

## ПОЛИТОЛОГИЯ И СОЦИОЛОГИЯ

УДК 32

А. А. Амелин

### Ураган «Катрина» и реорганизация Министерства внутренней безопасности США

В статье рассматривается реорганизация Министерства внутренней безопасности США, вызванная ураганом «Катрина», анализируется закон о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина», приводятся мнения сторонников и противников сохранения ФЕМА внутри министерства. Сделан вывод о том, что ФЕМА осталось самостоятельным подразделением внутри министерства.

**Ключевые слова:** Министерство внутренней безопасности США, ураган «Катрина», закон о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина», ФЕМА.

А. А. Amelin

### Hurricane "Katrina" and Reorganization of the Department of Homeland Security of the USA

The Department of Homeland Security reorganization is considered in the article. It is caused by Hurricane "Katrina". Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006 is analyzed. Opinions on keeping FEMA in the Department of Homeland Security or out of it are presented. The author comes to the conclusion that FEMA remained to be an independent agency in the Department.

**Keywords:** the Department of Homeland Security, Hurricane "Katrina", Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006, FEMA.

Министерство внутренней безопасности США было создано 1 марта 2003 г. Это было самое масштабное преобразование структуры правительства США со времени создания единого Министерства обороны в 1947 г. Новое ведомство включило в свой состав 22 подразделения и управления. Целью его создания была максимальная централизация исполнительных органов, имеющих отношение к безопасности страны, сведение их в единую правительственную организацию. Так, 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. Внутри каждого департамента были различные федеральные службы, функции которых соотносились с деятельностью соответствующего директората.

Министерство внутренней безопасности прошло в своем становлении несколько этапов. Начало новому периоду положила одна из самых разрушительных природных катастроф в истории США – ураган «Катрина». Общие разрушения, причиненные ураганом «Катрина», который был также и катастрофическим наводнением, значительно превысили последствия любых других крупных стихийных бедствий в США, таких как чикагский пожар 1871 года, землетрясение и пожар в Сан-Франциско 1906 г. и ураган «Эндрю» 1992 г. [12, p. 5].

Ураган «Катрина» явился первым весомым испытанием для Министерства внутренней безопасности США и его подразделения – Федерального агентства по управлению в чрезвычайных ситуациях (от англ. ФЕМА). Ведомство оказалось не готово к природной угрозе, и его действия вызвали критику. Авторы статьи «Чертофф промедлил с федеральным ответом» негодовали, почему «министр внутренней безопасности М. Чертофф ждал 36 часов, чтобы объявить «Катрину» катастрофой национального значения,

а не начал немедленно руководить ответными действиями с 27 августа 2005 г., когда Национальный ураганный центр предсказал, что «Катрина» обрушится на побережье Мексиканского залива с огромной силой через 48 часов» [1].

ФЕМА подверглось жесткой критике, прежде всего за свою медленную реакцию и неспособность координировать усилия с другими федеральными агентствами и организациями. Так, мэр Чикаго Ричард Дейли был шокирован: «Мы готовы предоставить значительно больше помощи, чем они просили. Мы только и ждем просьбы» [2]. Он призывал к активным действиям. Через несколько дней после начала урагана Майкл Браун, директор ФЕМА, признался, что у него практически не было опыта управления в чрезвычайных ситуациях, когда он был назначен на должность президентом Бушем за два года до урагана «Катрина» [5]. И в самом деле, у него были ограниченные полномочия отдать приказ к действию федеральным ведомствам в течение около 36 часов после начала шторма, когда Чертофф назначил его в качестве «главного федерального чиновника», отвечающего за катастрофу. Чертофф один имел такие полномочия [8]. Президент Буш признал это и высоко оценил Майкла Брауна. Позже, 9 сентября, Чертофф вызвал Брауна в Вашингтон и отстранил его от непосредственного надзора за оказанием помощи при урагане «Катрина» и заменил его вице-адмиралом Тад Алленом, начальником штаба Береговой охраны США [4].

Видно, что ураган «Катрина» явился катализатором изменений в организации и структуре Министерства внутренней безопасности. Так, в 2006 г. был принят закон о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина». Он расширил задачи ФЕМА и усилил его полномочия в возможности предпринять действия до и после наступления катастрофы [3].

В качестве небольшого независимого агентства с 1979 по 2000 г. ФЕМА было ответственно за всеобъемлющее управление в чрезвычайных ситуациях. При решении этой задачи ФЕМА финансировало и координировало действия в области подготовки к чрезвычайным ситуациям, осуществляло руководство по спасению жизней людей и их имущества, финансировало восстановление разрушенных домов и инфраструктуры, чтобы помочь пострадавшим семьям и сообще-

ствам восстановиться, поддерживало действия по предотвращению будущих угроз. Эти четыре элемента (готовность к чрезвычайным ситуациям, реагирование на них, восстановление после и сдерживание возможных угроз) составили всеобъемлющее управление в чрезвычайных ситуациях. Однако весной 2001 г. администрация Дж. Буша-младшего реорганизовала ФЕМА с целью ориентации его усилий на гражданскую оборону и борьбу с терроризмом [3, р. 3].

В 2005 г. в результате всестороннего анализа работы министерства, проводимого М. Чертоффом, было установлено разделение ответственности в функциях управления в условиях чрезвычайных ситуаций. Так, с 1 октября 2005 г. эти функции были разделены между двумя компонентами МВБ: ФЕМА и Директоратом по обеспечению готовности к внешним угрозам. Директор ФЕМА, который также имел титул заместителя министра по федеральному управлению в чрезвычайных ситуациях, отчитывался прямо перед министром и контролировал три подразделения (реагирование, смягчение последствий и восстановление), десять региональных офисов и другие многочисленные компоненты. Функции готовности к чрезвычайным ситуациям были возложены на Директорат по обеспечению готовности к внешним угрозам, который возглавлял заместитель министра. Этот директорат состоял из помощника министра внутренней безопасности по защите инфраструктуры, главного врача, управления грантами и подготовки кадров, пожарной администрации США, управления координацией столичного региона, центра конфессиональных и общественных инициатив, управления кибер- и телекоммуникациями, которое включало национальную коммуникационную систему и национальный отдел по кибербезопасности. ФЕМА продолжало осуществлять ограниченную роль в координации и руководстве усилиями федеральных ведомств по подготовке, поддержанию и осуществлению планов действий в чрезвычайных ситуациях для обеспечения основных функций правительства после катастроф [3, р. 4].

Согласно закону 2006 г., новое ФЕМА стало включать Директорат по обеспечению готовности к внешним угрозам и все функции существовавшего ФЕМА. Однако не все компоненты директората перешли в ведение ФЕМА. Так,

Управление по защите инфраструктуры, Национальная система связи, Национальный отдел по кибербезопасности, Управление главного врача не были переданы под власть ФЕМА. Законом не указывалось, будут ли эти четыре структурные единицы составлять новую организацию, будут ли они автономными и подчиняться министру или войдут в какое-либо другое управление. На сегодняшний день Управление по защите инфраструктуры входит в Директорат национальной защиты и программ, Национальная система связи также входила в этот директорат с 2007 по 2012 г. и была упразднена указом Б. Обамы. Национальный отдел по кибербезопасности входит сегодня в Управление по кибербезопасности и коммуникациям в составе того же директората. Главный врач является помощником министра по вопросам здравоохранения.

На местном уровне законом устанавливалось создание региональных консультативных советов, региональных ударных команд и региональных рабочих групп по связи и координации в чрезвычайных ситуациях. Законом также разрешалось администратору организовать офисы по восстановлению после ураганов «Катрина» и «Рита» в Миссисипи, Луизиане, Алабаме и Техасе. Кроме включения этих офисов в состав ФЕМА, последнему предоставлялась большая организационная автономия, чем оно имело, начиная с того момента, когда стало частью Министерства внутренней безопасности. Как Береговая охрана и Секретная служба США, ФЕМА являлось отдельным подразделением в составе МВБ [3, p. 5–11].

Закон о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина» восстановил ответственность ФЕМА за руководство и поддержание усилий по сокращению людских потерь, имущества, а также по защите нации от возможных угроз. Законом обозначены следующие дополнительные задачи и функции ФЕМА:

1) руководство национальными усилиями в сфере управления в чрезвычайных ситуациях, включая катастрофы;

2) партнерство с неправительственными организациями для создания национальной системы управления в чрезвычайных ситуациях;

3) развитие федеральных возможностей реагирования в чрезвычайных ситуациях;

4) интеграция всех задач ФЕМА в области управления в чрезвычайных ситуациях;

5) создание мощных региональных отделений для решения местных вопросов;

6) использование ресурсов Министерства внутренней безопасности под руководством министра;

7) создание неправительственных возможностей управления в чрезвычайных ситуациях;

8) развитие и координация реализации стратегии, основанной на анализе риска внешних угроз;

9) обеспечение эффективности первоначального реагирования в чрезвычайных ситуациях;

10) курирование грантов в области готовности к чрезвычайным ситуациям;

11) реализация Национального плана реагирования;

12) подготовка и реализация федеральной непрерывности управления и планов операций;

13) поддержание и эксплуатация координационного центра реагирования внутри ФЕМА [3, p. 7].

В результате принятия закона 2006 г. изменилась роль ФЕМА в Министерстве внутренней безопасности. Позиция заместителя министра по федеральному управлению в чрезвычайных ситуациях была заменена должностью администратора ФЕМА. Статус администратора ФЕМА стал значительнее статуса заместителя министра по федеральному управлению в чрезвычайных ситуациях или заместителя министра в области готовности к внешним угрозам. Администратор имел возможность консультироваться с президентом, Советом внутренней безопасности и министром внутренней безопасности, особенно во время стихийных бедствий. Закон разрешал администратору иметь не более четырех заместителей, которых назначал президент по совету и с согласия Сената. Администратором ФЕМА назначались десять региональных администраторов [3, p. 17].

Чтобы стать администратором ФЕМА, нужно иметь определенный опыт и соответствовать требованиям: опыт руководства и управления не менее пяти лет, значительный опыт в кризисном управлении, способность управлять значительным штатом людей и бюджетом [11].

Закон устанавливал Управление коммуникациями в чрезвычайных ситуациях, директор ко-

того отчитывался помощнику министра по кибербезопасности и коммуникациям [9, р. 7]. В настоящее время Управление имеет шесть отделений и взаимодействует с правительством на всех уровнях, чтобы улучшить возможности связи в условиях чрезвычайной ситуации.

Большинство организационных изменений вступило в силу 31 марта 2007 г. Другие изменения стали действовать после принятия закона 4 октября 2006 г. Среди них следующие: 1) увеличение организационной автономии для ФЕМА; 2) создание Национального интеграционного центра, отвечающего за управление и поддержание Национальной системы управления инцидентами и Национального плана реагирования; 3) появление Национального центра моделирования и анализа инфраструктуры, который анализировал объекты критической инфраструктуры, их взаимозависимость, возможные сложности; 4) создание координатора инвалидности, который руководил политикой управления в чрезвычайных ситуациях с учетом потребностей лиц с ограниченными возможностями, взаимодействовал со средствами массовой информации, занимался планированием эвакуации в чрезвычайных ситуациях; 5) возникновение Национального операционного центра, задачами которого были мониторинг безопасности страны, управление инцидентами и принятие ответных мер, координация обмена информацией в целях выявления и предотвращения террористических актов; 6) создание должности защитника малых штатов, который должен был выступать за справедливое обращение с малыми штатами и сельскими общинами при оказании помощи в стихийных бедствиях [3, р. 13].

Принятие закона о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина» вызвало обсуждения и дебаты на тему, должно ли ФЕМА оставаться в составе Министерства внутренней безопасности или стать самостоятельным агентством. 17 декабря 2008 г. конгрессмен Дж. Оберстар, председатель Комитета по транспорту и инфраструктуре Палаты представителей, предоставил Б. Обаме меморандум, в котором рекомендовал восстановить ФЕМА в качестве независимого агентства, подчиняющегося непосредственно президенту. Дж. Оберстар отмечал, что задачи ФЕМА были искажены его концентрацией на угрозе терроризма, агентство

не могло быть гибким и быстрым из-за бюрократии МВБ, последнее мешало взаимодействию ФЕМА с правительствами штатов, так как поддерживало вертикальную структуру отношений [9, р. 2–3].

Два дня спустя конгрессмен Б. Томпсон, председатель Комитета по внутренней безопасности нижней палаты предложил, чтобы ФЕМА осталась частью МВБ, предупреждая, что отделение ФЕМА резко уменьшит федеральные средства, состояние готовности и усилия по координации управления в условиях чрезвычайной ситуации. По мнению Б. Томпсона, это также подрвет возможность эффективно реагировать на стихийные бедствия. Конгрессмен считал, что усилия должны быть направлены на обеспечение ФЕМА необходимыми ресурсами и создание организационной структуры, чтобы успешно выполнять свои задачи в рамках министерства [6, р. 1–2].

Сторонники сохранения ФЕМА внутри МВБ приводили следующие аргументы: 1) выход ФЕМА из состава МВБ положит начало трудному переходному периоду, переписыванию доктрины, модернизации систем, а «опасные природные явления и террористы не собираются ждать, пока мы проведем реорганизацию еще раз» [6, р. 9]; 2) основным преимуществом для ФЕМА как части МВБ – это ресурсы, доступные через компоненты МВБ. При отделении от министерства ФЕМА не сможет ими пользоваться [6, р. 11]; 3) хорошо известный круг управления в условиях чрезвычайных ситуаций включает готовность к внешним угрозам, реагирование на них, восстановление и смягчение последствий. Это относится и к природным, и к техногенным катастрофам. Если ФЕМА выйдет из состава министерства, то будет создано новое аналогичное агентство, так как его функции являются фундаментальными для ведомства безопасности [6, р. 12–13].

Отделение ФЕМА от министерства могло также вызвать путаницу среди учреждений. Конгрессу пришлось бы обеспечивать значительную законодательную базу для распределения ролей, обязанностей, полномочий. Все это привело бы к неизвестному увеличению федерального бюджета для повторного создания отдельных правительственных ведомств [10].

Сторонники отделения ФЕМА от МВБ отмечали три ключевых элемента: 1) независимый статус агентства; 2) включение администратора ФЕМА в состав кабинета президента; 3) предоставление администратору ФЕМА прямой связи с президентом [6, р. 9]. Рассматривая последний элемент, важно заметить, что администратор уже напрямую взаимодействовал с президентом во время катастроф. Конгресс США проголосовал за сохранение ФЕМА в составе МВБ.

Таким образом, ураган «Катрина» вызвал значительную реорганизацию внутри МВБ, которая коснулась, в основном, одного из его подразделений – ФЕМА. Это определилось функциями, которые осуществляло агентство в борьбе с природными катастрофами. Закон о реформе управления в чрезвычайных ситуациях после урагана «Катрина» создал новое ФЕМА с более широкими задачами и большей областью ответственности по внутренней безопасности. Оно стало самостоятельным подразделением в рамках министерства. В докладе Комитета по внутренней безопасности палаты представителей отмечалась важность принятия данного закона. Он определил для ФЕМА четкие задачи и приоритеты, предоставил ему власть и инструменты, с помощью которых ФЕМА должно было стать более эффективным и действенным. Кроме того, достоинством является объединение ответных ведомств. ФЕМА объединило две команды реагирования в чрезвычайных ситуациях в одну целую сеть – команды помощников по управлению инцидентами. Они включали в себя 3 национальных и 13 региональных отделений [7, р. 2]. В результате преобразований ФЕМА приобрело новую структуру и осталось динамичным, современным, постоянно развивающимся агентством.

#### Библиографический список

1. Chertoff Delayed Federal Response, Memo Shows by Jonathan S. Landay, Alison Young and Shannon McCaffrey. September 14, 2005 by Knight Ridder. <http://www.commondreams.org/headlines05/0914-04.htm> (Дата обращения: 10.03.2013).
2. Daley 'shocked' at federal snub of offers to help. Washburn, Gary. *Chicago Tribune*. September 2, 2005. [http://www.freedomforceinternational.org/newsarchive/FEMA\\_Katrina8.htm](http://www.freedomforceinternational.org/newsarchive/FEMA_Katrina8.htm) (Дата обращения: 10.03.2013).
3. Federal Emergency Management Policy Changes After Hurricane Katrina: A Summary of Statutory Provisions. Congressional Research Service. March 6, 2007.

<http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/RL33729.pdf> (Дата обращения: 10.03.2013).

4. FEMA director Brown resigns. King, John; Malveaux, Suzanne. *CNN*. September 12, 2005. [http://articles.cnn.com/2005-09-12/politics/brown.resigns\\_1\\_fema-official-david-paulison-chertoff?\\_s=PM:POLITICS](http://articles.cnn.com/2005-09-12/politics/brown.resigns_1_fema-official-david-paulison-chertoff?_s=PM:POLITICS) (Дата обращения: 10.03.2013).
5. FEMA Director Takes Heat for Katrina Response. Ross, Brian. *ABC News*. September 5, 2005. <http://abcnews.go.com/WNT/HurricaneKatrina/story?id=1099765> (Дата обращения: 10.03.2013).
6. FEMA: In or Out? Office of the Inspector General, U.S. Department of Homeland Security. February 2009. [http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmt/rpts/OIG\\_09-25\\_Feb09.pdf](http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmt/rpts/OIG_09-25_Feb09.pdf) (Дата обращения: 10.03.2013).
7. Five years later: an assessment of the post Katrina Emergency Management Reform Act. United States House of Representatives, Committee on Homeland Security, Subcommittee on Emergency Preparedness, Response, and Communications. One Hundred Twelfth Congress, First Session. October 25, 2011. [http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Fugate\\_0.pdf](http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Fugate_0.pdf) (Дата обращения: 10.03.2013).
8. Frontline: The Storm. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/storm/> (Дата обращения: 10.03.2013).
9. Memorandum: An Independent FEMA. Oberstar, James. December 17, 2008. <http://homeland.cq.com/hs/flatfiles/temporaryItems/20081218FEMAletter.pdf> (Дата обращения: 10.03.2013).
10. PKEMRA Implementation: an Examination of FEMA's Preparedness and Response Mission. Hearings before the Subcommittee on Emergency Communications, Preparedness, and Response of the Committee on Homeland Security, House of Representatives. One Hundred Eleventh Congress. First Session. March 17, 2009. <http://chsdemocrats.house.gov/SiteDocuments/20090317101038-02689.pdf> (Дата обращения: 10.03.2013).
11. Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006. <http://www.govtrack.us/congress/bills/109/s3721/text> (Дата обращения: 10.03.2013).
12. The Federal Response to Hurricane Katrina: lessons learned. February 2006. <http://library.stmarytx.edu/acadlib/edocs/katrinawh.pdf> (Дата обращения: 10.03.2013).

#### Библиографический список

1. Chertoff Delayed Federal Response, Memo Shows by Jonathan S. Landay, Alison Young and Shannon McCaffrey. September 14, 2005 by Knight Ridder. <http://www.commondreams.org/headlines05/0914-04.htm> (Дата обращения: 10.03.2013).

2. Daley 'shocked' at federal snub of offers to help. Washburn, Gary. Chicago Tribune. September 2, 2005. [http://www.freedomforceinternational.org/newsarchive/FEMA\\_Katrina8.htm](http://www.freedomforceinternational.org/newsarchive/FEMA_Katrina8.htm) (Data obrashheniya: 10.03.2013).
3. Federal Emergency Management Policy Changes After Hurricane Katrina: A Summary of Statutory Provisions. Congressional Research Service. March 6, 2007. <http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL33729.pdf> (Data obrashheniya: 10.03.2013).
4. FEMA director Brown resigns. King, John; Malveaux, Suzanne. CNN. September 12, 2005. [http://articles.cnn.com/2005-09-12/politics/brown.resigns\\_1\\_fema-official-david-paulison-chertoff?\\_s=PM:POLITICS](http://articles.cnn.com/2005-09-12/politics/brown.resigns_1_fema-official-david-paulison-chertoff?_s=PM:POLITICS) (Data obrashheniya: 10.03.2013).
5. FEMA Director Takes Heat for Katrina Response. Ross, Brian. ABC News. September 5, 2005. <http://abcnews.go.com/WNT/HurricaneKatrina/story?id=1099765> (Data obrashheniya: 10.03.2013).
6. FEMA: In or Out? Office of the Inspector General, U.S. Department of Homeland Security. February 2009. [http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmtrpts/OIG\\_09-25\\_Feb09.pdf](http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmtrpts/OIG_09-25_Feb09.pdf) (Data obrashheniya: 10.03.2013).
7. Five years later: an assessment of the post Katrina Emergency Management Reform Act. United States House of Representatives, Committee on Homeland Security, Subcommittee on Emergency Preparedness, Response, and Communications. One Hundred Twelfth Congress, First Session. October 25, 2011. [http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Fugate\\_0.pdf](http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Fugate_0.pdf) (Data obrashheniya: 10.03.2013).
8. Frontline: The Storm. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/storm/> (Data obrashheniya: 10.03.2013).
9. Memorandum: An Independent FEMA. Oberstar, James. December 17, 2008. <http://homeland.cq.com/hs/flatfiles/temporaryItems/20081218FEMAletter.pdf> (Data obrashheniya: 10.03.2013).
10. PKEMRA Implementation: an Examination of FEMA's Preparedness and Response Mission. Hearings before the Subcommittee on Emergency Communications, Preparedness, and Response of the Committee on Homeland Security, House of Representatives. One Hundred Eleventh Congress. First Session. March 17, 2009. <http://chsdemocrats.house.gov/SiteDocuments/20090317101038-02689.pdf> (Data obrashheniya: 10.03.2013).
11. Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006. <http://www.govtrack.us/congress/bills/109/s3721/text> (Data obrashheniya: 10.03.2013).
12. The Federal Response to Hurricane Katrina: lessons learned. February 2006. <http://library.stmarytx.edu/acadlib/edocs/katrinawh.pdf> (Data obrashheniya: 10.03.2013).