

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ИРАК:  
ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Альтаи Айяд Дханнун Юнус

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 26 февраля 2017 г.

**Аннотация:** *рассматривается правовой статус государственного служащего в Республике Ирак. Исследуются понятие, признаки государственного служащего по иракскому законодательству.*

**Ключевые слова:** *государственный служащий, Ирак, правовой статус, правовое положение, должность, управление.*

**Abstract:** *considered legal status of a civil servant in the Republic of Iraq. Investigated the concept, signs of a civil servant according to Iraq legislation.*

**Key words:** *civil servant, Iraq, legal status, legal position, position, management.*

Как известно, государство осуществляет свою деятельность и реализует свои цели посредством государственных служащих. Значимость государственных должностей возрастает по мере увеличения роли государства и усиления его вмешательства в различные сферы и аспекты жизни общества. В зависимости от активности государства сужается или расширяется и роль государственных служащих. Если функция государства сводится к поддержанию внутренней и внешней безопасности страны, то государственная должность играет незначительную роль, и наоборот: чем шире участие государства во всех сферах экономической и общественной жизни, тем сильнее это отражается на значимости государственных постов и управленческого аппарата.

Эффективность административного аппарата любого государства, его способность выполнять функции, ради которых он создается, зависят от квалификации служащего, его способности реализовывать возложенные на него задачи и, тем самым, способствовать реализации планов и целей государства, касающихся всестороннего развития страны. В связи с этим государство придает большое значение правовой регламентации государственных должностей, давая определение понятию госслужащего, формулируя его права и обязанности и условия его зачисления на должность.

В большинстве нормативных актов отсутствует всеобъемлющее определение государственного служащего. В каждом из таких документов указывается на значение государственного служащего лишь в прикладном смысле. Причина заключается в неоднозначности правового статуса служащего, а также в существующих между административными систе-

мами государства различиях. В результате определить понятие госслужащего оказывается нелегко. К этому следует добавить характерные для Ирака постоянные коррективы, вносимые в Административный кодекс, что объясняется эволюцией философии власти.

Остановимся на понятии и определении государственного служащего в законодательстве Ирака, в иракской юриспруденции и в иракской судебной системе.

Иракский законодатель позаботился о том, чтобы дать государственному служащему определение в законах о государственной службе, дисциплинарных и иных нормативных актах, регламентирующих деятельность тех или иных категорий служащих. Так, в ст. 2 аннулированного Закона «О гражданской службе» (№ 103/1931) говорится: «Под служащим понимается лицо, которому поручена должность в правительстве за вознаграждение, получаемое им из государственного бюджета либо из какого-либо частного бюджета, на который распространяются положения, касающиеся пенсионного обеспечения»<sup>1</sup>. В ст. 2 аннулированного Закона «О гражданской службе» (№ 64/1939) служащий определяется как «лицо, которому поручена постоянная должность, предусмотренная штатами государственных служащих»<sup>2</sup>.

Аналогичное определение законодатель зафиксировал в законе № 55/1956, а также в действующем Законе «О гражданской службе» (№ 24/1960)<sup>3</sup>, в п.1 ст. 2 которого сказано, что служащий – это «всякое лицо, которому поручена постоянная должность, предусмотренная штатами государственных служащих»<sup>4</sup>. Комментируя путь, по которому пошел законодатель при определении государственного служащего в упомянутых сменявших друг друга законах, иракские юристы отмечают, что такое определение по принятой в Ираке традиции содержится в законах о гражданской службе<sup>5</sup>.

Как видно из последнего определения, иракский законодатель выдвигает три условия<sup>6</sup>:

- 1) служащий должен работать в государственном учреждении или на государственном предприятии;
- 2) такая работа должна быть постоянной<sup>7</sup>;

<sup>1</sup> Аль-Вакаи аль-Иракийя. 1931. № 1071.

<sup>2</sup> Там же. 1939. № 1753.

<sup>3</sup> Там же. 1960. № 300.

<sup>4</sup> Под штатами здесь понимается перечень конкретных должностей и рангов, утвержденный Законом «О бюджете» или Законом «О министерстве финансов» (ст. 2–5 Закона «О гражданской службе» № 24/1960).

<sup>5</sup> См.: *Шафик Абд аль-Маджид аль-Хадити*. Дисциплинарная система государственных служащих в Ираке. Сравнительное исследование. Багдад, 1975. Т. 1. С. 23 ; *Али Гума Мухариб*. Административные взыскания на государственной службе. Сравнительное исследование : дис. ... д-ра. юрид. наук. Каир, 1986. С. 72.

<sup>6</sup> См.: *Шабб Тума Мансур*. Административное право. Сравнительное исследование. Багдад, 1971. Т. 1. С. 273.

<sup>7</sup> Следует заметить, что определения, схожие с определением госслужащего, содержащимся в действующем Законе «О гражданской службе», встречаются в

3) служащий должен назначаться на должность инстанцией, которая обладает такой компетенцией в соответствии с законом<sup>8</sup>.

Действующий дисциплинарный Закон «О государственных служащих и работниках государственного сектора» (№14/1991)<sup>9</sup> дает определение, отличающееся от того, которое содержится в Законе «О государственной службе». В п. 3 ст. 1 этого закона государственный служащий определяется как «лицо, которому поручена та или иная должность согласно штатам министерства либо должность, не связанная с министерством»<sup>10</sup>.

Как представляется, законодателя можно критиковать за то, что он не указал на такое условие, как постоянный характер отправления должности. Тем самым он вступил в противоречие с определением, содержащимся в действующем Законе «О гражданской службе» (№ 24/1960). Согласно приведенному определению, государственным служащим может считаться лицо, занимающее временную должность в штате того или иного министерства или государственного учреждения, не связанного с каким-либо министерством. Очевидно, иракский законодатель имел намерение распространить систему взысканий, предусмотренных для штатных сотрудников, на временного работника. В связи с этим Государственный консультативный совет издал постановление № 99/2006<sup>11</sup>, в котором содержится следующий текст: «На временных работников распространяются юридические нормы, применяемые к служащим тех государственных учреждений, в которых они работают». При этом следует заметить, что работодатели и их штат более не упоминаются в законах после аннулирования закона № 24/1960 «О государственной службе» согласно постановлению № 911 за 1976 г.

ряде частных уставов, касающихся гражданской службы: например, в Уставе Организации почт, телеграфа и телефона (№ 33/1964), ст. 1 которого определяет госслужащего как «лицо, которому поручена постоянная должность согласно штатному расписанию Организации». Аналогичное определение зафиксировано в первой ст. 1 Устава «Иракской нефтяной компании» (№ 68/1964) и т.д.

<sup>8</sup> См.: *Али Халиль Ибрахим*. Проступки государственного служащего, караемые дисциплинарными взысканиями в иракском законодательстве. Сравнительное исследование : магистерская диссертация. Багдад, 1985. С. 275.

<sup>9</sup> *Аль-Вакаи аль-Иракийя*. 1991. № 3356. Название его было изменено в соответствии со ст. 1 Закона № 5/2008, опубликованного в газете «Аль-Вакаи аль-Иракийя» (2008. № 4061). В указанной статье говорится: «Название закона изменяется: вместо названия «О государственных служащих и работниках социалистического сектора» Закон называется «О государственных служащих и работниках государственного сектора». Этот закон регулирует процедуры и нормы, которых следует придерживаться при наказании служащих за должностные проступки, и упрощает такие процедуры с целью обеспечения бесперебойного функционирования государственных органов в соответствии с возложенными на них функциями и унификации наказаний и их последствий.

<sup>10</sup> *Гази Фейсал Махди*. Толкование норм, содержащихся в дисциплинарном Законе «О государственных служащих и работниках государственного сектора» № 14/1991. Багдад, 2001. С. 5.

<sup>11</sup> См.: *Гази Фейсал Махди*. Толкование Закона «Об унифицированном пенсионном обеспечении» (№ 27/2006), исправленного Законом № 69/2007. 1-е изд. Багдад, 2008. С. 6.

В Законе «Об унифицированном пенсионном обеспечении» (№ 27/2006) государственный служащий определяется (ст. 1/г) как «всякое лицо, которому поручена должность согласно штатному расписанию гражданского или военного учреждения или органа безопасности, получающее от государства заработную плату, из которой удерживаются пенсионные отчисления. Данное определение распространяется и на работников государственного сектора, если в настоящем законе не предусмотрено иное».

Как видим, иракский законодатель стремился дать детальное определение государственному служащему, что можно считать похвальным. Что касается нормативных актов других арабских стран, то они ограничиваются перечислением категорий служащих, на которых распространяется действие тех или иных законов, и указанием на сферу действия соответствующего закона. Это означает, что один и тот же человек может обладать статусом государственного служащего согласно тому или иному закону и в то же время не иметь такого статуса на основании другого закона. Тем не менее отсутствие универсального исчерпывающего определения является скорее не недостатком законодательных актов, а их достоинством<sup>12</sup>. Понятие «госслужащий» может различаться в зависимости от того, под каким углом зрения законодатель стремится его регламентировать, а также от сферы действия тех или иных законов. Данное понятие может быть соответственно уже или шире, а это значит, что на законодательное определение нельзя полагаться. Вообще, давать определения – задача не законодателей, а правоведов.

В иракской юриспруденции приводятся многочисленные и разнообразные определения государственного служащего. Так, Шабб Тума Мансур дает следующее определение: это «всякое лицо, которому поручена должность согласно постоянному штатному расписанию государственного учреждения»<sup>13</sup>. Абд аль-Кадер аш-Шейхли определяет государственного служащего как «всякое лицо, служащее в учреждении, которое находится в государственном управлении»<sup>14</sup>. Данное определение подвергается критике, поскольку в нем отсутствует условие постоянства исполнения должности, являющееся необходимым атрибутом госслужащего. Кроме того, этот автор объявляет госслужащим всякого сотрудника государственного учреждения<sup>15</sup>. Не содержится упомянутое выше условие и у Саада аль-Аллуша. Согласно его определению, госслужащий – это «лицо, отправляющее должность в государственном учреждении административного, местного либо ведомственного подчинения как центрального, так и не центрального»<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> См.: *Туайма аль-Гард*. Административное законодательство и общие принципы организации деятельности органов управления. Каир, 1978. С. 631.

<sup>13</sup> *Шабб Тума Мансур*. Указ. соч. С. 277.

<sup>14</sup> *Абд аль-Кадер аш-Шейхли*. Юридическая система дисциплинарных наказаний. Амман, 1983. С. 139.

<sup>15</sup> См.: *Али Халиль Ибрахим*. Указ. соч. С. 77.

<sup>16</sup> *Саад аль-Аллуш*. Теория государственной организации и ее воплощение в иракском законодательстве. Сравнительное исследование. Каир, 1968. С. 228.

Профессор Али Халиль Ибрахим определяет госслужащего как «лицо, добровольно принявшее на себя постоянную должность в штате служащих»<sup>17</sup>. Хотя в данном определении содержится важное указание на постоянство должности, можно усомниться в целесообразности содержащегося здесь указания на добровольность принятия должности, отсутствующее в каких-либо законах или правоведческих работах. Наконец, Али Гума Мухариб определяет госслужащего как «всякое лицо, которому поручено отправлять службу в учреждении, находящемся в государственном управлении»<sup>18</sup>.

Резюмируя приведенные мнения, можно дать следующее краткое определение государственному служащему: **«это всякое лицо, назначенное компетентной инстанцией на постоянную работу в учреждении, находящемся под государственным управлением или непосредственно в учреждении, являющемся государственным юридическим лицом».**

В современной юриспруденции устоялся подход, согласно которому для того чтобы считать того или иного работника государственным служащим, на которого распространяются нормы государственной службы, такой работник должен отвечать трем условиям, перечисленным Шаббом Тумой Мансуром. Именно его определение является наиболее точным из всех тех, которые присутствуют в иракской юриспруденции. Оно универсально и включает те три элемента, которые признаются большинством юристов, специализирующихся на административном праве в арабских странах<sup>19</sup>, а именно:

- 1) служба в государственном учреждении;
- 2) постоянный характер работы;
- 3) назначение на должность инстанцией, которая обладает такой компетенцией согласно закону.

Обратившись к постановлениям Государственного дисциплинарного совета<sup>20</sup>, обнаружим, что государственным служащим считается лицо, отвечающее условиям, перечисленным в действующем Законе «О гражданской службе» (№24/1960). В постановлении этого органа от 6 марта 1965 г. № 40/65 сказано: «Если служащий назначен не в соответствии с положениями Закона «О гражданской службе» и не получает заработной платы из государственной казны, он не вправе обращаться с претензия-

<sup>17</sup> Али Халиль Ибрахим. Указ. соч. С. 77.

<sup>18</sup> Али Гума Мухариб. Указ. соч. С. 74.

<sup>19</sup> См.: Сулейман Мухаммед ат-Тамани. Нормы административного права. Каир, 2014. Т. 2. С. 258.

<sup>20</sup> Название этого органа было изменено ст. 9 Закона № 17/2013 «О внесении поправок в Закон «О Государственном консультативном совете», опубликованного в газете «Аль-Вакаи аль-Иракийя» (2013. № 4283). Поправка № 5 гласит: «Текст статьи 31 Закона аннулируется, вместо него следует читать: «Статья 31. Выражение «трибунал государственных служащих» заменяется выражением «Государственный дисциплинарный совет».

ми и жалобами в Государственный дисциплинарный совет»<sup>21</sup>. В другом определении Совета госслужащий трактуется как «каждый, кто работает в департаменте либо учреждении, которое управляется государством и финансирование которого осуществляется из государственных средств»<sup>22</sup>.

Как видим, Государственный дисциплинарный совет воспринял определение госслужащего, содержащееся в ст. 2 Закона «О гражданской службе» (№24/1960), где государственный служащий определяется как «всякое лицо, которому поручена постоянная должность согласно штатному расписанию». Исходя из этой статьи, а также опираясь на два приведенных выше постановления, можно говорить о том, что согласно точке зрения Совета, госслужащий должен отвечать следующим условиям: 1) быть занятым на постоянной должности; 2) такая должность должна быть учтена в штатном расписании служащих<sup>23</sup>; 3) решение о назначении должно быть принято уполномоченной на то инстанцией<sup>24</sup>; 4) служащий должен получать заработную плату из государственной казны<sup>25</sup>; 5) служащий должен подпадать под действие Закона «О пенсионном обеспечении».

В то же время «Журнал записи нормативных актов»<sup>26</sup> дал более широкое определение данному термину. Так, в нем говорится: «Выражение «Государственный служащий», встречающееся в любом законе, идет ли речь о работнике правительственных органов или приданных им учреждений, распространяется на всякое лицо, выполняющее ту или иную работу в правительстве или в приданных ему учреждениях, независимо от

<sup>21</sup> См.: Постановление Государственного дисциплинарного совета от 7 апреля 1962 г. № 26 // Журнал записи нормативных актов. 1965. №112. С. 185 (цит. по: *Абд аль-Кадер аш-Шейхли*. Указ. соч. С. 150 ; *Али Гума Мухариб*. Указ. соч. С. 83).

<sup>22</sup> *Хамед Мустафа*. Правовая система государственных учреждений и национализация в иракском законодательстве. Багдад, 1965. С. 209.

<sup>23</sup> То есть в списке кадров служащих, чтобы отличить служащих от работников, для которых существует иное штатное расписание.

<sup>24</sup> Ранее служащие назначались Советом государственной службы. Однако впоследствии этот орган был упразднен, а назначение на должность стало прерогативой специализированных министерств. На этот счет было принято постановление Совета революционного командования от 2 августа 1979 г. № 996. В принятой Конституции 2005 г. иракский законодатель предусмотрел учреждение Совета государственной службы. Текст соответствующей статьи звучит так: «Учреждается Федеральный совет государственной службы, который будет регулировать вопросы федеральных государственных должностей, включая назначение и продвижение по службе. Его формирование и прерогативы регулируются законом». Впоследствии Совет был действительно сформирован, о чем сообщила газета «Аль-Вакаи аль-Иракийя» (2009. № 4116), однако в настоящее время он еще не функционирует.

<sup>25</sup> Данное условие не называется в Законе «О гражданской службе», однако Дисциплинарный совет предусмотрел его в упомянутом выше постановлении.

<sup>26</sup> Его место, согласно Закону № 65 от 1997 г., изданному постановлением упраздненного Совета революционного командования от 3 июня 1979 г. № 715, занял Государственный консультативный совет.

их названия. Таким образом, всякое лицо, выполняющее подобную работу, подходит под определение государственного служащего, если в соответствующем законе данному выражению не дается иное определение»<sup>27</sup>.

Как явствует из этого определения, в административном судопроизводстве Ирака понятие об административно-правовом статусе госслужащего расширено: оно охватывает любого, занятого в государственном учреждении или в госсекторе. Изложив юридические и судебные определения, мы видим, что государственным служащим может считаться лицо, отвечающее трем общим условиям:

1) оно должно быть зачислено на работу постановлением компетентной инстанции;

2) служба должна проходить в учреждении, находящемся в государственном управлении, или непосредственно в учреждении или организации, являющейся государственным юридическим лицом;

3) государственная должность должна носить постоянный характер.

На иракское законодательство, юриспруденцию и суд повлияла ситуация, существующая применительно к государственным служащим во Франции. Наличие трех названных условий признавалось в Ираке обязательным для обретения работником статуса государственного служащего вплоть до выхода в 1964 г. Закона «О гражданских служащих». После этого в сменявших друг друга законах устанавливалось, что положения названного закона распространяются на работников, занимающих временные должности.

Данная новация вызвала полемику как в судах, так и среди юристов, которые разошлись во мнениях относительно того, является ли постоянный характер должности условием обретения статуса государственного служащего.

В связи с этим рассмотрим упомянутые условия в порядке их приоритетности и значимости<sup>28</sup>.

### **1. Постановление уполномоченной инстанции о зачислении.**

В юриспруденции и судопроизводстве принято считать, что правоотношения между работником и государством начинаются лишь после принятия решения о его трудоустройстве. Такое решение должно быть принято уполномоченной на то инстанцией в законном порядке, т.е. тем способом и при соблюдении тех процедур, которые определены законом. Административное решение о принятии служащего на работу представляет собой правовой инструмент его зачисления на должность. Без этого инструмента человек не может считаться государственным служащим<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Постановление Дивана нормативных актов при министерстве юстиции Ирака от 6 мая 1959 г. № 96 // Журнал записи нормативных актов. 1962. № 3. С. 126 и др.

<sup>28</sup> См.: Абд аль-Гани Басуни Абдалла. Административное право. Каир, 2007. С. 312.

<sup>29</sup> См.: Мухаммед Фуад Абд аль-Басет. Административное право. Александрия, 2005. С. 25.

Независимо от того, каким путем осуществляется зачисление на должность – путем свободного выбора, избрания, служебного соответствия или брони, – легальным инструментом вступления в должность является решение о зачислении на нее работника, которое принимается уполномоченной инстанцией, обладающей соответствующими прерогативами<sup>30</sup>.

Порядок назначения на государственную должность и инстанции, обладающие прерогативой осуществлять такие назначения, оговариваются во всех законах, касающихся данного вопроса. Принятие решения о назначении считается неременным условием приобретения статуса государственного служащего и регулируется законами о государственной службе.

Данный принцип подтвержден в ряде постановлений Высшего административного суда. Так, в одном из них говорится<sup>31</sup>: «Если истец выдвинут Комитетом обязательного образования на должность референта указанного Комитета, однако не был назначен на эту должность соответствующей инстанцией с соблюдением установленной законом процедуры, то он не может считаться назначенным по закону государственным служащим. Даже если он фактически приступил к работе в период между предложением ему должности и отказом в назначении, даже если он фактически получал вознаграждение за труд, он не обретает юридического статуса служащего, который обретается лишь путем назначения на должность уполномоченной на то инстанцией. Юридической основой возникновения правоотношений с организацией является не то, что истец, возможно, заслужил вознаграждение за проделанную им работу; здесь существует иная юридическая основа»<sup>32</sup>.

Наиболее распространенным способом занятия государственной должности является назначение на такую должность решением уполномоченной инстанции. Поэтому можно говорить о том, что в случае, если такое решение не принято или принято инстанцией, не имеющей соответствующей компетенции, то претендент не обретает статуса государственного служащего, даже если остальные условия соблюдены, если он отвечает всем необходимым требованиям, если он выдвинут на эту должность или победил в конкурсе. Всего этого недостаточно для того, чтобы считать его назначенным на должность, ибо такое право возникает лишь после принятия персонального административного решения о его назначении. В административном отношении такое назначение подчиняется определенным нормам, которые должны быть соблюдены; в том числе необходимо, чтобы в бюджете организации имелись свободные средства, позволяющие осуществить такое назначение»<sup>33</sup>.

Успех в конкурсе и завершение процедуры выдвижения на должность не считаются назначением. Только назначение устанавливает должност-

<sup>30</sup> См.: *Анвар Ахмед Руслан*. Справочник по административной организации. Каир, 2000. С. 70.

<sup>31</sup> См.: *Мухаммед Мухаммед Бадран*. Закон о государственной должности. Каир, 1990. С. 62.

<sup>32</sup> *Рамадан Мухаммед Баттых*. Справочник по административному праву. Каир, 1996. С. 163.

<sup>33</sup> См.: *Мухаммед Мухаммед Бадран*. Указ. соч. С. 64.

ные правоотношения. Названные процедуры, хотя и являются необходимыми предварительными шагами, но не означают, что уполномоченная инстанция приняла решение о назначении<sup>34</sup>.

Таким образом, государственными служащими не могут считаться лица, которым должность не поручена компетентной инстанцией или в отношении которых такой инстанцией решение о назначении принято с нарушением установленных законом процедур. Если человек самостоятельно вступил в должность и начал исполнять ее незаконным путем, все его действия считаются ничтожными, предпринятыми обычным частным лицом, не обладающим статусом госслужащего<sup>35</sup>.

Следует заметить, что данная норма действует в обычных условиях. В чрезвычайных же обстоятельствах Административный кодекс рассматривает подобные действия как законные и способствующие бесперебойной и стабильной деятельности государственного учреждения согласно теории «фактического работника».

Кто же такой «фактический работник»? «Фактический работник»<sup>36</sup> – это человек, взявший на себя исполнение той или иной должности без принятия компетентной инстанцией решения о его зачислении, или человек, назначенный противозаконным решением, или служащий, уволенный с должности, но продолжающий ее исполнять.

Нормой является то, что все действия такого работника являются ничтожными, поскольку предприняты лицом, не имеющим на то полномочий, или в связи с отсутствием юридического основания для его назначения. Вместе с тем иракский Административный суд делает исключение из этого правила, признавая действия такого работника законными в тех случаях, когда ими добросовестно воспользовались граждане, полагавшие, что имеют дело с официальным лицом, назначенным в законном порядке.

На фактического работника распространяются многие юридические нормы, касающиеся служащих, законно занимающих должность. Так, он получает заработную плату, его решения, чтобы защитить добросовестных клиентов и обеспечить бесперебойную работу учреждения, считаются обоснованными. Он должен исполнять должностные обязанности, не нарушая установленных норм и порядков. В противном случае он подлежит дисциплинарной ответственности<sup>37</sup>.

## **2. Работа в учреждении, находящемся в непосредственном государственном управлении.**

Согласно мнению, устоявшемуся в юриспруденции и в административном судопроизводстве, работник приобретает статус госслужащего лишь в том случае, если он занят в учреждении, которое управляется го-

<sup>34</sup> См.: Мухаммед Анс Касем. Административная деятельность на государственной должности. Каир, 1996. С. 163.

<sup>35</sup> См.: Анвар Ахмед Руслан. Указ. соч. С. 72.

<sup>36</sup> См.: Магди Изз ад-Дин. Теория фактического работника : дис. ... д-ра юрид. наук. Каир, 1990. С. 78.

<sup>37</sup> См.: Анвар Ахмед Руслан. Указ. соч. С. 72.

сударством или является государственным юридическим лицом. Данное условие основывается на двух компонентах:

– *Работа в государственном учреждении.* Государственное учреждение – это всякая организация, приносящая общественную пользу и удовлетворяющая коллективные потребности населения<sup>38</sup>. Государственные учреждения могут быть административными, т.е. осуществлять деятельность, чаще всего отличающуюся от той, которая осуществляется индивидуумами. Это может быть, например, оборонное предприятие, полицейское, судебное, учебное, медицинское учреждение и т.д., а также и хозяйственное предприятие (промышленное или торговое), например почта, телеграф, телефон, транспортное предприятие и др.

Такое учреждение может иметь профессиональный характер, например: профсоюзы или подобные им объединения, торгово-промышленные палаты, объединения научных работников, врачей, инженеров и т.д., поскольку такие объединения обладают публичными полномочиями. Так, Высший административный суд вынес постановление<sup>39</sup> о профсоюзе медиков, в котором говорилось: «Профсоюз медицинских работников объединяет признаки и элементы государственного учреждения и независимого юридического лица. Он обладает публичными полномочиями подобно всем организациям профессионального представительства».

– *Работа в учреждении, находящемся в непосредственном государственном управлении.* Предполагается, что учреждением управляет само государство либо непосредственно, либо через государственных юридических лиц, используя при этом своих служащих, свои финансы и методы, оговариваемые в государственных законах. В качестве государственного юридического лица могут выступать центральные органы, их филиалы, различные подразделения, государственные управления и др. Таким образом, служащие предприятий, работающие на контрактной основе, предприятий смешанного сектора экономики или таких, которые не управляются непосредственно государством, не считаются государственными служащими. Лицо, работающее по контракту, – не госслужащий, а подрядчик, подрядившийся управлять государственным учреждением; работники такого предприятия не могут считаться госслужащими<sup>40</sup>.

### **3. Служащий должен быть занят на постоянной должности.**

Это одно из принципиальных условий. Статусом госслужащего наделяются лишь те работники, которые занимают государственную должность постоянно и непрерывно. Они должны быть постоянно и полностью освобождены от любых иных функций. Госслужащим не может считаться лицо, временно или спонтанно привлеченное к исполнению должности.

<sup>38</sup> Под государственным учреждением понимается учреждение, создаваемое государством для общественного блага.

<sup>39</sup> Юсуф Ильяс. Толкование законов о гражданской службе, дисциплине и пенсионном обеспечении гражданских служащих. Багдад, 1984. С. 14.

<sup>40</sup> См.: Мухаммед Фуад Муханна. Политика государственных служб и приложения. Каир, 1970. С. 15.

Условие постоянства должности означает, что функция, возложенная на служащего, необходима учреждению или что она является нужной для его повседневной организованной деятельности<sup>41</sup>. Данное условие подразделяется на две составляющие:

а) *персональная составляющая*. Она касается служащего, который должен быть назначен на постоянную работу в государственном учреждении. Иначе говоря, его работа должна носить постоянный, непрерывный характер. Таким образом, если между человеком и государственным учреждением устанавливаются преходящие, нестабильные отношения, например сезонные, ограниченные определенным периодом, прерывные и др., то такой человек не считается служащим. В качестве примера можно привести работников, привлекаемых для участия в переписи населения, подрядчиков общественных работ, людей, взявших на себя контрактные обязательства по поставке чего-либо, и др.<sup>42</sup>;

б) *объективная составляющая*. Она связана с должностью, на которую назначается тот или иной работник. Он не приобретает статуса государственного служащего, если должность не является постоянной и не предусмотрена в штатном расписании учреждения.

Определяя значение постоянства, иракский законодатель пошел по пути французского административного законодательства, юриспруденции и судопроизводства, взяв за основу персональный критерий. Это наглядно прослеживается в том определении, которое дается государственному служащему в действующем Законе «О гражданской службе» (№ 24/1960). Согласно иракскому закону, постоянство должности, которое, в свою очередь, придает работнику статус постоянного государственного служащего, предопределяется ее упоминанием в постоянном штатном расписании государственного учреждения с двумя ее составляющими: персональной и объективной<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> См.: *Мухаммед Хасанейн Абд аль-Аль*. Принципы административного права. Каир, 1997. С. 52.

<sup>42</sup> См.: *Магди Мидхат ан-Нахри*. Принципы административного права. Каир, 2001. С. 382.

<sup>43</sup> См.: *Мухаммед Салах ас-Сейид*. Правовой статус государственного служащего. Каир, 1999. С.12.

*Воронежский государственный университет*

*Альтаи 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 Dhanoun Younus, Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

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