

УДК 342.9

## ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ САНКЦИИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЛУЖАЩИМ В РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

Альтаи Айяд Дханнун Юнус

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 9 апреля 2018 г.

**Аннотация:** *рассматривается система дисциплинарных взысканий, применяемых государственным служащим в Республике Ирак.*

**Ключевые слова:** *дисциплинарные взыскания, Дисциплинарный кодекс, государственный служащий, Республика Ирак.*

**Abstract:** *Applied the system of disciplinary penalties by a civil servant in the Republic of Iraq.*

**Key words:** *disciplinary punishment, Disciplinary Code, civil servant, Republic of Iraq.*

Дисциплинарные санкции налагаются на лиц, совершивших дисциплинарные преступления. Они являются ограничительно определенными. Дисциплинарное взыскание является основным средством, при помощи которого администрация стимулирует правильное и удовлетворительное исполнение работниками своих обязанностей. Такие взыскания многочисленны, и их классификация трактуется по-разному. Так, некоторые авторы подразделяют их на два вида: чисто дисциплинарные взыскания и дисциплинарные взыскания, связанные с должностью. Другие исследователи подразделяют их на моральные санкции и взыскания, затрагивающие статусные особенности должности.

### Виды дисциплинарных взысканий

В ст. 8 Дисциплинарного кодекса государственных служащих (№ 14/1991) иракский законодатель определил санкции, которые могут быть применены к государственным служащим. Это, в частности, следующие виды взысканий:

1) *постановка на вид*. Осуществляется путем письменного указания служащему на допущенное им нарушение и на необходимость улучшить свое поведение на службе. Данное наказание влечет за собой задержку продвижения по службе или невыплату надбавок на срок до трех месяцев. Такое взыскание является первоначальным и наиболее мягким из наказаний, которые могут быть наложены на работника с целью улучшения его поведения. В действующем иракском законодательстве это новая норма, отсутствовавшая в отмененном кодексе<sup>1</sup>;

---

147

---

<sup>1</sup> См.: *Гази Фейсал Аллауи*. Комментарий к Дисциплинарному кодексу государственных служащих № 14/1991. Багдад, 2006. С. 36.

2) *замечание*. Выносится в письменной форме с указанием на нарушение, допущенное служащим, и содержит предупреждение о необходимости в дальнейшем строго соблюдать свои должностные обязанности. Следствием вынесения замечания может быть задержка продвижения по службе и лишение надбавок и премий на срок до шести месяцев. При этом под надбавками и премиями подразумеваются суммы, выплачиваемые сотруднику один раз в год или в два года в зависимости от правил, действующих в соответствующем учреждении;

3) *вычет из заработной платы*. Имеется в виду вычет из ежедневной зарплаты сроком до десяти дней. Данное взыскание оформляется в виде письменного распоряжения, в котором содержится указание на совершенный сотрудником проступок. Его следствием может являться задержка продвижения по службе, лишение надбавки на протяжении пяти месяцев (если вычеты из зарплаты производились не более чем за пять дней) или одного месяца (если вычеты производились более чем за пять дней). Следует отметить, что данный вид взыскания не может быть наложен более чем на десятидневный срок. Если администрация решает наложить его сроком, скажем, на 12 дней, то реально оно применяется в течение не более десяти дней<sup>2</sup>;

4) *выговор*. Оформляется в виде письменного указания на допущенное сотрудником нарушение, делающее его поведение неудовлетворительным, и на необходимость в дальнейшем избегать подобных проступков. Данное взыскание влечет за собой задержку продвижения по службе и невыплату надбавок и премий сроком на один год;

5) *вычет из заработной платы*. Данное взыскание предполагает вычеты из заработной платы работника в размере не более 10 % от месячного оклада в течение срока, который может варьироваться от шести месяцев до двух лет. Оформляется оно в виде письменного приказа, содержащего указание на совершенный проступок, и влечет за собой задержку продвижения по службе, а также выплаты пособий и премий на двухлетний срок;

6) *понижение служебного ранга*. Данное взыскание оформляется в виде письменного приказа, содержащего указание на совершенное нарушение, и может иметь следующие последствия:

а) для служащего, подчиняющегося нормам и правилам служебной системы, основанной на финансовых рангах и продвижении по службе: уменьшение заработной платы до минимума, предусмотренного для ранга, непосредственно предшествующего рангу данного работника, с выплатой ему пособий, получавших им во время пребывания в ранге, до которого его понизили. Зарплата, выплачивавшаяся до понижения в ранге, возвращается работнику спустя три года после наложения взыскания. При этом засчитывается срок пребывания в ранге, существовавшем до наложения взыскания<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> См.: *Наджиб Халаф Ахмед аль-Джабури*. Административное право. Сулеймания, 2014. Т. 1. С. 243.

<sup>3</sup> См.: *Гази Фейсал Аллауи*. Указ. соч. С. 47.

б) для служащего, подчиняющегося нормам и правилам служебной системы, основанной на повышении раз в два года: из заработной платы работника вычитаются два повышения. Прежняя заработная плата возвращается ему по истечении трех лет с даты наложения взыскания;

в) для служащего, подчиняющегося нормам и правилам служебной системы, основанной на ежегодном повышении заработной платы: вычет трех ежегодных повышений с зачетом срока пребывания в ранге, существовавшем до наложения взыскания;

7) *отстранение от должности.* В ст. 8 Дисциплинарного кодекса государственной службы иракский законодатель допускает такой вид наказания, как отстранение от должности. В соответствующем приказе оговаривается срок, на который сотрудник отстраняется от службы, и основания для принятия такого решения. Срок отстранения может быть следующим:

а) не менее одного года и не более трех лет, если на сотрудника наложено два из упомянутых выше взысканий или дважды одно из них, причем если он в третий раз допустил схожее нарушение в течение пяти лет с момента наложения первого взыскания: это выговор, вычет из заработной платы и понижение ранга<sup>4</sup>;

б) на срок отбытия служащим тюремного заключения в случае, если наказание в виде заключения под стражу или лишения свободы наложено не за преступление, порочащее честь и достоинство. Срок отсчитывается с даты вынесения приговора.

Время, проведенное в заключении, рассматривается как часть срока отстранения от должности, и половина заработной платы, подлежащей выплате в период приостановления должностных функций, не выплачивается;

8) *увольнение.* Данный вид взыскания означает окончательное отстранение служащего от должности, причем последующее восстановление его на работе в государственных учреждениях и организациях общественно-государственного сектора не допускается. Такое взыскание оформляется в виде обоснованного распоряжения министра и применяется в следующих случаях:

а) если работник совершил опасное деяние, делающее его пребывание на государственной службе угрожающим общественным интересам;

б) если в отношении работника вынесен приговор за преступление, совершенное в его официальном статусе;

в) если служащий был отстранен от должности, а после восстановления совершил проступок, требующий повторного отстранения.

### **Законность применения дисциплинарного взыскания**

Дисциплинарное взыскание может применяться лишь в соответствии с законом, согласно принципу юридической обоснованности наказания. При этом администрации предоставляется право выбрать меру взыскания, соответствующую дисциплинарному проступку. Таким образом,

<sup>4</sup> См.: *Мустафа Юсеф.* Дисциплинарная ответственность государственного служащего : ее пределы и гарантии. Александрия, 2010. С. 77.

нельзя подвергать работника взысканию, не предусмотренному в перечне, утвержденном в законодательном порядке. Недопустимо также подвергать работника скрытому наказанию в виде назначения или перевода служащего на ту или иную должность с единственной целью наказать его в нарушение установленного порядка наложения дисциплинарных взысканий.

В административной юриспруденции и судопроизводстве, равно как и в уголовном праве, принято, что «нет наказания иначе как в соответствии с буквой закона». Поэтому ничто не может оправдать наложения на лицо, совершившее дисциплинарное правонарушение, наказания, не предусмотренного законом. Из принципа законности дисциплинарного взыскания вытекает также недопустимость наложения более чем одного взыскания за один и тот же проступок<sup>5</sup>.

### Снятие или отмена дисциплинарного взыскания

Как известно, решение, принимаемое администрацией, считается чисто административным актом. Согласно общей норме, правильно составленное административное постановление не подлежит отмене, если затрагивает права иных лиц. Если же постановление порочно, т. е. содержит отклонения от установленных требований, то оно может быть отменено в порядке судебного обжалования. Однако существуют два исключения из этого правила: 1) когда постановление является ничтожным и 2) когда оно стало результатом обманных действий заинтересованных лиц. В обоих случаях административное постановление может быть в любой момент отменено.

Что касается отмены дисциплинарных административных постановлений, то она обычно регулируется законом, предписывающим администрации придерживаться определенных норм, и называется также снятием взыскания. Под снятием административного взыскания понимается ликвидация всех его последствий по истечении определенного срока – при условии, что в течение этого срока работник вел себя достойно и не допускал повторных правонарушений. Замечено, что сохранение записи о наложении взыскания в личном деле сотрудника негативно сказывается на его служебной деятельности и может вызвать у него ощущение безнадежности. В то же время предоставление возможности исправиться стимулирует добросовестное отношение к труду и хорошее поведение, осознание допущенных ошибок. Это законная и благородная цель<sup>6</sup>.

Иракский законодатель предусматривает снятие взысканий в действующем Административном кодексе государственной службы (ст. 13). Здесь, в частности, говорится: «1. Министр вправе отменить любое из наложенных на сотрудника взысканий, упомянутых в настоящем Кодексе (постановка на вид, замечание, вычет из заработной платы и выговор)

---

<sup>5</sup> См.: *Рамадан Насер Таха*. Снятие дисциплинарных взысканий с государственного служащего : дис. ... на соискание степени магистра. Эрбиль, 2000. С. 37.

<sup>6</sup> См.: *Гази Фейсал Аллауи*. Указ. соч. С. 45.

при наличии следующих условий: 1) истечение года с даты наложения взыскания; 2) более эффективное исполнение сотрудником своих обязанностей по сравнению с коллегами; 3) отсутствие у него взысканий на протяжении срока, оговариваемого в пункте «а» настоящей статьи. 2. Решение о снятии взыскания означает ликвидацию всех его последствий»<sup>7</sup>.

Таким образом, указанная статья наделяет соответствующие власти правом отменить или снять взыскание, конкретно указывая на министра как обладателя такого права. Это означает, что иракский законодатель придерживается преобладающего в дисциплинарном праве принципа разделения между инстанцией, налагающей взыскания, и инстанцией, их отменяющей. В данном случае полномочия министра носят персональный характер и не могут быть делегированы иным лицам. Согласно действующему Административному кодексу, инстанции, обладающие правом наложения взысканий на служащих, – это президент, Совет министров, профильный министр, соответствующий его рангу руководитель ведомства, не связанного с данным министерством, и глава департамента. Взыскания, наложенные президентом или Советом министров, могут быть отменены только ими. Что касается взысканий, наложенных министром или главой департамента, то их отмена является прерогативой одного лишь министра. При этом, согласно вышеуказанной законодательной норме, речь может идти только о четырех видах взыскания: постановка на вид, замечание, вычет из заработной платы и выговор.

Что касается **последствий снятия взыскания**, то согласно положениям закона они полностью ликвидируются, так что взыскание считается как бы не существовавшим. Те же последствия, которые имели место в прошлом, отменой не затрагиваются. Таким образом, отмена взыскания означает его снятие на будущее, но отнюдь не влияет на прошлое.

Наряду с порядком отмены взысканий, предусмотренным в ст. 14 Административного кодекса, появился новый вид их отмены, оговариваемый в ст. 21. Здесь говорится об отмене взыскания вследствие выражения наказанному работнику благодарности. Во второй части этой статьи говорится: «Если работник наказан, то похвальная грамота отменяет постановку на вид. Если он награжден двумя похвальными грамотами, отменяется замечание. Если он получает три похвальные грамоты или более, будучи наказан более строгим взысканием, чем замечание, то срок задержки его продвижения по службе сокращается на один месяц за каждую похвальную грамоту, но не более чем на три месяца за один год». Похвальная грамота в данном случае представляет собой благодарность, выраженную президентом, Советом министров, министром или руководителем, соответствующим рангу министра, как это оговаривается в п.1 указанной статьи. Таким образом, похвальная грамота аннулирует постановку на вид, но не отменяет ее последствий. Следует отметить, что отмена взыскания вследствие награждения похвальной грамотой осу-

<sup>7</sup> Статья 13 Административного кодекса государственной службы (№ 14/1991). С. 34.

ществляется в соответствии с положениями закона, если администрация не примет иного решения<sup>8</sup>.

Наряду с этим, в действующем Дисциплинарном кодексе предусматривается новая система поощрения служащих, получивших похвальную грамоту от президента, Совета министров, министра или руководителя аналогичного ранга, если служащий не подвергался взысканию или если последствия взыскания исчерпаны. За каждую похвальную грамоту такой сотрудник продвигается на один месяц вперед, но не более чем на три месяца в течение одного года. Такое продвижение означает сокращение предусмотренного законом срока наделения сотрудника тем или иным правом. В частности, об этом говорится в ст. 21/2 названного кодекса. Здесь сказано, что в случае награждения работника похвальными грамотами срок задержки продвижения по службе сокращается на один месяц за каждую грамоту, но не более чем на три месяца за один год.

В заключение следует отметить, что в законодательстве ряда государств принята система истечения срока давности по дисциплинарным искам. Так, дисциплинарный иск считается утратившим силу по истечении трех лет с момента совершения проступка или преступления. Данный срок прерывается, если на его протяжении против сотрудника подается новая жалоба. При этом существует то условие, что предпринятое сотрудником действие не обернулось уголовным преступлением: дисциплинарный иск утрачивает силу лишь после утративания силы уголовного иска. Заметим, что в иракском законодательстве истечение срока давности по дисциплинарным искам не предусматривается<sup>9</sup>.

### Дисциплинарная власть

Инстанции, уполномоченные применять дисциплинарные меры против госслужащих, в разных странах неодинаковы. Так, в некоторых государствах такими прерогативами наделяется президентская власть, в других – создаются особые дисциплинарные советы, осуществляющие функцию наложения на служащих, допустивших те или иные упущения, соответствующих дисциплинарных взысканий.

Иракский законодатель пошел по пути наделения этими функциями президентской власти. Так, в Дисциплинарном кодексе государственной службы и общественного сектора прерогатива наложения дисциплинарных взысканий отводится Президенту Республики, Совету министров, министрам и руководителям ведомств.

Дисциплинарный кодекс государственной службы наделяет административных руководителей правом налагать дисциплинарные взыскания на служащих, нарушивших свои должностные обязанности. Прерогативы таких руководителей носят всеобъемлющий характер: они предъявляют обвинение, дают оценку проступку и налагают взыскание. В ст. 11

---

<sup>8</sup> См.: *Гази Фейсал Аллауи*. Указ. соч. С. 99.

<sup>9</sup> См.: *Махди Хамди аз-Зухейри*. Отмена дисциплинарных взысканий в иракском законодательстве : дис. на соискание степени магистра. 1998. С. 137.

упомянутого кодекса инстанции, уполномоченные налагать дисциплинарные взыскания, определяются в следующей последовательности:

а) президент и Совет министров. В ст. 14 исправленного и дополненного Дисциплинарного кодекса государственной службы и общественного сектора говорится: «1. Президент Республики или уполномоченное им лицо может налагать любое из взысканий, упомянутых в настоящем Законе, применительно к подчиненным ему служащим. 2. Председатель Совета министров, министр или руководитель ведомства, не связанного с каким-либо министерством, вправе налагать, в соответствии с положениями настоящего Закона, одно из следующих взысканий: уменьшение заработной платы, понижение ранга, отстранение от должности, увольнение. 3. В соответствии с п. 1 и 2 настоящей статьи служащий может обжаловать решение о наложении взыскания согласно положениям со ст. 15 настоящего закона»<sup>10</sup>;

б) министр. Основываясь на ст. 12, министр может наложить взыскание в виде постановления на вид, замечания или вычета из зарплаты работника, занимающего должность от генерального директора и выше. Если выяснится, что такой работник совершил проступок, требующий более сурового наказания, то министр может передать дело в Совет министров, сопроводив его рекомендацией наложить то или иное из взысканий, предусматриваемых законом. Постановление Совета министров по такому делу может быть обжаловано в соответствии со ст. 15 кодекса;

в) руководитель главка или уполномоченное им лицо вправе налагать на допустивших нарушения служащих следующие виды взысканий: постановление на вид, замечание, сокращение заработной платы, выговор на срок до пяти дней. Если же комиссия по расследованию порекомендует применить более суровую меру наказания, руководитель главка или лицо, его замещающее, должны передать дело министру для принятия по нему решения.

Дисциплинарная система является одной из основ государственной службы. В рамках этой системы могут применяться меры административного или уголовного воздействия, а также и те и другие сразу. При этом преследуется цель обеспечения баланса между общественными интересами, заключающимися в надлежащем функционировании государственных учреждений, с одной стороны, и соблюдением прав госслужащего – с другой. Дисциплинарные взыскания, которые могут быть наложены на служащего, разнообразны и различаются по форме, содержанию, степени строгости и последствиям: начиная с моральных взысканий и кончая материальными и такими, которые ведут к прекращению трудовых отношений со служащим.

Действующий иракский «Дисциплинарный кодекс государственной службы» (№ 14/1991) упростил порядок наложения взысканий и тем самым ослабил предоставляемые госслужащему гарантии перед лицом административной власти. В то же время данный кодекс обязывает сформировать комиссию по расследованию в составе трех членов,

<sup>10</sup> Гази Фейсал Аллауи. Указ. соч. С. 52.

как минимум один из которых должен иметь диплом о первоначальном высшем юридическом образовании. Кроме того, кодекс требует, чтобы протоколы заседаний таких комиссий составлялись в письменном виде. Рекомендации, представляемые комиссией министру или начальнику главка, должны быть обоснованными. Вместе с тем такие взыскания, как постановка на вид, выговор и вычет из заработной платы, могут налагаться без формирования комиссии и проведения расследования; для этого достаточно опросить служащего. В кодексе не оговаривается даже форма осуществления данной меры: здесь не сказано, должен ли опрос фиксироваться в письменной форме. Таким образом, текст допускает, что опрос, предшествующий наложению трех вышеупомянутых взысканий, может проводиться в устной форме. С другой стороны, кодекс дает наказанному служащему право обжаловать наложенное на него взыскание в Генеральном дисциплинарном совете, предварительно оспорив его перед наложившей его администрацией. Тем самым обеспечивается важная гарантия, связанная с надзором над законностью и адекватностью дисциплинарных взысканий.

Однако такое право на протяжении достаточно длительного периода оставалось ущербным, поскольку кодекс не предполагал обжалования трех начальных взысканий (постановка на вид, выговор и вычет из зарплаты), которые считались окончательными. Лишь впоследствии данная ситуация была исправлена в Законе № 17/2005.

### Рекомендации

Такие взыскания, как увольнение со службы и отстранение от должности, должны быть обставлены определенными и четкими гарантиями, которые обеспечивали бы интересы служащего и непредвзятость и справедливость подобных взысканий и не допускали злоупотреблений властью. Подобные решения должны подлежать надзору и утверждению со стороны судебной власти. Кроме того, рекомендуем, чтобы служащему было предоставлено право ознакомиться с протоколами расследования и оспорить решения, касающиеся наложения на него дисциплинарного взыскания. Наконец, возглавлять комиссию по расследованию, формируемую согласно ст. 10 Дисциплинарного кодекса государственной службы, должен обладатель диплома о высшем юридическом образовании, поскольку это придаст издаваемым комиссией рекомендациям юридическую окраску, а также позволит избежать вероятности того, что административный начальник будет руководствоваться личными соображениями в ходе расследования дела провинившегося служащего.

*Воронежский государственный университет*

*Алтаи Айяд Дханнун Юнус, аспирант кафедры административного и административного процессуального 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 Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: altaie\_ayad2003@yahoo.com  
Tel.: 8-980-244-89-33*