

А. А. Амелин

### Начальный этап руководства Джанет Наполитано Министерством внутренней безопасности США

В статье рассматривается начальный этап руководства ведомством Дж. Наполитано, раскрываются угрозы, с которыми столкнулось министерство в тот период. Анализируется Обзор эффективности Наполитано, и определяются приоритеты деятельности министерства. Сделан вывод о развитии ведомства по пути решения указанных проблем.

**Ключевые слова:** министерство внутренней безопасности США, министр внутренней безопасности Джанет Наполитано, Обзор эффективности, приоритеты работы ведомства.

А. А. Amelin

### Initial Stage of Janet Napolitano's Leadership by the Department of Homeland Security

The initial period of Janet Napolitano's leadership by the US Department of Homeland Security is analyzed in the article. The threats of that time are considered. The Efficiency Review is analyzed and priorities of the DHS are defined. The author comes to the conclusion that the Department was being developed according to its problems and challenges.

**Keywords:** the Department of Homeland Security, Secretary of Homeland Security Janet Napolitano, the Efficiency Review, the priorities in the Department of Homeland Security work.

Теракты 11 сентября 2001 г. в США стали причиной значительных изменений в системе безопасности страны. Угроза терроризма подтолкнула США к созданию нового ведомства, отвечающего за обеспечение безопасности и осуществляющего борьбу с террором. Им стало Министерство внутренней безопасности, начавшее свою деятельность 1 марта 2003 г. Это была самая значительная реорганизация структуры правительства со времени создания единого министерства обороны в 1947 г. В состав МВБ США вошли 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 защищать США от терактов, сводить к минимуму разрушения, вызываемые терактами, и максимально быстро устранять последствия этих разрушений [1, р. 8].

Министерство прошло в своем развитии несколько этапов. В период становления при министре внутренней безопасности Томе Ридже оно формировало структуру и логику взаимодействия входящих в него организаций и управлений. Следующий министр Майкл Чертофф предложил

план преобразования министерства из шести пунктов и осуществил реорганизацию ведомства. Это было сделано для того, чтобы политика министерства, его структура были лучше ориентированы на борьбу с угрозами США. Весомым испытанием для МВБ в этот период стала одна из самых разрушительных природных катастроф в истории США – ураган «Катрина». Он явился катализатором дальнейших изменений и преобразований в организации и структуре Министерства внутренней безопасности.

21 января 2009 г. министром внутренней безопасности стала Джанет Наполитано. Ее политический рост был успешным. В 1993 г. она была назначена Б. Клинтон на пост федерального прокурора США в Аризоне, а с 1999 по 2003 г. являлась главным прокурором штата. Победив на выборах губернатора Аризоны в 2002 г. и будучи переизбрана на второй срок, она с 2003 по 2009 г. занимала эту должность. Джанет Наполитано стала первой женщиной, которая возглавила Национальную ассоциацию губернаторов. Здесь она сыграла важную роль в создании Общественной целевой группы по безопасности и Консультативного совета по внутренней безопасности. Она также возглавляла Западную ассоциацию губернаторов. Ранее Дж. Наполитано

занимала пост генерального прокурора штата Аризона и прокурора США по округу штата Аризона. Опыт Дж. Наполитано в сфере Национальной безопасности был весьма обширен. В качестве прокурора США она помогла провести внутреннее расследование теракта в Оклахома-Сити в 1995 г. Как губернатор она реализовала одну из первых стратегий внутренней безопасности в стране, открыла первый государственный антитеррористический центр. Она первой начала заниматься координацией федеральных, штатных и местных усилий в области внутренней безопасности [2].

15 января 2009 г. в Сенате США проходили слушания перед Комитетом по внутренней безопасности и правительственным делам по поводу назначения Дж. Наполитано министром внутренней безопасности. Сенаторы высказывались в поддержку Наполитано и отмечали ее опыт и навыки. Так, независимый сенатор Д. Либерман отмечал, что Наполитано до этого работала в штате Аризона, который имеет границу с Мексикой 370 миль. Это позволило губернатору приобрести определенный опыт в решении проблем нелегальной иммиграции и безопасности границы. Кроме того, работая главным прокурором Аризоны, она занималась правоохранительной деятельностью [3, р. 3]. На подобный опыт ссылались и член Республиканской партии С. Коллинз [3, р. 7]. Другой политик-республиканец Дж. Маккейн отмечал, что в 2005 г. Наполитано была включена в список пяти лучших американских губернаторов изданием «Тайм мэгэзин». Он выделил ее превосходную выносливость и неограниченную энергию, приводя интересные факты того, что Наполитано пешком путешествовала по Гималаям и поднялась на Килиманджаро. Дж. Маккейн подчеркивал, что эти качества будут нужны ей для руководства министерством [3, р. 5]. Республиканец Дж. Войнович указывал на управленческие способности Наполитано [3, р. 17]. Сенаторы-демократы также одобрительно встретили Наполитано, но больше говорили не о ее опыте, а о проблемах и трудностях, которые ей предстояло решать в министерстве. Таким образом, сенаторы поддержали кандидатуру Наполитано на пост министра внутренней безопасности.

В докладе института Брукинга «Ресурсы для “твердой силы”»: бюджет на 2010 год на внутреннюю безопасность и соответствующие программы» М. О’Хэнлона, вышедшем в феврале 2009 г., выделяются угрозы, с которыми столкнулось Министерство внутренней безопасности США в

начале вступления Наполитано в должность министра.

Так, по-прежнему весомой угрозой оставался терроризм. В то время как списки террористов стали более интегрированными и финансирование террористов стало строже отслеживаться полицией, незаконная поставка средств для опасных организаций осталась возможной. Около половины главных национальных стадионов и других публичных мест частично защищены от терроризма, другая половина – нет [7, р. 113].

Пограничный патруль был увеличен с 9000 человек до 20000, но через большинство сухопутных границ все еще легко было проникнуть. Был совершен прогресс при осмотре грузов, поставляемых по воздуху, но морские перевозки еще не тщательно контролировались [7, р. 111].

Поезда и система метрополитена остались незащищенными целями. Только около половины ключевых транспортных фондов разработали стратегии по снижению рисков угроз. Кроме того, эта цифра относилась только к планированию, а не к реальному выполнению. Более того, лишь очень немногие города выделили значительные полицейские ресурсы для устранения угрозы терроризма.

Военные силы страны все еще имели ограниченные возможности для быстрого реагирования в чрезвычайных ситуациях внутри страны [7, р. 112]. Таким образом, ведомство Наполитано встало перед решением значительного числа проблем во внутренней безопасности страны.

25 февраля 2009 г. Дж. Наполитано выступила перед Комитетом по внутренней безопасности Палаты представителей в качестве министра. В своем докладе она раскрыла несколько директив для оценки функций министерства и определения ключевых направлений деятельности. Данные директивы появились в течение первых десяти дней начала ее работы в качестве министра. Так, необходимо было провести значительный обзор министерства, предусматривался обмен информацией между государственными и местными органами власти. Отдельная директива была посвящена восстановлению от ураганов «Катрина» и «Рита». Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям (ФЕМА) должно было создать команду для определения проблем эффективности восстановления. ФЕМА должна выяснить и усилить роль правительства как более вовлеченного координатора внутри сообщества по восстановлению от стихийных бедствий. Несколько директив касалось безопасности грани-

цы и иммиграции. Все они были связаны с оценкой предыдущей деятельности ведомства в этой области и достигнутых успехов. Директива по транспортной безопасности предписывала провести обзор сухопутного, морского и авиационного транспорта. Данный анализ выявил, что такие ресурсы, как системы обнаружения взрывчатых веществ и персонал охраны, могли способствовать уменьшению рисков возникновения угроз на транспорте. Директива по защите критической инфраструктуры призвала оценить усилия министерства в этой области. Следующие директивы касались здравоохранения и планирования и управления рисками.

Перечисленные директивы помогли определить многие приоритеты в работе министерства, но, кроме этого, Наполитано указала три сферы, на которых министерству следовало сосредоточиться для лучшей защиты США. Во-первых, нужны были взаимодействия с государственными структурами, местными органами власти. Обмен информацией между ведомствами был чрезвычайно важен для безопасности страны. Во-вторых, Министерство внутренней безопасности должно было опираться на науку и технологию. Наука лучше помогала понять возникающие угрозы и определить способы противодействия им и уменьшения последствий. Современные технологии могли расширить возможности министерства и позволить работникам ведомства не тратить личное время, когда это особенно необходимо. Третья область касалась налаживания взаимодействия всех структур министерства, где много разных по значению и направлению деятельности сил различными путями стремятся к достижению одной первостепенной цели – безопасности страны [9].

В марте 2009 г. Дж. Наполитано начала проводить обзор эффективности, иными словами – ревизию работы министерства. Цель этой работы заключалась в том, чтобы посмотреть, как функционирует министерство, и определить пути увеличения эффективности использования ограниченных средств. Наполитано отмечала: «Я стремлюсь к созданию новой культуры эффективности МВБ и Обзор позволит нам сократить расходы при одновременном упорядочении операций и принятии решений. Со временем, он сделает ведомство более компактным, мобильным и лучше подготовленным к защите нашего государства» [6].

Наполитано выделила шесть приоритетов: управление закупками, управление активами,

управление недвижимостью, проверка и аттестация сотрудников, наем сотрудников и информационные технологии. Все меры были направлены на оптимизацию ресурсов и экономию средств. Инициативы были сгруппированы по срокам начала их осуществления: через 30, 60, 90 и 120 дней. Так, например, в течение первых 30 дней МВБ планировало отменить печать всех документов, которые могут быть отправлены в электронном виде или размещены в интернете, и осуществлять подписку профессиональных изданий по более низким ценам. В долгосрочной перспективе план предусматривал эффективность использования энергии на рабочем месте, консолидацию тренингов для сотрудников, оценку деятельности подрядчиков и сотрудников, частично занятых и работающих полный день. Так, Дж. Наполитано положила начало работе по рациональному использованию средств внутри министерства.

В декабре 2009 г. в своем выступлении Дж. Наполитано осветила успехи ведомства, достигнутые за год [8]. В начале своей речи Наполитано говорила о важности создания и формирования единого Министерства внутренней безопасности. Она упомянула о деятельности Т. Риджа и М. Чертоффа в этом направлении и подчеркнула, что эта деятельность будет продолжаться и после окончания ее работы в качестве министра. Наполитано видела единое МВБ как сильное, эффективное и целенаправленное ведомство, созданное для достижения поставленных задач. Дальше она описывала прогресс в этой области. Так, после того, как она стала министром внутренней безопасности, на Среднем западе начались серьезные наводнения и снежные бури. В короткие сроки Таможенная и пограничная охрана США совершила облет местности для составления лучших карт. Береговая охрана проводила спасательные операции. Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям координировало помощь тысячам жителей. Подобный всесторонний подход имел место, когда цунами обрушилось на американское Самоа в сентябре 2009 г. Обобщая вышесказанное, Наполитано подчеркивала, что разнообразные возможности управлений министерства являлись одним из самых больших преимуществ. Так, МВБ могло быть намного больше, чем просто сумма частей. Наполитано поддерживала идею сотрудничества между учреждениями и ведомствами, чтобы помочь сохранить страну безопас-

ной. Все управления, входящие в состав МВБ, объединяла общая задача и ответственность [8].

Главной задачей министерства оставалась защита от терроризма. Внутренний терроризм являлся частью террористической угрозы. В 2009 г. министерство расширило борьбу с терроризмом за счет новых способов. Появился новый офис, ответственный за программу создания объединяющих центров (fusion center). Они предназначались для содействия обмену информацией на федеральном уровне между учреждениями.

Также был создан новый Национальный интеграционный центр кибербезопасности и коммуникаций. Это был круглосуточный центр, предупреждающий об угрозах и инцидентах, затрагивающих важные национальные информационные технологии и киберинфраструктуру.

В 2009 году были приняты решительные меры по защите границ США. МВБ совместно с Министерством юстиции и Госдепартаментом объявило юго-западную пограничную инициативу по борьбе с мексиканскими наркокартелями для повышения безопасности на границе. В рамках этой инициативы увеличилось количество персонала на границе. Также МВБ реализовало южную инспекционную стратегию, включая стопроцентное сканирование всех железнодорожных грузов. Были приняты и некоторые другие меры [8].

Формирование готовой и устойчивой к внешним угрозам нации оставалось приоритетом министерства, кроме того, важной задачей было эффективное восстановление после катастрофы. Нигде стремление США к восстановлению не осталось более твердым, чем в Мексиканском заливе, который через четыре года после ураганов «Катрина» и «Рита» по-прежнему сталкивался со многими проблемами. В 2009 г. ФЕМА учредила две команды по оказанию помощи.

Кроме практических действий, направленных на борьбу с внешней и внутренней угрозой безопасности, в 2010 году была проведена внутренняя реорганизация в министерстве. Бюджетом США 2010 г. предусматривался переход Федеральной охранной службы из Службы иммиграции и таможенного контроля в Директорат национальной защиты и программ. 28 октября 2009 г. Б. Обама подписал об этом закон. Он также перевел Управление межправительственных программ из Директората национальной защиты и программ в прямое подчинение министру и переименовал его в Управление межправительственных дел [4].

Наполитано отмечала, что «переход Федеральной охранной службы в Директорат национальной защиты и программ повысит контроль и эффективность при максимальной общей эффективности министерства в защите федеральных зданий по всей стране» [5]. Перестройка Федеральной охранной службы позволит ей сосредоточиться на своей основной задаче – обеспечение безопасности федеральных зданий и сооружений, одновременно позволяя Службе иммиграции и таможенного контроля сосредоточиться на разумном и эффективном применении иммиграционных и таможенных законов. Федеральная охранная служба и Директорат национальной защиты и программ уже работали вместе по многим вопросам, включая разработку Плана по защите национальной инфраструктуры [5].

Таким образом, первый год работы Дж. Наполитано в качестве министра внутренней безопасности оказался результативным. Была проведена небольшая реорганизация внутри ведомства. Благодаря усилиям Дж. Наполитано и инициированному ей Обзору эффективности министерства к 2011 г. удалось выявить более 1 млрд средств, траты которых можно было избежать. В выступлениях министра и ее директивах были определены основные задачи и проблемы МВБ, сформировались векторы его дальнейшего развития. По-прежнему главнейшими приоритетами оставались борьба с внутренним и глобальным терроризмом, защита границ США, восстановление после стихийных бедствий. Министерство развивалось по пути решения указанных проблем, в течение года были приняты определенные меры в этих направлениях.

#### Библиографический список

1. The Department of Homeland Security. President George W. Bush. June 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/book.pdf> (Дата обращения: 01.10.2012).
2. Janet Napolitano [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/janet-napolitano> (Дата обращения: 25.08.2013).
3. Nomination of Hon. Janet A. Napolitano. Hearing before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate of the One Hundred Eleventh Congress, First Session. January 15, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg49487/pdf/CHRG-111shrg49487.pdf> (Дата обращения: 25.08.2013).

4. Creation of the Department of Homeland Security. [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security> (Дата обращения: 25.08.2013).

5. Secretary Napolitano Announces Transfer of Federal Protective Service to National Protection and Programs Directorate. October 29, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/10/29/transfer-federal-protective-service-national-protection-and-programs-directorate> (Дата обращения: 25.08.2013).

6. Secretary Napolitano Rolls out DHS Efficiency Review Initiative [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/03/27/napolitano-rolls-out-dhs-efficiency-review-initiative> (Дата обращения: 25.08.2013).

7. Resources for “Hard Power”: The 2010 Budget for Defence, Homeland Security and Related programs. Michael O’Hanlon. Working Paper, Number 2, February 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.brookings.edu/research/papers/2009/02/national-security-budget-ohanlon> (Дата обращения: 25.08.2013).

8. Transcript of Secretary Napolitano’s Remarks Highlighting DHS’ Major Accomplishments in 2009. December 16, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/12/16/secretary-napolitanos-remarks-highlighting-dhs-major-2009-accomplishments> (Дата обращения: 25.08.2013).

9. Testimony of Secretary Janet Napolitano before the House Committee on Homeland Security on DHS, The Path Forward. February 25, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/02/25/secretary-napolitanos-testimony-dhs-path-forward> (Дата обращения: 25.08.2013).

#### **Bibliograficheskij spisok**

1. The Department of Homeland Security. President George W. Bush. June 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/book.pdf> (Дата обращения: 01.10.2012).

2. Janet Napolitano [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/janet-napolitano> (Дата обращения: 25.08.2013).

3. Nomination of Hon. Janet A. Napolitano. Hearing before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate of the One Hundred Eleventh Congress, First Session. January 15, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg49487/pdf/CHRG-111shrg49487.pdf> (Дата обращения: 25.08.2013).

4. Creation of the Department of Homeland Security. [электронный ресурс] : Режим доступа : <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security> (Дата обращения: 25.08.2013).

5. Secretary Napolitano Announces Transfer of Federal Protective Service to National Protection and Programs Directorate. October 29, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/10/29/transfer-federal-protective-service-national-protection-and-programs-directorate> (Дата обращения: 25.08.2013).

6. Secretary Napolitano Rolls out DHS Efficiency Review Initiative [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/03/27/napolitano-rolls-out-dhs-efficiency-review-initiative> (Дата обращения: 25.08.2013).

7. Resources for “Hard Power”: The 2010 Budget for Defence, Homeland Security and Related programs. Michael O’Hanlon. Working Paper, Number 2, February 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.brookings.edu/research/papers/2009/02/national-security-budget-ohanlon> (Дата обращения: 25.08.2013).

8. Transcript of Secretary Napolitano’s Remarks Highlighting DHS’ Major Accomplishments in 2009. December 16, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/12/16/secretary-napolitanos-remarks-highlighting-dhs-major-2009-accomplishments> (Дата обращения: 25.08.2013).

9. Testimony of Secretary Janet Napolitano before the House Committee on Homeland Security on DHS, The Path Forward. February 25, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dhs.gov/news/2009/02/25/secretary-napolitanos-testimony-dhs-path-forward> (Дата обращения: 25.08.2013).