

## Усъвършенстване на системата за защита при бедствия на Република България

Стефан Хаджитодоров, Николай Павлов, Георги Кръстев и Атанас Радев<sup>1</sup>

### Анотация:

В доклада е представен анализ на системата за защита при бедствия на Република България и са направени предложения за усъвършенстване на системата с цел подобряване сигурността на гражданите.

**Ключови думи:** защита при бедствия, Единна спасителна система

Предмет на анализа е системата за защита при бедствия в Република България и възможностите за нейното усъвършенстване. Предметът на изследването обхваща както Единната спасителна система, дефинирана в чл.20-22 от Закона за защита при бедствия така и други органи на държавната власт, които имат компетенции в стратегическото управление на защитата при бедствия. Актуалността на темата се определя от постоянната тенденция за нарастване броя на бедствията на територията на страната ни и увеличаване броя на жертвите и пострадалите от тези бедствия. Целта на анализа е да се подпомогне прегледа на изпълнението на Стратегията за национална сигурност на Република България, като се осъществи анализ на съществуващата система за защита при бедствия и се формулират препоръки за нейното усъвършенстване.

Международната среда на съществуващата национална система за защита при бедствия се формира преди всичко от институционалната среда в Европейския съюз. Важно е да се подчертае, че европейската политика за защита при бедствия все още е в процес на изграждане. Нейното формиране е сложен процес, обусловен от различните интереси на страните-членки на ЕС в тази деликатна област, свързана с националната сигурност. Европейската политика за защита при бедствия е тясно свързана с политиката за оказване на хуманитарна помощ. Политиката на ЕС за защита при бедствия и оказване на хуманитарна помощ се осъществява от Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита” на Европейската комисия (DG ECHO). Ключова роля в системата на ЕС за защита при бедствия има Общностният Механизъм за гражданска защита (The Mechanism), създаден през 2001 г. На базата на Механизма постепенно бе изграден и Координационният център за реагиране при извънредни ситуации (Emergency Response Coordination Centre – ERCC) – основният оперативен орган за координиране на сътрудничеството в областта на гражданската защита в ЕС. Към Механизма функционира и Общата комуникационно-информационна мрежа за извънредни ситуации

---

<sup>1</sup> Екип на Центъра за изследвания по национална сигурност и отбрана при БАН

(CECIS). В рамките на Механизма се прилага т.нар. Модулен подход – предоставяне на модули за гражданска защита от страните-членки на засегнатата страна. Дългосрочната амбиция на ЕС в областта на защитата при бедствия е да бъдат изградени Европейски сили за гражданска защита.

## **Стратегическа рамка на политиката за защита при бедствия в Република България**

Понастоящем политиката за защита при бедствия в Република България се осъществява при сравнително добре разработена на документално равнище стратегическа рамка. Утвърдената стратегическа рамка е функция на политическия процес и отразява вижданията на различни правителства от последните години за стратегическото управление на политиката за защита при бедствия. Внимателният анализ показва, че в своята същност стратегическите документи, приети от различни правителства не се различават значително. По-скоро, управленски проблем е наличието на няколко стратегически документи, които „размиват” рамката на държавното управление в тази ключова област.

От държавно-правна гледна точка политиката за защита при бедствия е проявление на държавната власт и има подчертано политически характер. Както отбелязва Мардиросян, бедствията винаги са били обект на политизация и някои бедствия имат много сериозен политически резонанс.<sup>2</sup> Всеки документ в тази област – както стратегически, така и нормативен, е резултат от някаква политика и е приет в изпълнение преди всичко на политически ангажименти<sup>3</sup>. В този смисъл, националните стратегически документи, са важен политически ориентир за дейността на държавната администрация за защитата при бедствия.

## **Национални стратегически и програмни документи**

Основен елемент на стратегическата рамка за защита при бедствия в Република България са приетите национални стратегически и програмни документи. Понастоящем има три основни стратегически и програмни документи, които формират трите йерархични нива на *ненормативната документна база* за дейностите по защита при бедствия. Трите основни документа, подредени по тяхното място в йерархията от документи са, както следва:

---

<sup>2</sup> Гаро Мардиросян Природни бедствия и екологични катастрофи, София: Академично издателство „Проф.Марин Дринов”, 2007; с. 17

<sup>3</sup> Изключение вероятно правят само нормативните актове, приети в съответствие с изискването за транспониране на приетите от ЕС норми.

- Стратегия за намаляване на риска от бедствия 2014 – 2020
- Национална програма за защита при бедствия 2014 – 2018
- Годишни планове за изпълнение на Националната програма за защита при бедствия

Налице е недостатъчна съгласуваност между двата основни стратегически документи – Стратегията за намаляване на риска от бедствия 2014 – 2020 и Националната програма за защита при бедствия 2014 – 2018. Самата необходимост от два документа със сходен предмет не е ясно обоснована. Разликата в периода на действие на двата документа също не е аргумент в тяхна полза. И двата документа не решават въпроса с формализма на стратегическото планиране и координацията на дейностите по защита при бедствия. Недостатъчен е фокусът върху превенцията. Съществен недостатък е липсата на финансова осигуреност на предвидените дейности за защита при бедствия в Годишните планове за изпълнение на Националната програма за защита при бедствия. В дискусиите по стратегически и планови документи въпросът за финансирането е истински *препъникамък* и *път без изход*. Поставят се въпросите за финансовото осигуряване и на стратегическите, и на плановите документи.

Съществен недостатък на Стратегията за намаляване на риска от бедствия 2014-2020 г. е отсъствието на ясно очертано виждане за ролята и мястото на органите на местна власт и местно самоуправление и на местните администрации. Стратегията за намаляване на риска от бедствия е един от тези стратегически документи, които могат да намерят своята реализация в най-голяма степен в отделните населени места и касаят живота на всеки човек, до когото тези власти са най-близо.<sup>4</sup> В стратегията се говори само на две места за местната власт и местната администрация

Националната програма за защита при бедствия (2014-2018) има по-аналитичен характер в сравнение със Стратегията за намаляване на риска от бедствия. Националната програма включва подробен анализ на състоянието на защитата при различните видове бедствия, както и мерки за намаляване на уязвимостите.

Като цяло в България има изградена обща политико-стратегическа рамка за защитата при бедствия. Основни предимства на стратегическата рамка са ясното дефиниране на целите, приоритетите, видовете бедствия и мерките за защита. Основни недостатъци на политико-стратегическата рамка са формализмът при изготвяне на документите и плановете, липсата

---

<sup>4</sup> Стратегии от „макрониво“, като Стратегията за национална сигурност на Република България (обн. ДВ, бр. 19 от 13 март 2011 г.), Стратегията за енергийна сигурност и други, макар и да декларират, че имат за своя цел и сигурността на отделния човек, не засягат в такава степен всекидневния живот на гражданите и обществото, нямат за цел да защитят непосредствените измерения на сигурността – сигурност на жилище, сигурност на личен живот и професионална дейност и други.

на финансово осигуряване, недостатъчно превантивни учения и тренировки по защита при бедствия – както на национално, така и на областно и общинско ниво. Недостатъците могат да бъдат определени като толкова съществени и многобройни, че превръщат стратегическата рамка в пожелателен и декларативен документ. По такъв тип документи обикновено се правят отчети, според които и най-малкият напредък може да бъде представен като важен за политиката.

## **Правна уредба на защитата при бедствия**

Правната уредба на защитата при бедствия може да се характеризира като самостоятелен подотрасъл на Административното право на Република България. Тя съдържа административно-правни и организационно-правни норми. Основният закон, който регулира защитата при бедствия е приетият през 2006 г. Закон за защита при бедствия (ЗЗБ). Наред с този общ закон действат и повече от 10 специални закона, които уреждат различни въпроси на защитата при бедствия. Съществуват и редица европейски нормативни актове, които уреждат въпроси на защитата при бедствия.

Законът за защита при бедствия е основният национален нормативен акт, който урежда обществените отношения свързани със защитата при бедствия. С разпоредбата на чл.2 от Закона за защита при бедствия е утвърдена легална дефиниция на термина „бедствие“. Дефиницията е изчерпателна и удовлетворителна за законосъобразното осъществяване на реални оперативни дейности по защита при бедствия.

Със Закона за защита при бедствия се урежда организационната архитектура на Единната спасителна система (ЕСС) на Република България. Структурата на Единната спасителна система има йерархичен характер и в нея са включени множество държавни органи и различни видове юридически лица. Съгласно чл.22, ал.1 ЗЗБ, Основни съставни части на единната спасителна система са Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" - МВР, областните дирекции на МВР и централните за спешна медицинска помощ. Тези три звена имат водеща роля в дейността по защита при бедствия.

Като цяло Законът за защита при бедствия е добър административноправен нормативен акт, който регулира по удовлетворителен начин обществените отношения, свързани със защитата при бедствия. Без да създава специален централен орган на изпълнителната власт, законът предвижда умерена централизация на националната система за защита при бедствия под ръководството на компетентната главна дирекция на МВР. Съгласно чл.29, ал.1 от ЗЗБ, координацията на съставните части на Единната спасителна система се осъществява чрез оперативните центрове на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ – МВР. „Ръководител на място“ в

района на бедствието е ръководителят на териториалното звено на ГД „Пожарна безопасност и защита на населението” – МВР. Положителна страна на закона е, че се поставя сериозен акцент върху превантивната дейност, за която е отделена самостоятелна глава (Глава втора от ЗЗБ). Определени са функциите на органите на изпълнителната власт, но финансовото осигуряване на дейностите е неясно. Една от слабостите на закона е формалният подход към обучението, тренировките и ученията в областта на защитата при бедствия.

Дейностите по преодоляване на последствията от бедствия се регламентират чрез подзаконов нормативен акт – Правилник за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане (МКВП) към Министерския съвет (приет с ПМС № 58 от 06.04.2010 г.). Най-важната функция на Междуведомствената комисия е, че тя предоставя финансови средства на общини, пострадали от бедствия по реда, определен в Правилника за организацията и дейността на МКВП към Министерския съвет.

След Закона за защита при бедствия най-съществено значение за регулиране на обществените отношения, свързани със защитата при бедствия, имат два закона – Законът за водите и Законът за МВР. Законът за водите урежда собствеността и управлението на водите в Република България. Чрез закона се въвеждат изискванията на Европейската директива за наводненията от 2007 г. по отношение оценка и управление на риска от наводнения. Едва с последните промени на Закона за водите от 2015 г. се предвижда контролът върху язовирите в страната да се осъществява от Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН). Все още не е ясно кога ще бъде изграден административния капацитет на ДАМТН за осъществяване на тази изключително отговорна държавна функция.

Съгласно Закона за МВР, една от основните дейности на министерството е осигуряване на пожарна безопасност и защитата при пожари, бедствия и извънредни ситуации. С разпоредбите на чл.124 и сл. от ЗМВР ясно са дефинирани правомощията на органите за пожарна безопасност и защита на населението. Изрично е прогласена ръководната и координационна роля на органите за пожарна безопасност и защита на населението при бедствия. Регламентира се контролната дейност на органите за пожарна безопасност и защита на населението, вкл. правомощието да извършват проверки за спазване на изискванията за защита при бедствия. Тази контролна дейност обаче не е детайлно уредена и практиката показва, че не се осъществява системно.

Правният анализ на нормативната уредба показва, че в България има сравнително добра правна уредба на обществените отношения, свързани със защитата при бедствия. Законът за защита при бедствия създава адекватна организационна архитектура за реагиране при бедствия с водеща

роля на ГД „Пожарна безопасност и защита на населението” – МВР. Сериозни недостатъци има нормативната уредба за защита при наводнения (Закона за водите). До 2015 г. най-сериозният проблем в тази област бе липсата на компетентен централен орган на изпълнителната власт за контрол над язовирите.

През 2012г. в Република България беше разработена и гласувана „Стратегия за развитие на доброволните формирания за защита при бедствия, пожари и други извънредни ситуации“, а на по късен етап беше приета и „Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях“, която е в сила от 03.07.2012г. Организацията и ефективното управление на доброволните формирания обаче все още е в процес на първоначално развитие.

### **Модел на системата за защита при бедствия в Република България**

В периода след 2009 г. моделът се намира в състояние на относителна стабилност, като в тази област на държавното управление не са извършвани резки промени. Анализът търси баланс между необходимостта от стабилност в системата и нуждата от трансформация с цел подобряване предоставянето на публичната услуга „защита при бедствия” на гражданите.

След закриването на Министерството на извънредните ситуации през 2009 г. до сега трайно бе възприет модел на управление със сравнително висока степен на централизация и интеграция на оперативните способности с водеща роля на МВР, ГД „Пожарна безопасност и защита на населението”. След 2009 г. структурите на Гражданска защита бяха интегрирани в ГД „Пожарна безопасност” – МВР. При този модел важна роля продължават да играят множество елементи на държавната администрация, но водеща е ролята на МВР. Легалното наименование на модела, според Закона за защита при бедствия е Единна спасителна система (ЕСС).

Моделът на системата за защита при бедствия отразява съществуващата система от държавни органи за защита при бедствия. На практика повечето административни органи в страната в някаква степен имат компетенции в защитата при бедствия. Този факт, както и сложността на дейностите по защита при бедствия създават впечатление за „размитост” на държавната политика за защита при бедствия. Мултиведомственият характер на системата, естествено извежда на преден план въпросът за координацията между различните институции, който е разрешен сравнително задоволително със Закона за защита при бедствия.

В съответствие с утвърдения в Република България конституционен модел на държавно управление водеща роля в защитата при бедствия има Министерският съвет. Управленската роля на Министерския съвет намира израз в дейността на два консултативни и координиращи органа към Министерския съвет – Консултативният съвет за подпомагане на Министерския съвет при формиране на държавната политика в областта на защитата при бедствия и Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане (МКВП).

В съответствие с принципите на парламентарната демокрация Народното събрание следва да осъществява парламентарен контрол върху дейността на изпълнителната власт по защита при бедствия. Понастоящем обаче този контрол не се осъществява системно, тъй като липсва постоянна парламентарна комисия по въпросите на защитата при бедствия. Компетентни органи относно законността на действията и бездействията на органите на изпълнителната власт по защита при бедствия са Прокуратурата и Съдът.

Като цяло при сегашния модел има четири равнища на държавната политика за защита при бедствия:

- Национално ниво
- Областно
- Общинско
- Обектово (за обекти от критичната инфраструктура)

Определена връзка със системата за защита при бедствия има и формиращата се система за защита от кибератаки, която е предмет на обсъжданата понастоящем Национална стратегия за киберсигурност Киберустойчива България 2020. Най-съществените проблеми, засегнати в проекта на Национална стратегия са, както следва:

- Отсъствие на научно осигуряване и недостиг на кадри.
- Липса на координация между отговорните институции по време и преди идентификация на кибер-атаки.
- Липса на финансова осигуреност и на ясни процедури за финансиране на предвидените дейности за защита при кибер атака.
- Функциите на отговорните институции са дефинирани в различни стратегически документи без необходимата връзка между тях.
- Международните измерения на проблема поставят проблема за липсата на координация за реакция при кибер атака поради различия в законодателствата на държавите, което прави превенцията и идентификацията на заплахата сложна и трудна.

## Организационен SWOT анализ на актуалния модел

Задълбоченият анализ на актуалния модел може да се осъществи чрез метода на т.нар. SWOT анализ – анализ на силните и слабите страни, предимствата и заплахите на модела. Силните страни на модела са, както следва:

- сравнително добра и пълна правна рамка на защитата при бедствия;
- наличие на утвърдени държавни институции на централно ниво с традиции в областта на защитата при бедствия
- нормативно е регламентиран модел на умерена централизация
- традиционно силно развитие на ИКТ сектора и софтуерната индустрия;
- наличие на научен потенциал в БАН и университетите.
- Опит от редица международни учения в рамките на НАТО и ЕС

Слабите страни на модела са, както следва:

- Недостатъчна финансова осигуреност на дейностите по превенция и защита при бедствия
- Ниска степен на взаимодействие между научната общност, администрацията и политическото ръководство
- Недостатъчна степен на свързаност между отделни подсистеми и структури, ангажирани със защита на населението;
- Недостатъчно добре обучен персонал и ниска технологична култура в структури на централната и местна власт;
- Ниска степен на образованост на обществото като цяло
- Неособено ефективни системи за превенция и ранно предупреждение при бедствия;
- Фрагментиране на страната на сравнително богат център/центрове и бедни, ниско грамотни, безработни периферии.
- Неэффективен контрол на хидротехническите съоръжения и свлачищата в страната.
- Нисък контрол в складове за експлозивни материали и боеприпаси;

Възможностите пред системата са, както следва:

- Използване потенциала на доброволческите формирания
- Сравнително лесно преодоляване на технологична изостаналост;
- Членството в ЕС и НАТО ни осигуряват практически неограничен достъп до знание и добри практики;
- Изключително динамичен глобален пазар на продукти и услуги в сферата на защитата при бедствия;

Основните заплахи пред системата са, както следва:

- заплахата от институционален срив при бедствия с по-висока интензивност



- Висока степен на политизация на дейностите по защита при бедствия
- Икономическа изостаналост на страната
- Поради климатичните промени и при засилваща се глобална несигурност в световен план, рискът от бедствия непрекъснато се увеличава;
- Остра демографска криза в България в съчетание с притока на бежанци
- Зависимост от информационните и комуникационни системи;
- Хибриден характер на заплахите – свързаност, домино ефект
- Изтичане на интелектуалния потенциал на нацията в чужбина

### **Заключение: Препоръки за усъвършенстване на системата за защита при бедствия в Република България**

- Засилване на парламентарния контрол чрез създаването на подкомисия за защита при бедствия към Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред в Народното събрание.
- Специален фокус върху управление на ресурсите за защита при бедствия на всички равнища (национално, областно, общинско и обектово).
- Комуникациите и координацията между институциите при кризи следва да бъдат доразвити и засилени, а субординацията по отношение на решенията изцяло изяснена, изчистена от дублирания и противоречия и нормативно установена;
- Важен елемент от държавната политика за превенция следва да бъде реалното провеждане на обучения и учения в областта на защитата от различни видове бедствия. Участници в ученията и обученията трябва да бъдат както служители от компетентните държавни органи, така и гражданите.
- Приоритетно внимание трябва да се отдели на секторите на критичната инфраструктура в България, тъй като тяхното разстройване или разрушаване може да доведе до срив в държавата и обществото и спиране на тяхното нормално функциониране;
- Активно използването на гражданските формирания.
- Ясно дефиниране на функциите и взаимоотношенията между елементите от системата за защита при кибер-атаки
- Разработване на механизми за публично-частно партньорство в областта на защитата срещу кибер-атаки

### **Източници:**

- [1]. Стратегията за национална сигурност на Република България (обн. ДВ, бр. 19 от 13 март 2011 г.)
- [2]. Закон за защита при бедствия от 19 Декември 2006г. на Република България
- [3]. Наредба за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценка на риска за тях, приета с ПМС № 256 от 17.10.2012 г. Обн. ДВ. бр.81 от 23 Октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.19 от 26 Февруари 2013г.
- [4]. Директива 2008/114/ЕО на Съвета относно установяването и означаването на европейски критични инфраструктури и оценката на необходимостта от подобряване на тяхната защита, Официален вестник на ЕС, L345/75 от 23.12.2008
- [5]. Наредба за реда за установяването и означаването на европейски критични инфраструктури в Република България и мерките за тяхната защита, приета с ПМС № 38 от 18.02.2013 г., Обн. ДВ. бр.19 от 26 Февруари 2013г.
- [6]. Todor Tagarev, Petya Ivanova and Nataly Ivanova, *Bulgaria: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in Crisis Management and Disaster Response*. Sofia: IT4SEC, 2015
- [7]. Гаро Мардиросян (2007). *Природни бедствия и екологични катастрофи*, София: Академично издателство „Проф.Марин Дринов”, 2007; с. 17.

**Данни за авторите:**

Стефан Тодоров Хаджитодоров, чл.кор, проф. дтн, ЦИНСО-БАН, ел.поща: [sthadj@bas.bg](mailto:sthadj@bas.bg)

Георги Кръстев, д-р, ЦИНСО-БАН, ел.поща: [g\\_krst@abv.bg](mailto:g_krst@abv.bg)

Николай Павлинов Павлов, ЦИНСО-БАН, ел.поща: [nikolay\\_pavlov@abv.bg](mailto:nikolay_pavlov@abv.bg)

Атанас Радев, ЦИНСО-БАН, ел.поща: [radevatanas@yahoo.com](mailto:radevatanas@yahoo.com)