

А. А. Амелин

Министерство внутренней безопасности США: образование и начальный этап развития

В статье рассматривается образование и начальный этап развития Министерства внутренней безопасности США, план министра М. Чертоффа по преобразованию ведомства, приводятся оценки политиками предложенной реорганизации. Сделан вывод о том, что предложенные изменения стали основой дальнейшего развития ведомства.

Ключевые слова: Министерство внутренней безопасности США, план министра М. Чертоффа, готовность к внешним угрозам, граница и иммиграция, транспортная безопасность, обмен информацией, управление министерством, структурное изменение министерства.

А. А. Amelin

The USA Department of Homeland Security: Formation and the Initial Stage of Development

The creation and the Second Stage Review of the US Department of Homeland Security, the six-point agenda of the secretary M. Chertoff for the Department Structural Re-Alignment are analyzed in the article. Opinions of the US politicians on the reorganization are presented. The author comes to the conclusion that these changes became the basis of the next Department's development.

Keywords: the Department of Homeland Security, the six point agenda of the secretary M. Chertoff, preparedness, borders and immigration, transportation security, information sharing, DHS Stewardship, DHS Structural Re-Alignment.

Теракты 11 сентября 2001 г. в США вызвали трансформацию системы безопасности. Возникшая угроза внутренней безопасности подтолкнула США к принятию решения о создании принципиально новой структуры, включающей множество служб обеспечения безопасности и специально созданные ведомства, предназначенные для осуществления новых методов борьбы с террором.

Уже через девять дней после террористических актов, 20 сентября 2001 г. президент Дж. Буш, выступая перед Конгрессом, объявил о необходимости создания Управления внутренней безопасности [4]. Данное управление было создано исполнительным указом президента США 8 октября 2001 г. в составе Исполнительного управления президента. Новое ведомство возглавил бывший губернатор Пенсильвании Том Ридж. Тем же приказом был создан Совет внутренней безопасности наподобие Совета национальной безопасности США для координации действий правительственных ведомств в данной сфере, во главе которого также встал Т. Ридж.

Депутаты от обеих политических партий в Конгрессе в течение нескольких месяцев после создания нового подразделения выступали с инициативой замены его правительственным министерством с аналогичным названием, которое координировало бы действия других мини-

стерств и ведомств в данной сфере. К июню 2002 г. в Администрации президента США был разработан проект нового Министерства внутренней безопасности, который был передан на рассмотрение в Конгресс. Обе его палаты одобрили данный законопроект.

25 ноября 2002 г. президент Буш подписал документ о создании Министерства внутренней безопасности (МВБ). Сенат одобрил кандидатуру Т. Риджа в качестве министра нового правительственного ведомства. Первого марта 2003 г. закон о создании Министерства внутренней безопасности США вступил в силу. Это была самая значительная реорганизация структуры правительства со времени создания единого министерства обороны в 1947 г. МВБ США объединило под своей крышей 22 ведомства и управления. Общий штат министерства достигал 180 тыс. человек. Целью его создания была максимальная централизация исполнительных органов, имеющих отношение к безопасности страны, сведение их в единую правительственную организацию.

Новому ведомству предстояло решать следующие задачи: защищать США от терактов, сводить к минимуму разрушения, вызываемые терактами, и максимально быстро устранять последствия этих разрушений [6, р. 8].

Созданное Министерство внутренней безопасности структурно было разделено на четыре

директората: директорат безопасности государственной границы и транспорта, директорат анализа разведывательных данных и защиты инфраструктуры, директорат по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф, а также директорат науки и технологий. В распоряжение каждого из департаментов Министерства внутренней безопасности были переданы различные федеральные службы. Секретная служба и береговая охрана структурно не принадлежали ни одному из директоратов и подчинялись напрямую Министру внутренней безопасности.

Спустя два года работы министерства 15 февраля 2005 г. министром национальной безопасности стал Майкл Чертофф. С его именем связан важный этап в развитии ведомства – становление. М. Чертофф был инициатором всестороннего обзора деятельности, политики и структуры МВБ. Такая проверка проводилась с целью определения направления дальнейшего развития ведомства и улучшения его организации.

Более 250 сотрудников министерства и 18 инициативных групп в составе 10–12 экспертов и сотни государственных и частных партнеров на федеральном, региональном, местном и международном уровнях участвовали в этой деятельности. Они рассмотрели широкий круг вопросов, включающих оценки риска и готовности к внешним угрозам, возможности совершенствования обмена информацией и разведывательными данными и др. [2].

13 июля 2005 г. министр М. Чертофф объявил о плане из шести пунктов, основанном на результатах и выводах, сделанных в результате проверки ведомства. Они включали значительную реорганизацию министерства. Это было сделано для того, чтобы политика министерства, его структура были лучше ориентированы на борьбу с угрозами США.

В своем заявлении М. Чертофф рассказал, каковы цели преобразований министерства. Во-первых, «усилить безопасность, но не безопасность любой ценой. Стратегия безопасности должна способствовать американской свободе, процветанию, мобильности и частной жизни» [10, р. 40]. Во-вторых, министр признал, что «враг постоянно меняется и адаптируется, поэтому министерство должно быть гибким и решительным» [10, р. 40]. В-третьих, по мнению М. Чертоффа, министерство должно поощрять инновации. В-четвертых, министерству следует «разработать ясную национальную стратегию и

создать такую архитектуру, в которой отдельные роли и ответственности по безопасности полностью интегрированы среди общественных и частных заинтересованных лиц... Построение эффективного партнерства должно быть ключевым в каждой миссии Министерства», – пояснил М. Чертофф [10, р. 40].

Один из главных вопросов плана М. Чертоффа – обеспечение готовности США к внешним угрозам. Она в широком смысле включает полный спектр возможностей по предотвращению, защите и реагированию на теракты или другие бедствия. М. Чертофф признал, что у США есть существенные ресурсы для обеспечения безопасности, но они не безграничны. Таким образом, задача министерства – сконцентрировать безопасность объектов на критериях риска. Например, одна инфраструктура очень уязвима, но последствия атаки относительно малы. Другая инфраструктура может быть менее уязвима, но последствия успешной атаки могут быть значительными, даже катастрофичными. Министерство должно сосредотачиваться сначала на тех угрозах, которые вызывают катастрофические последствия.

Далее М. Чертофф остановился на проблеме границы и иммиграции: «Мы должны усилить безопасность границы и внутреннее соблюдение закона и улучшить нашу иммиграционную систему. Мы развиваем новый подход к контролю границ, который включает дополнительный личный состав, новую технологию и увеличенное вложение в инфраструктуру» [10, р. 44]. Министерство должно приобрести полный контроль над границами, чтобы предотвратить нелегальную иммиграцию. Иммиграционная политика заключается не только в удержании нелегальных мигрантов за пределами США, но и в создании благоприятных условий для тех, кто законно приезжают в Америку работать, учиться и посещать страну.

Следующий пункт плана был посвящен транспортной безопасности. Одна из ее важнейших областей – авиационная безопасность. М. Чертофф напомнил, что после событий 11 сентября была создана Администрация транспортной безопасности, чтобы не дать возможность террористам использовать самолеты в качестве оружия и защитить национальную инфраструктуру. Другим острым вопросом являлась идентификация личности пассажира. Главным моментом здесь являлся упор на обнаружение уже известных и представляющих угрозу для

авиации людей. Это снизило случаи дополнительного осмотра пассажиров, не представляющих опасности. Управление безопасностью поставок (получение товаров из-за рубежа) – один из основных аспектов транспортной безопасности. В связи с этим очень важно, что изучение и осмотр грузов проходит еще в портах отправки прежде чем они будут доставлены в США.

Способность обмениваться информацией с международными, государственными, местными партнерами является важной областью безопасности. Это позволяет лучше представить ситуацию.

Другим вопросом, который затронул М. Чертофф, является управление министерством. Как выразился сам министр, «Министерство внутренней безопасности должно быть ответственным управляющим народного доверия» [10, р. 49]. М. Чертофф говорил об улучшении финансового контроля, лучшей интеграции и консолидации центров управления кризисами внутри Министерства.

Последним, но не менее важным, является вопрос о структурном изменении министерства. М. Чертофф выделил четыре важные области изменений: политика, разведка, операции, готовность к внешним угрозам. Таким образом, план М. Чертоффа из шести пунктов определил круг приоритетов и установил направления развития министерства.

14 июля 2005 г. в нижней и верхней палатах Конгресса США проходили слушания по вопросу итогов проверки в Министерстве внутренней безопасности. План развития министерства из шести пунктов М. Чертоффа стал предметом обсуждения и в целом был одобрен Конгрессом США.

Так, председатель комитета по внутренней безопасности палаты представителей республиканец К. Кокс отметил, что «изменения, которые министр предлагает в организации, и программы МВБ направлены на более эффективное решение задач, стоящих перед МВБ» [9, р. 1]. Его поддержали в нижней палате демократы Б. Томпсон [9, р. 4], Дж. Харман [9, р. 21] и республиканец К. Шейз [9, р. 27]. В Сенате преобразования поддержали председатель Комитета по внутренней безопасности и правительственным делам, представительница республиканской партии С. Коллинз. Она отметила, что заявление Чертоффа «определило строгое направление развития министерства, его интеграцию, подход, основанный на оценке угроз риска, и динамизм» [10, р. 2]. Одобрительно высказывались сенаторы демократ

Джо Либерман и республиканец Дж. Войнович [10, р. 2].

Положительная оценка отразилась и в публикациях. Так, Д. Хейман, директор программы внутренней безопасности в Центре стратегических и международных исследований, заметил, что, несмотря на бюрократический характер изменений, он был впечатлен, и отметил, что «это беспрецедентная ситуация, когда мы наблюдаем реформу исполнительного ведомства так скоро с момента его основания... Это показывает, что Чертофф не занимается бессмысленным делом, он берет на себя ответственность» [1].

В другой статье этого же автора под названием «Новый глава, новый подход к внутренней безопасности» от 18 июля 2005 г. приводится мнение Д. Лоя, бывшего командующего Береговой охраной, который работал главным заместителем бывшего министра внутренней безопасности Т. Риджа и затем М. Чертоффа до ухода в отставку в марте 2005 г. Он говорил про М. Чертоффа, что тот понимает правила игры и осознает свою ответственность за министерство [3]. К. Бекнер в своей статье «Второй этап развития, год спустя» также положительно оценивал реорганизацию министерства [8].

Ряд комментаторов со скепсисом смотрели на предложенные преобразования министерства. Сенатор-демократ Д. Акака отмечал: «...на первый взгляд, некоторые из рекомендаций министра звучат хорошо, но мне нужно время, чтобы попытаться понять, как они влияют на нашу безопасность» [10, р. 5]. Это говорит о неуверенности в необходимости предложенных изменений.

Пути реорганизации министерства представлены в документе нижней палаты Конгресса «Защищая Америку от терроризма: момент всесторонней реорганизации министерства внутренней безопасности», опубликованном 15 июля 2005 г. В документе отмечено, что Таможенная и пограничная служба, Иммиграционная и таможенная полиция США оставлены в качестве самостоятельных органов вместо их объединения. В заключение говорится, что «шаги, предпринятые М. Чертоффом – невелики, ясно, что многое еще необходимо, чтобы защитить наше государство» [5].

Важно заметить, что план М. Чертоффа вызвал и отрицательные оценки, хотя они и не были такими явными. Например, сенатор Б. Томпсон рассуждал: «Предотвратит ли предложенная реорганизация МВБ то, что случилось в Лондоне? К несчастью, я пришел к выводу, что нет» [9, р. 4].

В статьях Э. Липтона «Чертофф реструктурирует министерство безопасности» и «Новый глава, новый подход к внутренней безопасности» содержались критические оценки. Так, член Палаты представителей и Комитета по внутренней безопасности демократ Э. Дж. Марки утверждал, что «администрация Буша должна отдать приоритет предложениям по реальной политике о том, как решить проблемы внутренней безопасности, а не переставлять управления и менять структуру министерства» [1]. Приводилось мнение сенатора демократа Ч. Шумера об М. Чертоффе: «Он умный, вдумчивый способный человек... Но, когда я прочитал заявления, которые он сделал этим утром, я был ошеломлен» [3].

Таким образом, можно отметить активность сенаторов и прессы в обсуждении преобразований министерства, их заинтересованность отдельными вопросами. В целом, политики положительно оценивают всесторонний обзор и проверку министерства, предложения по его реструктуризации.

В результате плана и действий нового министра М. Чертоффа в ведомстве произошли значительные внутренние изменения, которые вступили в силу по истечении 60 дней согласно разделу 872 закона о внутренней безопасности. Из четырех директоратов, функционирующих при Т. Ридже, остался только директорат науки и технологий. Остальные три были упразднены. Было создано Управление политики, выстраивавшее внутренние отношения в ведомстве и планирующее жизненно важные направления политики. В сфере разведки было создано новое Управление разведки и анализа, возглавляемое главным начальником разведки, который подчинялся непосредственно министру.

Директор, координирующий взаимодействия внутри министерства, – еще одна новая должность. Он использовал данные разведки и, исходя из проводимой политики, координировал действия внутри министерства, их выполнение в необходимый срок.

Чтобы все усилия в области готовности к внешним угрозам имели консолидированный характер, было принято решение объединить их в единое Управление по обеспечению готовности, руководимое заместителем министра. «Наша ответственность определенно включает не только борьбу с силами терроризма, но также борьбу с природными катастрофами», – уточнял министр внутренней безопасности [10, p. 50].

Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях стало подчиняться непосредственно министру внутренней безопасности, а до этого было частью Директората по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф.

Кроме того, в рамках Управления по обеспечению готовности появилась новая должность главного врача. Он стал советником министра по вопросам медицинской готовности и при взаимодействии с Министерством здравоохранения и социальных служб, Министерством сельского хозяйства и правительством. Главный врач и его команда в работе с этими министерствами отвечали за предотвращение и сдерживание биологических атак на здоровье человека и запасы продовольствия.

Министерство также осознавало уязвимость современных технологий, от которых во многом зависит общество. Для координации усилий по защите технологической инфраструктуры в рамках Управления по обеспечению готовности была создана новая должность помощника министра по кибербезопасности и безопасности телекоммуникаций

В связи с усилением национальной готовности к внешним угрозам также было создано Управление по ядерному сдерживанию внутри страны, которое подчинялось непосредственно министру [7].

Таким образом, М. Чертофф, проведя большую проверку министерства, предложил его реорганизацию. Она нашла поддержку в Конгрессе и стала основой дальнейшего развития ведомства. Это было первое крупное преобразование внутри министерства с момента его основания. Такая организация ведомства оставалась неизменной до 2006 г., когда был принят закон об усилении безопасности портов и закон о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина». Они определили последующие изменения в министерстве и положили начало новому этапу в развитии ведомства.

Библиографический список

1. Chertoff Restructuring Homeland Security Department. July 13, 2005 : Режим доступа : http://www.nytimes.com/2005/07/13/politics/13end-homeland.html?_r=0 (Дата обращения: 01.10.2012). Начало формы
2. Creation of the Department of Homeland Security : Режим доступа : <http://www.dhs.gov/creation->

department-homeland-security (Дата обращения: 01.10.2012).

3. For New Chief, a New Approach to Homeland Security. July 18, 2005 // http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F40E13FD3D580C7B8DDDAE0894DD404482&fta=y&incamp=archive:article_related&pagewanted=2 (Дата обращения: 01.10.2012).

4. George W. Bush. Address to the Nation. Washington, DC. September 20, 2001 // <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html> (Дата обращения: 01.10.2012).

5. Protecting America against Terrorists: the Case for a Comprehensive Reorganization of the Department of Homeland Security. U. S. House of Representatives // epic.org/.../us.../dhs_review_071405.pdf (Дата обращения: 01.10.2012).

6. The Department of Homeland Security. President George W. Bush. June 2002 // <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/book.pdf> (Дата обращения: 01.10.2012).

7. The Department Six-point Agenda : Режим доступа : <http://www.dhs.gov/department-six-point-agenda> (Дата обращения: 01.10.2012).

8. The Second-Stage Review, one year later. July 13, 2006 // <http://www.hlswatch.com/2006/07/13/the-second-stage-review-one-year-later/> (Дата обращения: 01.10.2012).

9. The Secretary's Second Stage Review: Re-Thinking The Department of Homeland Security's Organization and Policy Direction. Part I and II. Hearing Before the Committee on Homeland Security House of Representatives. One Hundred Ninth Congress. First Session. July 14, 2005 and July 25, 2005 // [bulk.resource.org/gpo.gov/.../27687.pdf](http://bulk.resource.gpo.gov/.../27687.pdf) (Дата обращения: 01.10.2012).

10. U. S. Department of Homeland Security: Second Stage Review Hearing Before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate. One Hundred Ninth Congress. First Session. July 14, 2005 // purl.access.gpo.gov/GPO/LPS71562 (Дата обращения: 01.10.2012).

Bibliograficheskij spisok

1. Chertoff Restructuring Homeland Security Department. July 13, 2005 : Режим доступа : http://www.nytimes.com/2005/07/13/politics/13end-homeland.html?_r=0 (Дата обращения: 01.10.2012).
Nachalo formy

2. Creation of the Department of Homeland Security : Режим доступа : <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security> (Дата обращения: 01.10.2012).

3. For New Chief, a New Approach to Homeland Security. July 18, 2005 // (Дата обращения: 01.10.2012).

4. George W. Bush. Address to the Nation. Washington, DC. September 20, 2001 // <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html> (Дата обращения: 01.10.2012).

5. Protecting America against Terrorists: the Case for a Comprehensive Reorganization of the Department of Homeland Security. U. S. House of Representatives // epic.org/.../us.../dhs_review_071405.pdf (Дата обращения: 01.10.2012).

6. The Department of Homeland Security. President George W. Bush. June 2002 // <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/book.pdf> (Дата обращения: 01.10.2012).

7. The Department Six-point Agenda : Режим доступа : <http://www.dhs.gov/department-six-point-agenda> (Дата обращения: 01.10.2012).

8. The Second-Stage Review, one year later. July 13, 2006 // <http://www.hlswatch.com/2006/07/13/the-second-stage-review-one-year-later/> (Дата обращения: 01.10.2012).

9. The Secretary's Second Stage Review: Re-Thinking The Department of Homeland Security's Organization and Policy Direction. Part I and II. Hearing Before the Committee on Homeland Security House of Representatives. One Hundred Ninth Congress. First Session. July 14, 2005 and July 25, 2005 // [bulk.resource.org/gpo.gov/.../27687.pdf](http://bulk.resource.gpo.gov/.../27687.pdf) (Дата обращения: 01.10.2012).

10. U. S. Department of Homeland Security: Second Stage Review Hearing Before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate. One Hundred Ninth Congress. First Session. July 14, 2005 // purl.access.gpo.gov/GPO/LPS71562 (Дата обращения: 01.10.2012).