жизненных потребностей. Тем самым обеспечивается должное функционирование государственного учреждения, в котором трудится данный служащий⁹.

Как правило, полный оклад предоставляется служащему с даты, когда он приступает к исполнению должности. Такова норма, предусмотренная иракским законодателем. Так, в действующем Законе «О гражданской службе» говорится: «Служащий считается заслуживающим оклада со дня его зачисления на работу. Отсчет ведется не со дня выхода приказа о зачислении на должность, а с того дня, когда служащий фактически приступает к исполнению должности».

Возможны ситуации, когда служащий получает половину должностного оклада. В Законе «О гражданской службе» такие случаи предусматриваются, например, тогда, когда служащий берет отпуск за половинный оклад. Кроме того, в «Дисциплинарном кодексе государственных служащих» говорится, что в случае отстранения служащего от должности ему назначается половина оклада за весь период такого отстранения. Иначе говоря, если уполномоченная инстанция приостанавливает деятельность служащего, то его учреждение должно заплатить ему половину должностного оклада за весь срок вынужденного бездействия. В случае, если служащий по результатам проверки увольняется со службы,

⁸ См.: Умар Хисбу. Административное право. Каир, 2006. С. 324.

⁹ См.: Сами Гамаль ад-Дин. Основы административного права. Александрия, 2009. С. 334.

данные средства ему не выплачиваются вне зависимости от того, на основании какого закона произошло увольнение¹⁰.

Служащий лишается права на получение оклада в следующих ситуациях: если он отсутствует на работе (за исключением тех случаев, когда он находится в оплачиваемом отпуске); если он взял неоплачиваемый отпуск; если оплачиваемый отпуск ему не был предоставлен; если на служащего наложено взыскание в виде лишения части оклада; если из оклада осуществлен вычет для погашения штрафа¹¹. Наряду с перечисленными ситуациями законодатель разрешает администрации в особых случаях предпринимать меры, связанные с вычетами из окладов служащих и из компенсаций, выплачиваемых работающим по контракту и всем прочим работникам общественного сектора.

Ввиду важности оклада в жизни служащего большинство законодательных систем предусматривают предоставление гарантий, обеспечивающих получение служащим установленного минимального оклада. Так, в действующем иракском Законе «О гражданской службе» сказано: «Не допускается удержание минимально установленного оклада или выплат, причитающихся согласно настоящему закону, до их получения из государственной казны, в погашение долга. Исключение составляют следующие случаи, при которых удерживается не более трети указанного оклада или выплат: если имеет место долг государственной казне, и Совет министров принял решение об удержании такого долга; если долг предназначен для выплаты регулярного содержания на жену и детей после развода; если долг связан с уплатой бывшей жене установленной судом суммы на основании брачного договора служащего»¹².

Государство – это не просто охранитель традиционных укладов общества, а основной инструмент его прогресса. В связи с этим огромное значение приобретает эффективность человеческого фактора в административном аппарате государства. Государственным управлением занимаются конкретные люди, поэтому необходимо наличие четких и ясных правил продвижения чиновников по службе. Если такие правила не будут взвешенными, объективными и непредвзятыми, то у государства не будет хороших исполнителей, соответствующих значимости административных должностей.

Продвижение по службе означает перемещение служащего с занимаемой им должности на более высокую должность. Это означает возрастание ответственности и обязанностей и сопровождается повышением оклада. Кроме того, при занятии более высокой должности в административной иерархии может меняться статус служащего, который занимает более высокое положение среди коллег, даже если назначение на новую должность не сопровождается какой-либо материальной выгодой¹³.

¹⁰ Дисциплинарный кодекс государственных служащих и работников общественного сектора (ст. 18/19).

¹¹ Там же (ст. 8).

¹² Статья 60 Закона «О гражданской службе» (№ 24/1960).

¹³ См.: Али Мухаммед Бадир. Нормы и положения административного права. Багдад, 2009. С. 337.

В иракском Законе «О гражданской службе» (№ 24/1960) не содержится упоминания о продвижении по службе. По мнению ряда исследователей, положения, касающиеся продвижения по службе в Ираке, сводятся к следующим ситуациям:

1) когда служащий переводится на более высокую должность с увеличением оклада. Такой карьерный рост полностью соответствует принципам правильной организации, поскольку продвижение в служебной иерархии при соответствующим росте вознаграждения обеспечивает гармоничное сочетание интересов учреждения и служащего;

2) когда служащий переводится на более высокую должность без увеличения оклада (изменение ранга);

3) когда служащий назначается на более высокую должность без изменения ранга¹⁴.

Надежда на продвижение по службе является крупнейшим мотивом, стимулирующим наращивание эффективности работы, развитие навыков, повышение уровня исполнения служащим своих обязанностей. Совершенствуясь в работе, служащий стремится доказать, что он в наибольшей мере заслуживает повышения по иерархической лестнице. Вместе с тем продвижение по службе является краеугольным камнем современной управленческой системы и одной из основ организации трудоустройства.

Что касается условий продвижения по службе, то повышение ранга служащего обуславливается в действующем иракском Законе «О гражданской службе» следующими обстоятельствами:

1. Наличие в штате учреждения вакантной должности, идентичной или высшей по рангу, чем должность, занимаемая служащим. Такая вакантная должность может быть вновь учрежденной либо освободившейся вследствие смерти кого-либо из служащих либо его ухода на пенсию или отставки, либо отчисления.

2. Подтверждение способности служащего занять данную должность, его преимуществ перед другими служащими. Продвижение по служебной лестнице означает наделение служащего более широкими, чем прежде, полномочиями, связанными с руководством другими служащими.

3. Должен быть завершен срок, предусмотренный для пребывания в определенном ранге, прежде чем служащий будет переведен на более высокий ранг. Продолжительность таких сроков отличается от ранга к рангу. Так, Закон «О должностных окладах государственных служащих и работников общественного сектора» (№ 22/2008) предусматривает, что такой срок равняется четырем годам для рангов с десятого по шестой и пяти годам для рангов с пятого по второй¹⁵.

Выработка критериев продвижения по службе является одной из серьезнейших задач организации гражданской службы. Иракский законода-

¹⁴ См.: Юсуф Ильяс. Толкование законов о гражданской службе, дисциплине и пенсионном обеспечении гражданских служащих. Багдад, 1984. С. 217.

¹⁵ См.: Хамди Амин Абд аль-Хади. Гражданская служба в арабских государствах. Багдад, 1997. С. 337.

тель согласно Закону «О гражданской службе» ставит карьерный рост в зависимость от квалификации и срока службы.

1. *Продвижение на основании срока службы.* Это ведущий принцип карьерного роста. На более высокую должность в первую очередь назначается служащий, который провел на предыдущей должности наибольший срок по сравнению с коллегами, причем данный срок должен быть не меньше минимума, предусмотренного в действующих законах и уложениях. Учитывается также дата назначения на должность, соответствующая предыдущему рангу, уровень образования и возраст претендента¹⁶.

Данный способ является наиболее простым и ясным: преимущество при продвижении по службе отдается старейшему из претендентов. Кроме того, он препятствует какому-либо произволу в данной области со стороны администрации и, тем самым, способствует утверждению «духа довольства и спокойствия» среди служащих, которые заранее знают, что по истечении конкретного срока они получают повышение, если к тому не будет каких-либо юридических препятствий. В то же время подобный способ продвижения создает преграды для кумовства и каких-либо иных личных соображений, что, в свою очередь, способствует равенству шансов, связанных с карьерным ростом.

Однако недостатком указанного способа является игнорирование квалификации. В результате квалифицированный служащий лишается стимула, убивается дух творческой инициативы, ослабляется энтузиазм в работе. Кроме того, такой способ является непригодным при назначении на руководящие должности, а также ведет к ослаблению власти административного руководителя, так как его мнение в данном случае не влияет на карьерный рост служащих¹⁷.

2. *Продвижение на основе квалификации.* Основой данного способа является не старшинство, а квалификация служащего, его активность и старательность. Рассматриваемый способ основывается на регулярных отчетах, представляемых непосредственным начальством, где фиксируются его мнения о тех или иных работниках, их квалификации и способностях. Таким образом, карьерный рост служащего ставится в зависимость от информации и мнения руководства, излагаемых в регулярных отчетах, которые должны быть предельно объективными, строиться на правильных основах, не допускать каких-либо личных соображений, отдающих предпочтение тому или иному служащему исходя из личных предпочтений. Необходимо, чтобы в таких отчетах были в достаточной мере гарантированы их непредвзятость и объективность.

Под *повышением ранга* служащего понимается перевод работника с того или иного ранга или этапа на более высокий ранг, предполагающий увеличение оклада. Согласно существующим в Ираке нормам, повышение ранга служащего допускается при наличии вакантной должности, идентичной или превышающей ту должность, которую занимает служащий. Надо отметить, что повышение ранга сразу на две и более ступеней

¹⁶ См.: *Наджиб Халаф Ахмед аль-Джабури*. Указ. соч. С. 233.

¹⁷ См.: *Хамди Амин Абд аль-Хади*. Указ. соч. С. 340.

не допускается. Повышение ранга считается осуществленным с того дня, когда служащий получает юридическое право на него, даже если соответствующий приказ был подписан позже (при условии, что сам служащий не стал причиной такой задержки). Служащий, ранг которого был повышен, проходит шестимесячный испытательный срок¹⁸.

Правоведы критикуют позицию иракского законодателя, особенно за Закон «О должностных окладах государственных служащих и работников общественного сектора» (№ 22/2008), в ст. 3/1 которого говорится о том, что ранги служащих, их годовые премии, сроки их продвижения по службе определяются в соответствии с прилагаемыми к закону таблицами. При этом в законе не указываются наименования занимаемых должностей. Кроме того, в ст. 1/6 дается следующее определение повышения ранга служащего: «Повышение ранга – это перевод служащего с занимаемой им должности на должность, следующую непосредственно вслед за ней в табели о рангах». Критики данного определения указывают на то, что здесь имеет место смешение продвижения по службе и повышения ранга служащего; законодателю следовало бы разделить эти понятия, свести продвижение по службе к случаям перевода на более высокие должности в связи с реальной потребностью. Данное положение было подтверждено в постановлении Совета министров № 94 за 2010 г., где говорится, что повышение ранга служащего начинается с получения первичного диплома о высшем образовании; такие работники могут дослужиться до первого ранга; лица, получившие аттестат о законченном среднем образовании, закончившие институты и педагогические вузы, получают второй ранг; те, кто имеет неполное среднее образование, могут дослужиться до четвертого ранга, причем им может быть предоставлена годовая премия без изменения названия должности¹⁹.

Использование отпуска считается одним из прав, предоставляемых государством своим служащим при наличии условий, определяемых законом. Это не дар администрации, а право служащих, диктуемое интересами работы и необходимостью оптимального функционирования учреждения. Поскольку отпуск – это право, постольку служащий, находящийся в отпуске, считается по-прежнему работающим и полностью получает заработную плату и иные причитающиеся выплаты, если речь не идет о неоплачиваемом или частично оплачиваемом отпуске.

Иракский законодатель в восьмой главе действующего Закона «О гражданской службе» (№ 24/1960) гарантирует служащим несколько видов отпуска. Отпуск предоставляется по письменному заявлению, если это не нарушает общественных интересов. Администрация вправе по своему усмотрению отложить отпуск на срок, не превышающий шести месяцев с даты подачи первоначального заявления²⁰. Устанавливая право на от-

¹⁸ См.: *Махер Салех Аллауи*. Указ. соч. С. 131.

¹⁹ Постановление № 94/2010 : запись Генерального секретариата Совета министров № 8092 от 3 марта 2010 г. (см.: *Фарис Фахд аль-Джабури*. Государственная должность и государственный служащий. Багдад, 2011. С. 28).

²⁰ См.: *Гази Фейсал*. Справочник по правам служащего. Багдад, 2001. С. 28.

пуск, закон преследует две цели: 1) обеспечить нормальную работу госучреждения; 2) удовлетворить личный интерес служащего. В связи с этим право администрации произвольно определять период отпуска контролируется судебными инстанциями. Так, если администрация отказала в предоставлении служащему отпуска исходя из субъективных соображений, в данной ситуации на основании письменного заявления служащего может вмешаться суд. При этом рассмотрение жалобы должно быть осуществлено в срок, оговариваемый в ст. 59/3 Закона «О гражданской службе».

Законодательство устанавливает различные виды отпусков: полностью оплачиваемый отпуск; частично оплачиваемый отпуск; неоплачиваемый отпуск. Остановимся на *неоплачиваемом отпуске*, поскольку именно данный вид отпуска чаще всего бывает связан с теми или иными личными обстоятельствами служащего.

О неоплачиваемом отпуске в иракском законодательстве сказано следующее: «Если служащему не причитается очередной отпуск, но обстоятельства требуют его отсутствия на работе, допускается предоставление ему неоплачиваемого отпуска на срок до 60 дней»²¹. Кроме того, в постановлении упраздненного Совета революционного командования № 418 за 1987 г. говорится: «Специализированный министр или глава учреждения, не связанного с каким-либо министерством, вправе предоставить служащему неоплачиваемый отпуск на срок не более двух лет, если возникает такая необходимость. Данный срок не засчитывается в трудовой стаж и не учитывается при назначении пенсии»²². Таким образом, постановление, допускающее предоставление обычного неоплачиваемого отпуска на срок, не превышающий двух лет, представляет собой исключение из норм, устанавливаемых Законом «О гражданской службе». В связи с этим Верховный суд, существующий при иракском Государственном консультативном совете, постановил: «Обычный неоплачиваемый отпуск на срок, предусмотренный в постановлении упраздненного Совета революционного командования № 418 за 1987 г., может предоставляться не более одного раза за весь срок службы»²³.

Обычный отпуск – это такой отпуск, который предоставляется работнику, чтобы он в течение определенного времени мог отдохнуть от работы и вернуться бодрым и полным сил к своим служебным обязанностям. Кроме того, такой отпуск дает служащему возможность заняться своими личными делами, не обращаясь с просьбами отпустить его с работы на то или иное время или не отсутствуя на службе ввиду личных обстоятельств. В ст. 43 действующего Закона «О гражданской службе» говорится, что продолжительность отпуска определяется из расчета один день за каждые десять дней работы. Допускается накопление таким образом 180 дней, но продолжительность полностью оплачиваемого отпуска за

²¹ Статья 43/4 действующего иракского закона «О гражданской службе» (№ 24/1960).

²² Пункт 1 постановления Совета революционного командования № 418 за 1987 г.

²³ Постановление Государственного консультативного совета № 107 от 06.09.2010.

один раз не должна превышать 120 дней. Администрация не обязана предоставлять служащему отпуск в любое время, когда он этого захочет, поскольку это может войти в противоречие с интересами бесперебойного функционирования учреждения. В то же время администрация не вправе откладывать отпуск более чем на шесть месяцев. При выходе на пенсию служащий получает заработную плату за накопленный, но не использованный отпуск числом до 180 дней. Если дней накопилось больше, то соответствующая оплата добавляется к пенсии служащего.

Отпуск по беременности и родам. Работающей женщине предоставляется право на отпуск перед родами и после них продолжительностью 72 дня. Из них до родов ей должно быть предоставлено не менее 21 дня. Такой отпуск предоставляется при каждой последующей беременности и родах²⁴.

Данный отпуск предоставляется работающей женщине, чтобы она могла посвятить себя заботам о ребенке до достижения им одного года. При этом в течение первых шести месяцев такой отпуск полностью оплачивается, а в течение последующего полугодия женщина получает половину оклада. Указанный отпуск может использоваться женщиной не более четырех раз за время службы. Соответствующий срок учитывается при назначении пенсии.

Рассмотренные положения распространяются на всех государственных служащих, за исключением вузовских работников. Так, в ст. 7/8 Закона «О служащих учреждений высшего образования» (№ 23/2008) предусматривается, что при предоставлении отпуска по уходу за ребенком женщинам, работающим в данном секторе, за ними сохраняется половина оклада и надбавок²⁵. Исключение составляют надбавки за ученое звание, которые начисляются полностью, поскольку являются постоянными²⁶.

Отпуск по болезни. Данный вид отпуска предоставляется служащему ввиду болезни или травмы, не позволяющей ему исполнять служебные обязанности. Нуждаясь в лечении и отдыхе, он вынужден прервать работу.

В течение одного года может быть предоставлен полностью оплачиваемый отпуск по болезни на срок до 30 дней, а при половинном окладе – до 45 дней. Отпуска по болезни могут накапливаться, их общая продолжительность не должна превышать 120 дней при полном окладе и 90 дней при половинном окладе. Общая продолжительность отпуска как при полном, так и при половинном окладе не должна превышать 180 дней.

Если служащий полностью использовал обычный отпуск и отпуск по болезни, ему может быть предоставлен неоплачиваемый отпуск на срок, не превышающий 180 дней. Если и после этого служащий не в состоянии продолжать работу, то он отправляется на пенсию. Исключение из этой

²⁴ Статья 43/6 иракского Закона «О гражданской службе» (№ 24/1960).

²⁵ Статья 8 Закона «О служащих учреждений высшего образования» (№ 23/2008).

²⁶ См.: Директива министерства высшего образования № 1/11 от 2 декабря 2013 г.

нормы представляют случаи, когда служащий заболевает хронической или не поддающейся излечению болезнью. Согласно ст. 46/4 Закона «О гражданской службе», в таких ситуациях служащему может быть предоставлен полностью оплачиваемый отпуск продолжительностью до двух лет; если он и после этого не может возобновить работу, то переводится на пенсию. Постановление упраздненного Совета революционного командования № 392 от 16 марта 1980 г. предусматривает возможность предоставления служащему полностью оплачиваемого отпуска на срок до трех лет. По истечении этого срока, если возобновление работы невозможно, служащий переводится на пенсию независимо от стажа²⁷.

Воссоединение семьи. Такой отпуск предоставляется работающей женщине, желающей соединиться с мужем, который служит или получает образование за пределами Ирака. В этом случае она получает причитающийся ей полностью оплачиваемый отпуск; остальное время считается неоплачиваемым отпуском. Данный отпуск может предоставляться один раз за время пребывания мужа в одном месте²⁸.

Учебный отпуск. В ст. 50 Закона «О гражданской службе» предусматривается предоставление служащему полностью оплачиваемого отпуска, если он имеет диплом о неполном или полном высшем образовании, прослужил в должности не менее двух полных лет и намерен получить дополнительное образование за пределами Ирака. Продолжительность такого отпуска равняется сроку учебы, включая период, необходимый для изучения языка в соответствии с установленным порядком. Учебный отпуск может быть продлен для получения более высокого образования. Кроме того, данный отпуск может предоставляться служащему, проработавшему в должности не менее двух полных лет, для получения неполного или полного высшего образования в самом Ираке.

Внеочередной отпуск. По мнению правоведов, такой отпуск тоже может предоставляться служащему в случае возникновения непредвиденных обстоятельств, не позволивших ему заранее уведомить руководство о своем отсутствии на работе. К отпускам подобного рода может быть причислен отпуск для совершения хаджа, предоставляемый один раз за время службы. Это считается правом, соответствующим нормам шариата, который обеспечивает каждому свободу религиозных отправлений.

²⁷ См.: *Наджиб Халаф Ахмед аль-Джабури*. Указ. соч. С. 236.

²⁸ Статья 44/4 действующего Закона «О гражданской службе» (№ 24/1960).

Воронежский государственный университет

Альтаи Айяд Дханнун Юнус, аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: altaie_ayad2003@yahoo.com
Тел.: 8-980-244-89-33*

Voronezh State University

Altaie Ayad Dhanoon Yunus, Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: altaie_ayad2003@yahoo.com
Tel.: 8-980-244-89-33*