

35. Tautu A. L. Acta Johannis P. P. XXII. P. 99.
36. Ibid. P. 16-17.
37. Eubel C. Hierarchia catholicae mediae aevi sive summorum pontificum, cardinalium, ecclesiarum antistitum series ab a. 1198 usque ad 1431 perducta. Monasterii, 1913. Vol. I. P. 154.
38. Tautu A. L. Acta Gregorii P. P. XII (1370-1378). Romae, 1961. Vol. VIII. P. 427-428.
39. Idem. Acta Benedicti P. P. XII (1334-1342). Vaticanis, 1958. Vol. VIII. P. 76.
40. Miklosich P., Muller J. Acta et diplomata mediae aevi. Vindobonae, 1860. Vol. I. № 226; 1862. Vol. II. N 369; Tautu A. L. Acta Gregorii P. P. XI. P. 427-428.
41. Idem. Acta Martini P. P. V (1417-1431). Romae, 1980. Vol. XIV. T. II. P. 794-800.
42. Ibid. P. 1271.
43. Климанов Л. Г. Донжон и Кампанила: Forma urbis, урбанистическое сознание и освоение Венецией и Генуей Крыма // Античный и средневековый город. Екатеринбург; Севастополь, 1994. С. 47-48.
44. Cazacu M., Kevonian K. La chute de Caffa en 1475 a la lumiere de nouveaux documents // CAHIERS DU MONDE RUSSE ET SOVIETIQUE. P., 1975, № 4. P. 502, n° 13.
45. Tautu A. L. Acta Martini P. P. V. T. I. — P. 759-767; T. II. P. 881-882.
46. Ibid. T. I. P. 759, sq.
47. Ibid. T. II. P. 794-804.
48. Ibid. P. 800-804.
49. Ibid. P. 701-702.

**Зинаида Николаевна СОКОВА —  
заведующая кафедрой документоведения  
исторического факультета,  
доктор исторических наук**

УДК 957. 40

## **БЮРОКРАТИЯ В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ: НИГЕРИЯ В 1980-90-х ГОДАХ**

*АННОТАЦИЯ. Опыт развития многих стран «третьего мира» показывает, что смена правительств — гражданских или военных — и последующие перестановки чиновников не изменяют, по существу, политической роли бюрократии. Она была и остается одним из главных участников процесса принятия важнейших государственных решений.*

*The highest Nigerian bureaucracy is one of the participants of the process of decision-making irrespective of the type of political regime. It is not that numerous and includes permanent secretaries of the Ministries, their deputies, chiefs of the divisions, etc. Nigerian Civil Service still remains the autonomous body. The attempts of some governments to control the bureaucracy have failed.*

В период военных режимов в Нигерии политическая значимость бюрократической верхушки возросла. Она превратилась в один из важнейших компонентов правящего слоя. Союз армейской верхушки и гражданской бюрократии объясняется немногочисленностью офицерского корпуса, его нежеланием делить власть с бывшими партийными лидерами, отсутствием у военных соответствующей подготовки и опыта государственного управления.

После возвращения к военному правлению в декабре 1983 г. в Нигерии руководство государством было монополизировано небольшой группой лиц —

высшими военными во главе с М. Бухари и лояльными гражданскими служащими. Эта группа составила ядро реального механизма власти. В ее верхний эшелон вошли члены Верховного военного совета. На ступеньку ниже находились министры и секретари федерального правительства. Ниже располагались лица, в круг обязанностей которых входили преимущественно функции государственного управления. К этой категории относились постоянные секретари федеральных министерств и департаментов, а также руководители основных органов федеральной судебной системы, заместители и помощники министров.

Вскоре после переворота военные лидеры заявили о готовности установить сотрудничество с теми чиновниками, которые не запятнали себя коррупцией и не были тесно связаны с политическими партиями [1]. Формально это выразилось во введении ряда гражданских служащих в органы федерального управления и исполнительные советы штатов.

Однако упрочение «верхушечных» связей с аппаратом государственного управления слабо содействовало превращению чиновников в подлинную опору режима. На эту мысль наводит чистка гражданской службы в 1984—1985 гг. и массовые увольнения управленческих работников, начиная с постоянных секретарей и кончая посыльными. Чистка на высших ступенях чиновничьей иерархии имела целью избавить службу от наиболее продажных и неэффективных работников. В первую очередь были уволены постоянные секретари, назначенные на свои должности в годы Второй республики (1979—1983 гг.) «по политическим соображениям». Военное правительство, увольняя высших чиновников, заявляло, что действует в «национальных интересах» и в «интересах государственной службы». Из федеральных учреждений было уволено 17 постоянных секретарей [2]. Сокращение численности этих служащих было незначительным. Вместо 35 федеральных постоянных секретарей при правительстве Ш. Шагари после переворота было назначено 33. Таким образом, отставка части высших чиновников повлекла за собой назначение новых лиц на эти должности из той же чиновничьей среды. Уход с должности в результате сокращения штатов, как правило, не означал для постоянного секретаря потерю привилегий. Например, в штате Лагос из 24 постоянных секретарей, работавших при гражданском правительстве, в январе 1984 г. осталось на этих постах 15 [3]. Остальные были назначены на руководящие должности в правления государственных корпораций с сохранением прежних окладов.

Сокращение численности служащих при правительстве М. Бухари происходило в результате массовых увольнений среди работников низших категорий. Что касается верхушки чиновничества, то она заняла важное место в механизме государственного управления этого режима.

Возвышению роли гражданской службы способствовало также изменение места и роли некоторых государственных институтов и должностей. Вновь в одном лице соединились должности секретаря военного правительства и главы гражданской службы в центре и штатах. На пост секретаря федерального правительства был назначен Г. Лонге. Значение этой должности в механизме власти возросло. Секретарь федерального военного правительства стал исполнять секретарские обязанности во всех высших государственных органах — Верховном военном совете, Федеральном исполнительном совете и Национальном совете штатов. Были отменены должности специальных советников президента. Вместо этого усилена канцелярия главы государства. При ней создано 8 департаментов: экономический,

политический, специальных служб, государственной службы, совет секретарей, общей службы и администрации, государственных корпораций; производительности труда, цен и доходов [4].

Вскоре после переворота М. Бухари встретился с постоянными секретарями и призвал их к сотрудничеству с новым военным режимом. Он предупредил, что постоянные секретари и другие высшие чиновники «... должны будут передать свои политические полномочия министрам и стараться как можно лучше выполнять обязанности советников» [5].

Однако высшие чиновники не ограничились исполнением роли советников при министрах. Их значение в формулировании государственной политики при правительстве М. Бухари стало определяющим. Постоянные секретари фактически превратились в руководителей министерств. В своей деятельности они затмили министров и зачастую не считались с ними. Высшие чиновники обращались к главе гражданской службы и даже к главе правительства через голову своего министра и не поставив его в известность.

Военное правительство И. Бабангиды, пришедшее к власти в конце августа 1985 г., поставило задачу — восстановить традиционную роль постоянных секретарей и других высших служащих, т. е. сделать их советниками министров и исполнителями принятых решений. Причем, они должны быть «хорошими советниками» и «быстрыми исполнителями». Совет, который предлагает гражданский служащий своему министру, должен быть основан на глубоком знании существа дела [6]. Поэтому важнейшим критерием для назначения на должность постоянного секретаря должна стать компетентность. Военное правительство намеревалось превратить чиновников в подотчетных министру работников и полностью лишить их возможности обращаться в высшие инстанции без ведома и согласия руководителей учреждений.

Министр, прежде чем примет окончательное решение, должен посоветоваться не только со своим постоянным секретарем. Ему необходимо получить консультацию вне министерства, например, у специалистов в университетах и т. д. [7].

В конце 80-х гг., когда военное правительство И. Бабангиды сделало ставку на стимулирование развития капитализма в стране, в государственно-управленческом аппарате усилились позиции технократов. В гражданскую службу стали привлекаться специалисты, обладающие высокой профессиональной квалификацией. Это привело к повышению эффективности государственной деятельности в области управления различными сферами жизни общества.

В мае 1986 г. ушел в отставку Г. Лонге, который совмещал функции главы гражданской службы и секретаря военного правительства. На эти должности были назначены разные лица. Обязанности руководителя федеральной гражданской службы стал исполнять В. Фика, секретаря военного правительства — О. Фалае.

В середине 80-х гг. А. Адебайо отметил: «В настоящее время государственная служба является наиболее важным инструментом и институтом, осуществляющим управление и развитие нигерийской экономики» [8]. Он выделил семь ролей высшего чиновника [9]:

- 1) разработка политического курса;
- 2) экспертная оценка политических решений;
- 3) формулирование программ развития;
- 4) ответственность за реализацию программ;

- 5) обеспечение выполнения программ;
- 6) осуществление контактов между отдельными звеньями госаппарата;
- 7) обеспечение преемственности политического курса.

Бывший руководитель федеральной гражданской службы Г. Лонге подметил восьмую роль гражданского служащего как стража государственной совести [10].

Одной из важнейших проблем функционирования административно-управленческого аппарата во второй половине 80-х гг. для нигерийского руководства продолжала оставаться следующая: должен ли он быть политически нейтральным или же должен разделять политические взгляды своих министров, и, в этой связи, будет ли в дальнейшем чиновничество «несменяемой» группой или же его состав будет обновляться с приходом нового правительства. Таким образом, вопрос заключался в том — останется ли гражданская служба автономным институтом или будет «политизирована».

В начале сентября 1985 г. в Колледже по подготовке административных кадров (Бадагри) состоялся семинар по вопросам использования и развития трудовых ресурсов, посвященный десятилетию комиссии Дж. Удоджи [11]. Л. Адамолекун, один из ведущих нигерийских социологов, предложил, что должно быть проведено разграничение между теми гражданскими служащими, которые дают профессиональные советы, и теми, кто исходит в своей деятельности из политических установок, выдвинутых руководителями министров. Старшие гражданские служащие должны выбрать между первым и вторым. Те из них, кто выбрал последнее, должны знать, что они получают назначение и уходят в отставку вместе со своими политическими руководителями. Однако, если их советы были правильными, они могут возвратиться в гражданскую службу. Те чиновники, которые занимают «нейтральную» позицию, продолжают свою карьеру в управленческом аппарате.

Уже в первые месяцы пребывания у власти правительство И. Бабангиды заявило, что отныне верхушка чиновников будет нести полную ответственность за неудачу в деятельности министерства, в котором они служат в качестве советников. Об ответственности служащих административно-управленческого аппарата заявили также и правительства штатов [12]. Тем самым правительство выступило против сохранения в дальнейшем принципа несменяемости чиновничества при обновлении руководства министерства.

В апреле 1988 г. в Нигерии началось осуществление реформы гражданской службы. Основные направления реформы были разработаны комиссией во главе с профессором Д. Филлипсом, директором института экономических исследований. Ее основной целью являлось обеспечение эффективного контроля над деятельностью чиновничества со стороны правительства.

Центральным моментом реформы являлась ликвидация института постоянных секретарей. Министерства преобразовывались в директораты. В их рамках действуют департаменты, возглавляемые директорами. Бывшие постоянные секретари стали генеральными директорами [13]. Должность главы федеральной гражданской службы отменена.

Согласно положениям реформы, верхушка чиновничества «политизировалась» и утратила постоянство. Генеральный директор назначается президентом одновременно с министром и покидает свой пост с завершением срока деятельности правительства. Полномочия генерального директора по

сравнению с постоянным секретарем существенно ограничились. Он подотчетен министру. Находившиеся в ведении постоянного секретаря контрольно-финансовые функции были переданы министру. Генеральный директор должен замещать министра в его отсутствие. В остальное время его функции очень неопределенны. В директивах лишь сказано, что министр делегирует генеральному директору часть своих полномочий.

Положения реформы, в частности ликвидация института постоянных секретарей, вызвали бурную реакцию общественности. «От постоянных секретарей зависел успех или провал любого нигерийского правительства», - подчеркивал в редакционной статье в связи с реформой журнал «Хотлайн» [14]. Многие годы пребывания у власти военных еще больше укрепили автономию гражданской службы. Не имея опыта политической деятельности, будучи несведущим в особенностях функционирования государственного аппарата, военные министры были вынуждены во всем полагаться на постоянных секретарей. А те, воспользовавшись сложившимся положением, стали диктовать свою волю министрам. Порой перед ними приходилось отступать и главе государства.

Подобная ситуация объяснялась и тем обстоятельством, что военное правление, ликвидировав давление на постоянных секретарей со стороны политических деятелей и партий, не предложило взамен собственной эффективной системы контроля. В условиях полной бесконтрольности широкое распространение получила коррупция. Пользуясь своим особым положением в соответствующих министерствах, постоянные секретари нередко тормозили реализацию важных программ правительства или же из корыстных соображений санкционировали явно мошеннические сделки. Фактически высокопоставленные государственные служащие в Нигерии перестали рассматривать себя в качестве «исполнителей воли» гражданских или военных правительств, отметил журнал «Африка гардиан» [15].

Как об этом ранее объявил И. Бабангида и затем подтверждено в директивах, высшие чиновники «политизировались». Генеральный директор наряду с министром приносит присягу на лояльность. За три месяца до завершения срока деятельности конкретной администрации и министр, и генеральный директор должны подготовить все необходимые документы к передаче руководства министерством новой администрации. Директивы реформы не очерчивали четко функции генерального директора. Подобная неопределенность, как считают многие видные нигерийские чиновники, может привести к полной ненужности такого поста [16]. Ведь если у генерального директора не сложатся отношения с министром, он может оказаться в роли стороннего наблюдателя.

Высшие чиновники стали назначаться на политические должности. Правительство И. Бабангиды рекомендовало назначать только гражданских служащих на пост заместителей губернаторов штатов [17].

Политизация института постоянных секретарей, как шаг на пути к установлению контроля правительства над деятельностью государственного аппарата, вызвала ряд серьезных критических замечаний. По мнению А. Аиды, в прошлом высокопоставленного чиновника, под угрозой находится сам принцип преемственности в управлении Нигерии. Он решительно высказался против политизации гражданской службы, которая, по его словам, является единственным «стабильным институтом в стране» [18].

Реформа предусматривает концентрацию в руках министров как административных, так и контрольно-финансовых функций. По замыслу авто-

ров, это должно было привести к росту эффективности деятельности госаппарата. Однако, по мнению многих известных чиновников, подобная монополизация власти может привести к нарушениям финансовой дисциплины, подрыву принципа отчетности, реальной опасности коррупции. Финансово-контрольная функция, считает В. Фика, должна быть сохранена за генеральными директорами, поскольку они «назначаются на основе их опыта, знания административной системы и способности управления людскими и материальными ресурсами» [19]. Министры же могут иметь любую подготовку, которая отнюдь не обязательно включает знание государственных финансов и других важных областей, необходимых для компетентного руководства.

Нигерийский журнал «Хотлайн» обращает внимание на тот факт, что с переходом к гражданскому правлению, которое предполагалось ввести в начале 90-х гг., партии получают возможность оказывать давление на своих выдвиженцев на посты министров в пользу принятия политически выгодных для них проектов, которые не обязательно будут отвечать национальным интересам. Такая тенденция будет представлять особую опасность при отсутствии контроля со стороны постоянных секретарей, которые были «призваны уравнивать реальность с теориями и гипотезами политических деятелей» [20].

Отстаивая решение администрации сконцентрировать власть в руках, секретарь канцелярии правительства Нигерии О. Фалае заявил, что манипулировать в корыстных целях новой системой будет гораздо труднее, чем старой. Это, по его словам, гарантирует система многоступенчатого контроля. «Однако, не будем обманывать себя: если группа заинтересованных лиц на важных постах договорится украсть деньги, она их украдет», — подчеркнул он [21]. Только теперь это сделать гораздо сложнее.

Наиболее острую дискуссию вызвали положения реформы, связанные с профессионализацией гражданской службы и соблюдением федерального характера. Отныне чиновники будут на протяжении всей своей карьеры проходить службу в рамках одного министерства или департамента. При этом назначение, продвижение по службе или дисциплинарные взыскания становятся теперь прерогативой министра. В осуществлении этих функций он должен действовать на основе положения, разработанного Федеральной комиссией по делам гражданской службы. Роль последней значительно снизилась. Она стала осуществлять полномочия третейского судьи и разбирает апелляции служащих по вопросам назначения, продвижения и дисциплинарных взысканий.

Закрепленный в статье 14 конституции Нигерии 1979 г. принцип федерального характера предусматривает, что состав правительства федерации и всех его агентств должен отражать федеральный характер страны и отвечать необходимости обеспечения национального единства. В них должны преобладать представители лишь нескольких штатов или этнических, религиозных групп. На практике реализация этого принципа привела к установлению системы квот на представительство различных групп и штатов правительства.

В положениях реформы было установлено, что продвижение внутри гражданской службы должно осуществляться по принципу «заслуги». Принцип соблюдения федерального характера отошел на второй план. По мнению чиновников и общественных деятелей, отказ от квот на высших ступенях государственного управления приведет к полной ликвидации этого принципа, а ведь именно на этих уровнях вырабатываются все важнейшие реше-

ния [22]. Следствием проведения реформы может стать сокращение представительства «северян» на руководящих постах в государственном аппарате, где «южане» и без того имеют значительное превосходство. Заговор против «северян» — так охарактеризовал этот раздел реформы видный общественный деятель Нигерии, издатель журнала «Хотлайн» Х. С. Контагора [23]. До сих пор при назначениях на должности в аппарате управления руководители исходили из этнических, региональных или религиозных соображений. И чтобы не говорили при этом о гарантиях справедливого отбора на должности, большинство начальников «неизбежно подберут себе соплеменников или выходцев из своего штата». Нарушение принципа федерального характера, которым чревата реформа, вызывает наибольшую обеспокоенность в стране, ведь его считают «краеугольным камнем справедливости, мира и единства как в рамках гражданской службы, так и всей страны» [24].

В результате проведения реформы в Нигерии усилилась централизация системы государственного управления. Увеличилось число департаментов и агентств при канцелярии президента. К уже имеющимся добавились еще три — Бюджетный орган, Национальная плановая комиссия и автономный Центральный банк. Решение наиболее важных проблем, прежде всего в сфере экономического развития, перешло в ведение канцелярии.

В ноябре 1993 г. к власти пришло новое военное правительство во главе с С. Абачей. переворот был своеобразной реакцией на недовольство в обществе политикой предыдущего режима в области экономики и социальных отношений. Осуществление программ структурной перестройки экономики сопровождалось ростом безработицы, сокращением финансирования социальных статей государственного бюджета.

Экономические мероприятия правительства И. Бабангиды ущемляли материальное положение основной массы населения. В городах начались волнения, забастовки с участием студентов, служащих, рабочих. Недовольство было вызвано также участием иностранных банков и международных финансовых институтов в решении валютно-финансовых проблем страны и, следовательно, диктатом Запада в проведении экономических и внутриполитических мероприятий.

В результате переворота в стране усилились авторитарные методы государственного руководства. Военная администрация приостановила действие конституции, закрепила политические партии, отменила принцип разделения властей. Правительство установило контроль над ведущими группами госаппарата, в рамках которого начал доминировать персонал ведомств, выполняющих прямые функции подавления.

Военные лидеры — ставленники политических кланов Севера — стремились к проведению курса, направленного на сохранение за регионом руководства страной. Они выступили против отказа предыдущего правительства от федерального принципа при назначении на высшие должности в государственно-управленческом аппарате. Военная администрация вернулась к восстановлению системы квот на представительство различных групп и штатов в правительстве и гражданской службе.

Итак, в условиях военного правления бюрократия является важным элементом правящих групп. Осуществляя управление различными сторонами государственной и общественной жизни, чиновничество оказывает влияние на выработку стратегии развития, на принятие решений и их исполнение. Законы и постановления, которые были призваны ограничить влияние бю-

рокрации, установить контроль над ее деятельностью, не имели большого успеха и не дали ощутимых результатов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. West Africa. L., 1984. № 3468. P. 300.
  2. Ibid.
  3. New Nigerian. 10. I. 1984.
  4. West Africa. L., 1984. № 3468. P. 300.
  5. New Nigerian. 13. I. 1984.
  6. New Nigerian. 14. IX. 1985.
  7. Ibid.
  8. African concord. Lagos, 1988. № 179. P. 21.
  9. Adebayo A. Power in Politics. Ibadan, 1986. P. 85-86.
  10. African concord. Lagos, 1988. № 179. P. 21.
  11. Sunday new Nigerian. 22. IX. 1985.
  12. West Africa. L., 1988. № 3681. P. 3397.
  13. Ibid.
  14. Hotline. Kaduna, 1988. № 20. P. 3.
  15. The African Guardian. L., 1988. Vol. 3. № 3. P. 9.
  16. African concord. Lagos, 1988. № 179. P. 14.
  17. West Africa. L., 1990. № 3811. P. 2449.
  18. African concord. Lagos, 1988. № 179. P. 14.
  19. The African Guardian. L., 1988. Vol. 3. № 15. P. 9.
  20. Hotline. Kaduna, 1988. № 20. P. 3.
  21. Newswatch. Ikeia, 1989. Vol. 10. № 18. P. 22.
  22. West Africa. L., 1993. № 4051. P. 18.
  23. Hotline. Kaduna, 1994. № 12. P. 4.
  24. Newswatch. Ikeia, 1997. Vol. 3. № 2. P. 23.
-