

Inter Agency Essay



Col. Arthur D. Simons Center
Fort Leavenworth, Kansas

№. 10-01

Сентябрь 2010

О Межведомственном Сотрудничестве

Боб Улин

межведомственное сотрудничество

Привлечение или представление 2 или более организаций, особенно правительственных.

В последние годы было много дискуссий, разочарований и беспокойства по поводу отсутствия сотрудничества и координации между учреждениями и ведомствами федерального правительства в случае стихийных бедствий (природных и искусственных) и ситуаций за рубежом. Последним разочарованием стали, как мы наблюдали на протяжении почти трех месяцев, миллионы галлонов сырой нефти, бьющие в водах Мексиканского залива. Отставной Адмирал Тэд Аллен, командир при президенте, который руководил процессами на местах, координировал работу различных организаций, каждую со своим руководством, законами, правилами и властными структурами, и, если посмотреть глубже, он должен был контролировать принятие ответных мер в рамках различных политических юрисдикций - местных, государственных и федеральных. В 2005 году ураган “Катрина” продемонстрировал трудности в создании всего общегосударственного подхода к реагированию на стихийные бедствия.¹ В то время генерал-лейтенант Рассел Оноре, командующий Объединенной Целевой Группы “Катрина”, применял элементы 82-й воздушно-десантной дивизии и обычную цепь местных, государственных и федеральных агентств, которые сотрудничали, чтобы сохранить жизнь и восстановить порядок.² После этой катастрофы Конгресс изучил проблему и работу отдельных комиссий по выявлению нерешённых вопросов. Это было пять лет назад. Неужели сегодня мы лучше, чем мы были тогда? Хотелось бы надеяться. Кажется, мы быстро учимся на своих ошибках, но медленно принимаем и упорядочиваем эффективные межведомственные и межправительственные решения.

В любой чрезвычайной ситуации политика также играет очень важную роль. Будь то мэр, губернатор или президент, он в достаточной мере наделён исполнительной властью, но звания автоматически не гарантируют способность доводить понимание и принимать сложные ответные меры. Вполне возможно, что, будучи умным политиком без какого-либо особого опыта администрирования, он сможет использовать власть, имея при этом мало понимания того, как использовать её достаточно эффективно. Некоторые вливаются в рабочий процесс, другие так и не достигают полной гармонии в работе. Кроме того,

некоторые рассматривают кризис как возможность получения политических преимуществ своих взглядов или дискредитации программы противника, подрыва его авторитета. В то же время, кризис в Персидском заливе усугубил ситуацию. Миллионы галлонов густой, зловонной и токсичной нефти разливаются в Мексиканском заливе и подходят к нашим берегам, загрязняя побережье, убивая диких животных, уничтожая наши предприятия и оскверняя наш прекрасный пейзаж. Но это все - реагирование на внутренние бедствия. Конечно, широкая федеральная координация мер реагирования в ответ на непредвиденные расходы за границей налажена лучше.

МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ И ДРУГИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

“Услуги военных это лишь часть национального механизма мира или войны. Эффективной национальной политикой в области безопасности является призыв к активным действиям, тесному взаимодействию не только между военными структурами, но и между оборонной службой и многих других министерствами и ведомствами правительства.”

*Фердинанд Эберштадт, чтобы Джеймс Форрестол, 1947*³

Отсутствие сотрудничества между федеральными министерствами и ведомствами не ново, как свидетельствует комментарий господина Эберштадта, данный им в 1947 году. Создание Национального Совета Безопасности, утверждённого Конгрессом в Законе о Национальной Безопасности 1947 года, было направлено на решение задач “холодной войны”, и система сослужила нам хорошую службу. Тем не менее, некоторые утверждают, что характер угроз, с которыми мы сталкиваемся сегодня, требует нового подхода.⁴

Межведомственное сотрудничество стало горячей темой в военных кругах. Оно получило новые тяги вскоре после шока и трепета кампании свержения Саддама Хусейна в Ираке. Генерал Колин Пауэлл, как сообщается, заметил, что “если вы разрушите его, вы его получите”. Действительно, мы сломали хребет режима Хусейна, свергнутого из правительства Ирака, что заставило Республиканскую гвардию бежать, распустить войска, а затем лишить каждого гражданина работы, что стало причиной мятежа. Стало очевидным, что военной власти было недостаточно для восстановления иракского общества, верховенства права и экономики. Вдруг оказалось, что военные службы пытаются восстановить то, что разрушили и ввести в действие инфраструктуры, обеспечивающее здоровье нации, её безопасность и управление. Тем не менее, военные не имеют ни всего необходимого оборудования, ни подготовки, необходимой для правильного проведения государственного строительства. Тогда, как военные структуры часто дополнены другими правительственными учреждениями в поддержку резервной операции за рубежом, “система” или её отсутствие, в целях обеспечения эффективной межведомственной координации представляет собой сложную задачу.

Недавно министр обороны Роберт Гейтс, заметил: “... несмотря на развитие за последние годы, набор инструментов межведомственных структур США по-прежнему представляет собой солянку из решений, принимаемых на скорую руку, ограниченных сроками и запутанными процессами во властных органах, постоянной нехватки ресурсов, а также громоздкими рабочими процессами”.⁵

По словам Секретаря Гейтса, достигнут незначительный прогресс с того времени, когда

Фердинанда Эберштадт написал свое письмо 63 года назад.

Итак, что же подразумевается под межведомственным сотрудничеством?

Было много разговоров о так называемом межведомственном сотрудничестве, как если бы оно действительно существовало как единое целое. На самом деле это неоднозначное понятие общественных объединений, федеральных министерств и ведомств, каждая из которых имеет собственную культуру, эксплуатационную процедуру, жаргон и собственные правила. Нет межведомственных школ, правил и объединяющей власти, за исключением президента Соединенных Штатов, который стоит во главе правительства США. Каждое федеральное ведомство или федеральный орган имеет своего лидера, бюджет, номенклатуру и миссию. Существует не так много стимулов к сотрудничеству. В реалии борьба за бюджетные полномочия, как правило, - это игра с нулевой начальной суммой. Хотя можно подумать, что широкий правительственный опыт, любой федеральный работник, плюс услуги за пределами собственного агентства или отдела, редко рассматриваются в качестве карьерного роста.

Как четко отражено в документах, одной из основных проблем в работе правительства США является трудность, если не невозможность, делегировать полномочия, ниже президентского уровня через департаменты и учреждения. Тем не менее, некоторое время существовал один такой процесс – работа Главы Дипломатической Миссии, который обычно связан с местным посольским ведомством, выполняющим двусторонние функции. Проблема координации зарубежных программ США обострилась после Второй Мировой Войны и начала холодной войны. Хотя был прецедент, когда президент Эйзенхауэр начал практику предоставления каждому послу прямого письменного разрешения на ведение любой деятельности персонала органов исполнительной власти страны, за исключением тех, которые находятся под контролем регионального военного командования. Каждый президент использовал несколько разные формулировки, но основные полномочия, требующих полной ответственности за руководство, координацию и контроль всех сотрудников исполнительных органов, начатые президентом Эйзенхауэром, были приняты каждым президентом.

По сути, главным полномочием Главы Дипломатической Миссии является единственный формальный межведомственный орган исполнительной власти, стоящий ниже президентского уровня. Остальные уровни правительства организованы в виде “печных труб” с многочисленными департаментами, учреждениями и другими организационными подразделениями в рамках исполнительного руководства должностных лиц, назначаемых президентом, часто с “совета и согласия” Сената. Эти должностные лица имеют функциональные обязанности, а также соответствующие бюджеты, предусмотренные законодательством. Традиционно они сотрудничают или работают вместе в коалиции суверенных штатов, за исключением случая, когда Президент лично руководит политикой и программами.

С Главой Дипломатической Миссии власти американского посольства до сравнительно недавнего времени лишь формально и на постоянной основе создали бюрократический орган правительства США. Совместные межведомственные целевые силы (СМЦС), созданные для решения проблемы наркотиков, являются второй попыткой создания композитных бюрократических организаций. Благодаря Главе Дипломатической Миссии американские

посольства были организованы и работают скорее как группы - как правило, их называют “страной групп”, а не коалиции, команды, состоящие из различных игроков, но под руководством делегированного лидера.⁶

Перед принятия законодательства Голдуотера-Николса в 1984 году, вооруженные ведомства подразделялись в отдельные министерства обороны и были менее, чем эффективны, о чем свидетельствует неудачная попытка иранских спасательных работ в 1980 под названием “Пустыня 1”. Эта драматическая неудача послужила толчком, заставившим Конгресс принять Закон Голдуотера-Николса, вступив в новую эру “совместности” в рамках военных служб.

Кроме того, после нападения на Всемирный торговый центр, произошедшее 11 сентября, Пентагон показал, что разведывательное сообщество было раздроблено, подразделения отказывались от сотрудничества, и не было сформировано центральное руководство. Создание должности Директора Национальной Разведки (ДНР) должно было исправить эту проблему, но позже было назначено три директора - так мы все еще имеем образованное фрагментарное общество.⁷ Следовательно, бесконечные попытки объединить федеральное правительство в “межведомственное” после 11 сентября оказались безрезультатными, особенно на национальном уровне. В то же время, определенный прогресс был достигнут на оперативном и тактическом уровнях.

В последнее время при обсуждении с Кевином Стаффордом, бывшим специальным агентом, отвечающим за отдел ФБР в Канзас-Сити, он отметил, что, хотя еще есть проблемы, “мы должны помнить о том, что были приложены значительные усилия, и я считаю, что многими лицами и учреждениями достигнут прогресс по разработке общей эффективности межведомственных усилий”. Он также сказал, что “многое сделано для развития совместных партнерских отношений как в федеральном правительстве, так и среди государственных, окружных и муниципальных учреждений, а также частного сектора”.⁸ Он подчеркнул важную роль, которую играет штата, округ, муниципальные и племенные учреждения в продвижении национальных инициатив в области безопасности, потому что федеральное правительство использует эти учреждения в качестве основы для предупреждения и ликвидации данной структуры и обеспечения оперативных и разведывательных ресурсов в поддержку Национальной Безопасности.

В области национальной безопасности много обсуждений и выделены значительные средства на воплощение правительственных реформ, но эти меры незначительны. Главным среди этих мер явился Проект по Национальной Безопасности, которым умело руководил Джеймсом Р. Локера III.⁹ В своем докладе Локер отметил: “наш оптимизм основан на том, что, опираясь на широкое распространение и растущий консенсус, мы достигли момента принятия решения. Не все, однако, еще уверены, что основные реформы президента США по системе национальной безопасности, действительно необходимы”

При разговорах о совместности в Департаменте Обороны широко обсуждаются иранские события по спасению заложников, при том, что до Пустыни 1 изменение законодательства в Департаменте Обороны США Голдуотера-Николсона не было внесено. Двадцать шесть лет спустя, вооруженные силы всё ещё остаются “Объединёнными”.

Что касается зарубежных непредвиденных обстоятельств, то Министерство Обороны и другие правительственные учреждения не всегда работают вместе эффективно и слаженно. В результате армия требует межведомственного образования, доктрины и процедур, которые позволят улучшить свою способность развиваться и выполнить все решения правительства по всему спектру непредвиденных обстоятельств, от поддержания мира до возникновения конфликта. Наибольшая озабоченность армии связана с ее опытом работы с различными федеральными министерствами и ведомствами в Ираке и Афганистане за последние 8 лет.

Точно так же выглядят и драматические неудачи межведомственного и межгосударственного сотрудничества в ликвидации последствий урагана “Катрина”, и теперь гигантский разлив нефти в Мексиканском заливе может стать каталитическим событием, которое подвигнет Конгресс Соединенных Штатов к решению этой проблемы по аналогии с проектом Голдуотера-Николса. Одним из подходов может стать создание отделения в Правительстве США, которое представляет власть, и, самое главное, осуществляет контроль за ресурсами, необходимыми для решения правительством задач, связанных с внутренними бедствиями (искусственного или естественного характера) и чрезвычайными ситуациями за рубежом.

Куда же идёт наше общество?

Конгрессмен Рэнди Форбс представил законопроект (HR 2207) под названием “Акт Межведомственной Комиссии по Сотрудничеству” от 30 апреля 2009. Основной функцией этой комиссии является “изучения долгосрочных глобальных проблем, стоящих перед Соединенными Штатами, и разработка законодательных и административных предложений по совершенствованию межведомственного взаимодействия.”¹⁰ Данная комиссия даёт хорошее начало, потому что только Конгресс может решить эту проблему, поскольку он контролирует бюджет и должен будет принять закон, который заставит правительственные министерства и ведомства работать вместе на благо наших национальных и международных интересов. На сегодняшний день этот закон, скорее всего, умрёт из-за отсутствия поддержки 111 Конгресса. Будем надеяться, это законодательство вновь будет представлено в Конгресс 112 и в итоге получит поддержку, необходимую для осуществления изменений в этой важной области.

Необходима межведомственная доктрина, основанная на реалистичном изучении и анализе уроков прошлого, и межведомственные образования при поддержке дополнительных мест для трудовых ресурсов в ключевых федеральных министерствах и ведомствах, потому что это и есть строительные блоки для более плодотворного сотрудничества и повышения эффективности.

Армия особенно эффективна, когда военные получают серию последовательных и прогрессивных учебных курсов на протяжении всей своей военной карьеры. Другие государственные учреждения не имеют бюджетных средств на поддержку образовательной деятельности такого уровня. Когда система военной школы хорошо развита и есть все необходимые ресурсы, возможно, они могли бы использовать все образовательные возможности, предоставляемые армией. Большинство людей не знает о том, что военные курсы, предлагаемые на уровне колледжей и выше, изучение всех аспектов государственной власти, в том числе дипломатических, военных, информационных и экономических, в купе

даёт возможность получить продвинутое гражданское образование. Таким образом, студенты получают довольно обширные знания.

Командование Армии США и Колледж Генерального Штаба (CGSC), самый крупный из всех военно-учебных заведений, готовящий офицеров, в стремлении привлечь межведомственные представительства набирает обороты на протяжении последних 4 лет. Каждый год студенты из других правительственных ведомств (в том числе государства, юстиции, ЦРУ, Национального Агентства Геопромышленной Обороне по Уменьшению Угрозы, Федеральной службы Судебных Приставов, сельского хозяйства и др.), начинает обучение офицеров среднего уровня по 10-месячной программе высшего уровня исследования, которая включает в себя изучение менеджмента, логистики, истории, национальной политики в области безопасности, стратегии, военного планирования и операций, а так же широкий диапазон дополнительных курсов. Программа является сложной задачей высокой академической важности. Студенты, которые решили пройти обучение, имеют возможность получить степень магистра, так как CGSC является полностью аккредитованным учебным заведением, дающим степень магистра. Но не ошибитесь, так как отправка нескольких других членов правительственного агентства на военную службу и поступление их в военные колледжи каждый год не будет создавать мгновенное межведомственное сотрудничество. Необходимо время, чтобы развить понимание, межкультурные отношения и расширить взгляды.

Однако, если мы не наладим учебный процесс, это сразу повлечет за собой неспособность наших сотрудников во всех федеральных министерствах и ведомствах к оцениванию и понятию друг друга, что является необходимым условием для достижения большей эффективности и результативности реагирования правительства на чрезвычайные ситуации.

Что касается межведомственного сотрудничества в целях облегчения и предотвращения внутренних бедствий, Институт Чрезвычайных Ситуаций (EMI) Эммитсберга, штат Мэриленд “выступает в качестве национального координационного центра для развития и оказания чрезвычайной подготовки управленческих кадров для расширения возможностей федеральных, государственных, местных, и племенных государственных должностных лиц, добровольных организаций, а также оказывает поддержку государственным и частным секторами в целях сведения к минимуму воздействия стихийных бедствий на американское общество”.¹¹ Хотя колледж является высококвалифицированным учебным заведением, тем не менее, военные могут помочь и здесь. Команда инцидента, система и процедура, признанные Департаментом Национальной Безопасности и есть гражданский эквивалент того, что армия называет “боевой командой”. Искусство и наука об обороне преподаются в Форт Ливенворт, штат Канзас. Форт так же включает Программу Команды Военных Действий, Теорию Системы Команды Военных Действий, Лабораторию Команды Военных Действий, Учебный Командный Центр Военных Действий для Национальной Гвардии, Центр Армейской Подготовки, Национальный Центр Моделирования и Центра Доктрины Развития Армии. Армия потратила сотни миллионов долларов в течение последних 30 с лишним лет на совершенствование этих программ и мероприятий. Эти возможности, осуществляемые за счёт американского налогоплательщика, могут быть использованы в качестве модели для разработки учебных курсов и программы сертификатов для местных, государственных

и федеральных агентств и руководителей американского общества, которые могут быть привлечены для оказания помощи в случае природных или антропогенных бедствий. Расширение программы ЕМІ в Форт Ливенворт в самом сердце Америки, включая в неё тактику “боевой команды”, методы и процедуры, поможет значительно расширить и улучшить достижения и влияние Армии.

То, чему мы научились в армии, это понимание того, что нет замены общей доктрине, образованности, тщательной подготовке и целенаправленной оценке. Действительно, результаты оценки основаны на доктрине, и цикл повторяется с течением времени. Настало время для всего правительства США серьёзно рассмотреть вопрос межведомственных и межправительственных образований, используя существующие возможности, передовую практику и образовательные технологии. От этого зависит безопасность нашей страны. ИАЭ

Примечания

1. Провал Инициативы, Доклад Избираемого Двухпартийного Комитета по Расследованию и Подготовка к Ликвидации Последствий Урагана “Катрина”, 26 февраля 2006 и Противодействие Урагана “Катрина” на Федеральном Уровне, Накопленный Опыт, Белый Дом, февраль 2006.
2. Совместная Целевая Группа “Катрина” была совместной работой между Департаментом Обороны США и Федерального Агентства по Чрезвычайным Ситуациям, созданная 31 августа 2005 года в Кэмп-Шелби, штат Миссисипи, направленная на организацию мер по оказанию помощи на побережье Мексиканского Залива в связи с последствиями урагана “Катрина”, http://en.wikipedia.org/wiki/Joint_Task_Force_Katrina.
3. В письме Фердинанда Эберштадта, бывшего председателя Совета Армии Военно-Морских Сил, его друга Джеймс Форрестол, затем Секретаря ВМФ, а затем Первого Министра Обороны. Цитируется по “Управляя Миром” Дэвид Роткоф, Связям с Обществом, Нью-Йорк, 2005.
4. “Соединенным Штатам ... необходим решительный, но при этом тщательно проработанный план всеобщей реформы в реформировании национальной системы безопасности, которая обеспечит управление и преодоление вызовов нашего времени.” Установка Нового Щита, Проект по Реформе Национальной Безопасности, ноябрь 2008.
5. Иностранное Дело, “Помогая другим, защитить себя”, Роберт М. Гейтс, Том 89, № 3, май / июнь 2010, стр. 4.
6. Интервью с Послом в отставке Эдуардом Марксом, 22 июня 2010. Посол Маркс участвовал в Проекте по Вопросам Реформы Национальной Безопасности и является частым преподавателем Колледжа Объединенных Сил и старший наставник Программы Командных Военных Действий в Форт-Канзас.
7. Huffington Post, 21 июня 2010, “Отставка Адмирала Блэра: Хорошее время пересмотреть власти DNI, но даже лучшее время для переоценки поддержки Белого Дома по DNI”.
8. Кевин Стаффорд служил в ФБР в течение 25 лет. Его последний пост - помощник директора ФБР, оперативная поддержка управления, Ядерное Обнаружение, Департамента Национальной Безопасности, где он имел рейтинг ФБР SES члена для DHS и отвечал за оказание помощи и обеспечение стратегического руководства в разработке и реализации возможностей нации, направленных на

предотвращение, обнаружения и пресечения радиологического / ядерного нападения.

9. Устанавливая Новый Щит, Проект Реформы Национальной Безопасности, ноябрь 2008, резюме.

10. Общая Оценка и Статус, 111 Конгресс (2009-2010), HR 2207, CRS Резюме [http:// www.thomas.gov](http://www.thomas.gov).

11. Управление по Чрезвычайным Ситуациям Институт МЧС на <http://training.fema.gov/aboutEMI.asp>.

ОБ АВТОРЕ

Боб Улин, отставной армейский полковник, является генеральный директор CGSC Foundation, некоммерческой корпорации, которая поддерживается исключительно американской армией при командно-штабном колледже (CGSC), где он является адъюнкт-профессором по исследованиям в сфере национальной безопасности. Находясь на военной службе, он преподавал на факультетах CGSC и в военном колледже, а так же сотрудничал с ЦРУ, ФБР, Госдепартаментом и другими федеральными ведомствами на протяжении всей своей карьеры в армии и гражданской деятельности. Он служил на Лансинг, Канзас-Сити 5 лет, когда он разработал свои первые планы управления в чрезвычайных ситуациях и подготовку кадров для городских властей и экстренного реагирования. Он также разработал и провел региональную конференцию по Национальной Безопасности в 2003 году, в которой приняли участие 285 респондентов и общественных лидеров из 23 стран. Он много писал по вопросам национальной безопасности. Полковник Улин, имеет степень магистра по истории Ближнего Востока, которую получил в Университете штата Канзас, степень магистра в области международных отношений Бостонского Университета и является выпускником Программами Управления Национальной Безопасностью в Школе Управления имени Кеннеди при Гарвардском Университете.

Серия Межведомственных Эссе

Серия Межведомственных Эссе (СМЭ) - издается Саймонс Центр для изучения межведомственного сотрудничества. Серия призвана обеспечить выход для оригинального эссе на темы, которые будут стимулировать профессиональные обсуждения, а так же для дальнейшего понимания общественностью проблемы аспекта межведомственной национальной безопасности, возникающей на тактическом и оперативном уровнях.

Это эссе представляет собой мнение автора и не отражает официальную точку зрения Департамента Армии, Министерства Обороны, Правительство Соединенных Штатов, Центра Саймонс или Командно-Штабного Колледжа Фонда.

Статьи опубликованы Саймонс Центром, не защищены авторским правом, однако Саймонс Центр просит признания в использовании материалов в других работах.

Col. Arthur D. Simons Center
655 Biddle Blvd., PO Box 3429
Fort Leavenworth, Kansas 66027
ph: 913-682-7244
www.TheSimonsCenter.org



CGSC Foundation Press
100 Stimson Avenue, Suite 1149
Fort Leavenworth, Kansas 66027
ph: 913-651-0624
www.cgscfoundation.org