



Почему межправительственные связи в США перестали действовать после урагана Катрина?

ДЕЙЛ С. РАЙТ

29 августа 2005 г. губернатор Калифорнии Кэтлин Бланко и Михаэль Браун, глава Федерального агентства по управлению в кризисных ситуациях (FEMA), стояли бок о бок на пресс-конференции сразу после того, как ураган Катрина обружился на побережье Луизианы и Миссисипи. Они хвалили и благодарили друг друга за межправительственное сотрудничество в ответ на удар стихии.

Спустя 24 часа большинство домов жителей Нового Орлеана было затоплено водой на 3–4 метра и 80% населения города выехало за его пределы. 100 тысяч жителей остались в городе, а тысячи — в основном афроамериканцы — собрались в Конвеншн холле и под куполом огромного стадиона, в городе начались грабежи и беспорядки.

От гармонии к разладу

Сейчас мэр Нового Орлеана Рэй Нейджин и губернатор Бланко критикуют и даже проклинают не только FEMA, но и Департамент внутренней безопасности и Президента Буша. Они обвиняют их в бездействии и дезорганизации деятельности FEMA, службы отечественной безопасности и других органов власти за неспособность оказать своевременную помощь осажденным в результате разгула стихии жителям, а также региональным и местным властям в Новом Орлеане и на побережье залива.

Чем объясняется столь странный разлад в межправительственных отношениях? Почему произошел драматический поворот от похвал к проклятиям в течение одного дня? Масштабы стихийного бедствия до предела взвинтили нервы у жителей и официальных лиц. Однако, совокупность других факторов — политических, социальных, расовых, экономических, управленческих и особенно межправительственных — привела межправительственные отношения в районе залива в такое состояние, когда поток обвинений в бездействии в адрес друг друга нарастал по спирали, что способствовало превращению стихийного бедствия в подлинную катастрофу.

Размеры катастрофы

Для одного миллиона людей, живущих на побережье, а также для миллионов других, которые помогали в борьбе с бедствием, ураган Катрина стал катастрофой. Некоторые жители мародерствовали, тогда как другие оказывали помощь пострадавшим. И то, и другое имело место в Новом Орлеане. Некоторые впали в отчаяние, что способствовало разгулу анархии, а некоторые пытались противодействовать стихии. Посередине находилась группа людей мэра из 15 человек, которым пришлось переместиться в Хайятт отель и налаживать временные системы связи, после того как вышли из строя линии связи, электропередачи, телефонные сети и полицейские радиостанции.

Дейл С. Райт — профессор политологии и публичного управления в Университете Северной Каролины — Чэпел Хилл, выпускник этого учебного заведения. Автор книг «Понимание межправительственных отношений» (1978, 1982 и 1988) и «Глобализация и децентрализация» (1996) и многих других.

Ураган Катрина привел к беспрецедентной по масштабам катастрофе.

Как же действовали в этой ситуации представители местных, региональных и центральных органов власти? В столице страны в четверг 1 сентября 2005 г. директор FEMA Браун заявил, что он не осведомлен о показе телевидением тысяч людей, скопившихся в Конвеншн холле. В то время как Хьюстон (штат Техас) принял половину эвакуированных жителей, другие города и штаты по всей стране предложили дать кров беженцам. Айова, например, расположенная в более чем 500 милях к северу, дала пристанище более чем тысяче пострадавших. Реакция же со стороны власти различных уровней была смешанной. Их действия (и бездействие) способствовали превращению бедствия, которым можно было управлять, в катастрофу.



Незадействованные автобусы во время эвакуации из Нового Орлеана в результате нестыковок в действиях между правительством штата и FEMA.

Межправительственные связи в США

Преждевременно выносить окончательное обвинение местным, региональным и центральным органам власти. Поиск «виновных» руководителей сам по себе очень спорный вопрос. Мы не можем получить у представителей властных структур полного перечня событий, действий и контактов, имевших — или не имевших — место до, во время и после урагана Катрина. Однако мы придем к лучшему пониманию случившегося на побережье, если разберемся в фундаментальной проблеме: как же работают межправительственные отношения в США? Состояние этих отношений порождает запутанность и автономность в действиях, что ведет американскую систему управления к регрессу, перекладыванию ответственности друг на друга и проволочкам. В чрезвычайных ситуациях власти на местах первыми несут ответственность за случившееся, власти штатов вторыми, а центральные органы власти предоставляют «последние средства» из ресурсов. Чиновники предпочитают осторожничать, нежели действовать. Политики и высокопоставленные официальные лица живут скорее в атмосфере риска и неопределенности, чем активного поиска мер по наведению порядка.

В США действуют более 87 тысяч органов местного самоуправления, 50 правительств штатов и центральное правительство страны. Фактически все они имеют значительную власть в сфере сбора налогов и по расходованию средств почти по своему усмотрению. Более важным является то, что в стране есть почти 500 тысяч всенародно избранных официальных лиц в центре и на местах, наделенных властными полномочиями для действий по поручению «их граждан». И не удивительно ли, что действия в рамках американских межправительственных отношений часто называют действиями в состоянии «некоторого хаоса»? Трагедией урагана Катрина является то,

что политическая воля и управленческие действия на смогли преодолеть предубеждений, сложившихся в системе межправительственных отношений, что и привело к хаосу.

FEMA была создана для оказания помощи в случае стихийных бедствий, чтобы противодействовать тенденции «некоторого хаоса» в американских межправительственных отношениях. Но этого не случилось. Меры по преодолению последствий катастрофы подразумевают унификацию власти или тесное сотрудничество. Такое тесное взаимодействие может обеспечить проведение энергичных, сфокусированных, своевременных действий и привлечение всех имеющихся ресурсов для работы. Но таких действий во время нашествия урагана Катрина предпринято не было. Явилась ли эта катастрофа результатом изъянов в структуре власти или непрофессионализмом отдельных политиков и чиновников?

За редким исключением, избранные официальные лица на всех уровнях власти проявляют свою «публичную человеческую сущность» в оказании запоздалой и весьма скромной помощи. Но федеративная система несет в себе дополнительный риск. Дональд Кеттл, автор книги о внутренней безопасности и американских политиках, утверждает, что «крайне своеобразная система федерализма содержит в себе сильные ростки раздробленности, и в отсутствие более мощной власти латание прорех в трескающейся по швам межправительственной системе . может подорвать готовность страны к преодолению чрезвычайных ситуаций».

Разлад, приведший к катастрофе

Почему фактические трещины в американских межправительственных отношениях остаются не заделанными и, расходясь по спирали, ведут от неясной угрозы урагана к неминуемому стихийному бедствию, а затем и к катастрофе? Фундаментальные отличия и многочисленные нюансы в отношениях между властными структурами в США являются лишь необходимыми условиями, но не недостаточными причинами возникновения хаоса на побережье.

Органы власти разных уровней всегда сотрудничают, хотя и с заминками, но достаточно эффективно в предоставлении товаров и услуг почти 300-миллионному населению американских «потребителей». Почему же имели место чудовищная ошибка и разлад в действиях в случае с ураганом Катрина?

В отсутствие официального отчета, подобного Отчету Комиссии 9/11 (по событиям 11 сентября. — *Ред. русск. изд.*), выявление окончательных причин катастрофы умозрительно и спекулятивно. И подобно самой Комиссии 9/11, создание другой Комиссия занимающийся расследованием, довольно спорно. Но все же можно на основании выводов Комиссии 9/11 выявить основные факторы, способствовавшие возникновению хаоса и катастрофы на побережье. Комиссия обозначила их следующим образом:

1. недостаток воображения;
2. неверно расставленные политические приоритеты;
3. неадекватные возможности;
4. неэффективное управление.

По каждому из этих пунктов можно написать докторскую диссертацию. Мы ограничимся одним или двумя разъяснительными комментариями.

Воображение подразумевает просчет вероятности и степени тяжести угрозы для определения необходимых мер безопасности. Ураганы и наводнения случались и прежде. Но, несмотря на предупреждение о приближении Катрины, слишком много руководителей на слишком многих постах обратили слишком мало внимания на то, чтобы представить и вообразить, что это может привести к хаосу и катастрофе.

Политика может быть представлена на одном примере — это FEMA. Вхождение FEMA в состав Департамента внутренней безопасности привело к понижению ее статуса и уменьшению ее финансирования; она действовала на вторых ролях в проведении антитеррористической политики. У ее руководителя не было явного опыта управления во время стихийных бедствий, и его недавно сместили с этого поста. Имели ли место, как считают большинство афроамериканцев

и других критиков, неправильно расставленные политические приоритеты, обусловленные расовыми и экономическими факторами? Повлиял ли на замедление темпов эвакуации тот факт, что большинство оставшихся в затопленном городе жителей были бедняками и афроамериканцами?

Возможности, в нескольких словах, отражают способность выполнить задачу. Выводы Комиссии 9/11 свидетельствуют о том, что имеющийся потенциал полностью соответствовал возможностям преодоления последствий урагана.

«Правительственные агентства слишком часто пассивны, воспринимая то, что они видят, как данность, в том числе и попытки по определению и точной оценке ущерба и серьезных опасностей, что в итоге ведет к слишком большим затратам, слишком большим противоречиям и неоправданно большим разрушениям». Организационные мощности были гораздо ниже тех, которые могли бы предоставить объединенные усилия большинства, если не всех, от 75 до 100 местных, региональных и центральных организаций, предназначенных для предупреждения и ликвидации последствий урагана Катрина на побережье.

Управление подразумевает обширный перечень мер, включающий эффективные контакты в рамках и вне рамок властных полномочий и возможность их превышения. Агентства, действующие в американской системе межправительственных отношений, больше похожи на узкопрофильных врачей-специалистов, когда один ставит диагноз, другой делает анализы, а третий назначает курс лечения. Особняком на фоне толпы таких специалистов стоит практикующий врач, чья основная работа состоит в том, чтобы врачи-специалисты работали единой командой и делали все для выздоровления пациента. Эффективность межправительственных связей в США зависит от количества таких «практикующих врачей». В случае же с катастрофой, вызванной ураганом Катрина, их было слишком мало или не было совсем.

Взгляд на прошлое и будущее

Экономические затраты на ликвидацию последствий катастрофы оцениваются в миллиарды долларов. Только из бюджета на это выделяется 200 млрд. долларов плюс миллиарды из различных государственных и местных фондов. К этому следует добавить гибель, по реалистичным оценкам, от одной до двух тысяч людей, рост цен на газ и нефть и снижение экономического роста на пол процента или на один процент. Даже исчерпывающее исследование государственной комиссии, похоже, не дает полной оценки всех затрат и последствий нашествия Катрины на побережье.

Однако один факт представляется очевидным. Драма Катрины разыгралась на сцене, созданной громоздкими и частично хаотичными межправительственными отношениями. Для предотвращения природных катаклизмов типа урагана Катрина или террористических акций нужны публичные лидеры с политической волей и опытные администраторы с управленческими навыками, способные воплощать их в конкретные действия. Такие качества необходимы для преодоления в американских межправительственных отношениях юридических препон, препятствующих проведению каждой официальной акции. Наличие одаренного богатством воображением коллективного руководства — решающий фактор в деле предупреждения или смягчения последствий будущих чрезвычайных ситуаций.

Дополнительная литература

- Donald F. Kettl (2004). *System Under Stress: Homeland Security and American Politics*. CQ Press.
- Donald F. Kettl (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, 2-nd ed.
- Richard Posner (2004). *Catastrophe: Risk and Response*. Oxford University Press.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*. W. W. Norton.
- Deil S. Wright (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Brooks Cole, 3-rd ed.