

# НЕОБХОДИМОСТ ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПРОМЯНА ЗА ПОСРЕЩАНЕ НА ПРИРОДНИ БЕДСТВИЯ И ЕКОЛОГИЧНИ КАТАСТРОФИ

Екатерина Богомилова\*

## Увод

Гарантирането на сигурността по отношение на природните бедствия, околната среда и екологичните катастрофи не може да се разглежда като политика затворена в териториалните граници на страните, а е необходимо глобално, междудържавно, мащабно сътрудничество за преодоляване на негативните въздействия върху природата вследствие на човешката експлоатация на природните ресурси. Природните ресурси са значимите фактори за различните сектори на отделните икономики и тяхното управление трябва да е комплексно т.е. стратегическите политики трябва да обхващат всички елементи на системата – въздух, вода, гори, биоразнообразие и др., за да се подпомогне вземането на икономически обосновани решения. Именно този факт предполага необходимостта от изясняване на връзката между защитата при природни бедствия, екологична сигурност и икономически растеж, за да се разкрият различни съвременни инструменти за измерване на икономическите аспекти на екологичната сигурност.

Горските пожари в Калифорния и Австралия, наводненията и свлачищата в Кения отнели над 200 жертви, пожарът в близост до АЕЦ „Чернобил“, Ковид 19 са само последните примери, които са доказателство за необходимостта от институционална промяна в глобален, регионален и национален мащаб. Основният проблем при защитата при природни бедствия и екологични катастрофи е свързана със слабости в организационната структура на управлението на извънредните ситуации. Тези слабости са в резултат на съществуването на различни нормативни документи, които не придават цялостност и завършеност на процесите по превенция, реакция и възстановяване на това управление, а поражда противоречия, които лишават тази национална системата от стратегическо управление и устойчиво развитие.

Целта на настоящото изследване е да се идентифицират проблемите и да се предложат мерки в организационното управление при извънредни ситуации от природен и техногенен характер. За постигането на целта са изпъл-

---

\* Екатерина Богомилова, доктор по икономика, гл. асистент, катедра „Национална и регионална сигурност“, УНСС, email: ebogomilova@unwe.bg

нени следните задачи: анализирани са правните и организационни слабости на управление на институционалната промяна, анализирани са социалните и икономически проблеми на организационното управление, предложени са конкретни мерки за промяна в правната и организационна рамка на защитата при природните бедствия и екологични катастрофи.

Методологията на изследването се основава на правен и социално-икономически анализ, структурен анализ и синтез. Приложената методология очертава елементите на защитата при извънредни ситуации, слабостите в системната и структурна организация на това управление, както и показателите за социално-икономическите измерения на институционалната организация.

Основните резултати в изследването са свързани с предложена структурна промяна в организацията на защитата при природни бедствия и екологични катастрофи, както и идентифициране на пропуските в законодателната рамка на тази организация.

## **Правни противоречия в понятийния апарат**

Природните бедствия имат огромно въздействие върху социалното и икономическото благосъстояние. Затова политиката на всяка страна трябва да бъде интегрирана и добре обоснована в съответствие с особеностите на природните опасности, съобразена с икономическите, социалните, административните, технологичните и др. възможности на дадена страна. Една добре проектирана политика отнасяща се до природните бедствия ще формира ефективна защита на населението, различните видове инфраструктура, културно-историческите ценности и елементите на околната среда.

Бедствията са събития с негативно въздействие, не само върху обществото, но и върху околната среда. В обобщение може да се разграничат следните причини за възникване на природни бедствия:

- от човешки и технологични грешки;
- от природен характер (земетресения, торнада, урагани и др.);
- умишлени (терористични актове);
- различни комбинации от първите три: например пандемия от птичи грип е в резултат от актове на природата във връзка с човешките грешки. Тези събития се смятат като цяло с ниска вероятност на възникване и високо въздействие на събитието, т.е. голямо влияние върху общността или околната среда.

В литературата съществуват и се дискутират различни определения свързани с природните бедствия. Използват се понятия като „криза“, „бедствие“, „извънредна ситуация“, „катастрофа“. Възникват и въпроси с управлението и защитата при тези случайни или неслучайни събития. Общото обаче меж-

ду гореизложеното е, че тези събития имат разрушителен характер и нанасят значителни щети за населението и икономиката на всяка страна.

*Международната стратегия на ООН за ограничаване на бедствията* (United Nations International Strategy for Disaster Reduction UNISDR, *EM-DAT (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters)*), *Международната федерация на Червения кръст и Червения полумесец* имат идентично определение затова, какво представлява бедствието. В българското законодателство се дава изчерпателно определение в *Закон за защита при бедствия на Р България* какво е бедствието или „значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност и водещо до негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването, на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото”.

В *Закон за държавните резерви и военновременните запаси* (обн., ДВ, бр. 9 от 2003 г.; попр., бр. 37 от 2003 г.) в чл. 2 ал. 1 думите „кризисни ситуация – природни бедствия, аварии, катастрофи, епидемии“ се заменят с „кризи“.

В по-старото законодателство на Р България в *Закон за подпомагане при обществени бедствия* (Отм. ДВ бр. 19/2005), законодателят въвежда и използва словосъчетанието „обществени бедствия“. Смята се че това са тези бедствия, които имат масов характер и засягат цели селища и околии или част от тях, или пък цялата територия на държавата или част от нея, като: земетресение, наводнение, стихийни пожари, свличане (срутване) на земни пластове, въздушни нападения, епидемии и др. подобни.

От гореизложеното се вижда, че границата в съдържателно отношение между понятията е много тънка и трудно може да се разграничат едно от друго. Именно затова в литературата изследователите често използват тези понятия като синоними и често ги взаимозаменяват. Общото между тях е, че те са заплаха за здравето и живота на хората и техните активи.

В българското законодателство в *Закон за управление на кризи* (Обн., ДВ, бр. 19 от 2005 г., изм. и доп., бр. 17, 30 и 102 от 2006 г., бр. 11, 41 и 78 от 2007 г.) Чл. 2. (Изм.а – ДВ, бр. 102 от 2006 г.) (1), който беше отменен през 2009 г., криза по смисъла на този закон е „промяна на установеното състояние на живот, обхванала територии, обекти, сектори и сфери на икономиката и обществения живот или околната среда, предизвикана от човешка дейност или природни явления, в резултат на която условията за съществуване и за осъществяване на дейност в променената среда са силно нарушени“.

В *Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност*, „кризата“ е събитие, което нарушава състояние-

то на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации.

Очевидно е, че е трудно всички тези случайни и неслучайни събития заедно със съдържанието, с което да са натоварени в различните изследвания да бъдат събрани в една дума „криза“ или „бедствие“. Доказателство за това са и различните закони, които са обсъждани и приемани през годините. Това е следствие и от променящата се среда за сигурност, в която особено през последните години, бедствията от природен характер заемат едно от първите места по отношение на търсенето на инструментариум за превенция и реакция. Така определено понятието „криза“ включва в себе си и „природните бедствия“. Обикновено днес използваме понятието „криза“ за да определим процеси като: финансова криза, икономическа криза, бежанска криза и др., докато бедствията се определят като явление, което има природен характер и в повечето случаи не зависи от действията на човека.

Всеки един от термините носи своето съдържание и конкретика, което от своя страна изисква различен курс на действия от органите и заинтересованите страни в тези процеси.

В обобщение може да се приеме, че природните бедствия са извънредни събития обикновено причинени от природни сили или екологични катастрофи, които нарушават нормалното функциониране на обществото и водят до негативни последици за живота и здравето на населението, икономиката и околната среда.

Не по-лека е задачата да се определи дали тези събития с природен характер се управляват или законодателят формира политика по защита при тези събития. Логично е, когато има реална опасност за здравето и живота на хората, домовете им, околната среда да се предприемат мерки по защита и противодействие на тези опасности, но това не изключва стратегическото управление на тези процеси и явления, дългосрочната политика, която трябва да формира изпълнява всяка страна, за да се осигури устойчивост на системата за защита при бедствия.

В Закона за управление при кризи (Изм.- ДВ, бр. 102 от 2006 г. (1)) „управлението при кризи“ се определя от комплекс от дейности на компетентните органи, насочени към предотвратяване възникването и развитието на кризи и тяхното овладяване“.

В Закона за защита при бедствия се урежда осигуряването на защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия.

В Международната стратегия на ООН за ограничаване на бедствията „ограничаването на риска при бедствия“ се определя като: „действия, предприети за ограничаване на риска от бедствия и отрицателните последици от неблагоприятни природни явления посредством системни усилия за анали-

зиране и управление на причините за възникването на бедствия, включително чрез избягване на неблагоприятни явления, намаляване на социалната и икономическата уязвимост спрямо тях и подобряване на подготвеността за нежелани събития“ (ЕК, 2009, с. 1) [1].

Червеният кръст и Червения полумесец определят защитата при бедствия (disaster management) като организация и управление на ресурси и отговорности за справяне с всички хуманитарни аспекти на извънредни ситуации, по-специално подготовка, реагиране и възстановяване, за да се намали влиянието на бедствията [2].

В мисията на действащото в периода (2005–2009 г.) Министерството на държавната политика при бедствия и аварии, по-късно преименувано на Министерство на извънредните ситуации, е заложено разработването и провеждането на държавната политика в областта на предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия и аварии, насочена към създаването на ефективна и ефикасна, адекватно осигурена ресурсно и технически национална интегрирана система за предотвратяване, подготовка, своевременно реагиране и възстановяване при кризи.

Изследването на нормативните документи, регламентиращи използваната терминология, свързани със случайни и неслучайни събития, като процеси и явления, каквито са природните бедствия и кризи, показва, че съществуват несъответствия при използването им. Това се дължи на променящите се заплахи за обществото и средата за сигурност. В Закона за управление при кризи тези процеси и явления се назовават с думата „криза“, в останалите документи се използват „природни бедствия“, „аварии“, „катастрофи“, „инциденти“, „произшествия“ и др.

Една от причините за разностранното тълкуване на тези понятия е сложността на тези събития, която се определя от зависимостта и връзката между тях. Пример за подобно събитие, е земетресението в Япония в началото на март през 2011 г., от което последва цунами, то от своя страна предизвика ядрена авария, а някои я описват като техногенна катастрофа. В доклада за причините за възникването една от посочените причини е уязвимостта на централата от земетресенията и цунами, т. е. оценката на риска при природни бедствия не е довела до положителен резултат. Аварията във Фукушима е резултат на 2 свързани помежду си природни бедствия, които водят след себе си катастрофа, което може да се определи като първични негативни въздействия, които в дългосрочен план могат да прераснат в криза – енергийна, икономическа, социална, здравна. Кризата като понятие има по-широк обхват – по време, територия, продължителност, ресурси и т. н.

Идентична е ситуацията с настъпилата пандемия Ковид 19. Ако разгледаме действащото законодателство на Р България, ще констатираме, че действията на заинтересованите страни са основани на Закона за здравето

и новоприетия Закон за мерките и действията по време на извънредно положение от 13 март 2020 г. В Закона за здравето главният държавен здравен инспектор организира и ръководи противоепидемичните дейности при бедствия, аварии и катастрофи. Възникват няколко въпроса: Каква е ролята на Единната спасителна система? Кои са органите на управление? Как се определя пандемията, като извънредно събитие, бедствие или криза? Необходимо ли е различна структура на управление на събития с такъв характер и съответно закон, който да действа само в определено извънредно положение, доколкото законово това би било възможно?

Тези въпроси очертават една сложна картина от фактори, които оказват влияние в организацията на тези процеси. Именно затова от значение за организацията на институциите са основните дейности, задължения и отговорности на състава на Единната спасителна система, разпределението и преразпределението на ресурсите за справяне при извънредни събития.

### **Организация на защитата при природни бедствия и екологични катастрофи**

Защитата при природни бедствия се урежда в Закона за министерство на вътрешните работи, където законодателят урежда дейностите и органите по осигуряване на пожарната безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации.

Съгласно Закона за изменение и допълнение на Министерството на вътрешните работи, който е в сила от 24 ноември 2009 г., Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението” (ГД ПБЗН) става част от Министерството на вътрешните работи (МВР) на Република България. През 2009 г. настъпиха промени в изпълнителната власт и бе закрито Министерство на извънредните ситуации. Функциите и дейностите преминаха към Министерство на вътрешните работи – главно към ГД ПБЗН. Тази главна дирекция е специализирана структура на МВР за осигуряване на пожарна безопасност, спасяване и защита при бедствия при условията и по реда на Закона за защита при бедствия. ГД ПБЗН има функциите на координиращ дейностите орган между министерствата и ведомствата имащи отношение към настъпилото бедствие [3].

Политиката по защитата при природните бедствия е една от стратегическите рамки на страната, за която може да се каже, че нейното подобряване е приоритет на само за заинтересованите страни на държавната администрация, но и част от ангажираността на обществото към тези процеси.

Към настоящия момент тази политика се основава на Закона за защита при бедствия, Национална стратегия за намаляване на риска при бедствия, която очертава задачите за период 2018 – 2030 години по защитата. До 2018

г. в нормативната уредба действаше Национална програма за защита при бедствия, която се изготвяше за период от 5 години и Национален план за защита при бедствия, който ежегодно се разработваше.

Въпреки че на пръв поглед може да се обобщи, че политиката по защита при бедствия съдържа повечето елементи на стратегическото управление, голяма част от дейностите преди, по време и след природните бедствия, трудно могат да намерят място в регламента за отговорностите и задълженията на заинтересованите страни. Основният проблем на тази стратегическа политика свързана със защитата на населението при природни бедствия е не толкова отсъствието на стратегически документи в тази област, а финансовата обезпеченост и ресурсното осигуряване на неотложните превантивни дейности при защитата от природни бедствия.

В Република България необходимостта от изграждане на система за управление на кризи възниква през 90-те години на миналия век. С приемането на Закона за защита при бедствия през 2006 г. се създаде единна спасителна система за защита на населението при природни бедствия, аварии и катастрофи.

Със заповед на министъра на вътрешните работи (N 8121з-1092 от 3.10.2019 г.) се определя състав на Съвет за намаляване на риска от бедствия към Министерския съвет за подпомагане формирането и осъществяването на държавната политика в областта на защитата при бедствия, който включва представители на Единната спасителна система.

Единната спасителна система е организацията, координацията и ръководството на действията на звената, службите и структурите при подготовката за реагиране, при възникване на бедствена ситуация и необходимост да се извършат едновременно спасителни и неотложни аварийни-възстановителни работи от две или повече нейни части или единици.

След промените през 2009 г. в изпълнителната власт и след закриването на Министерство на извънредните ситуации са налице проблеми по отношение на координацията между отделните ведомствата и структурите, като при вероятно настъпване на природно бедствие не е указано кой, кога и на базата на каква информация извършва защитата на населението. Според Закона за защита при бедствия в Р България е налице Единна спасителна система ЕСС, която включва всички дейности по спасяването на населението и ремонтно-възстановителните работи. Анализът показва, че причините за природни бедствия настъпващи на територията на страната са резултат от липсата на превенция (предварителен контрол за експлоатацията на обектите и съоръженията от критичната и другата инфраструктура) от страна на отговорните органи. Пример за подобна слабост при защитата е от 2012 година, когато настъпи наводнение в с. Бисер и наводнението в Мизия през 2015 г. Освен отсъствието на система за оповестяване, се наблюдава

и отсъствие на адекватност в организационните действия за справяне със ситуацията по отношение на координацията и комуникацията. От гледна точка на отговорностите и задълженията по изпълненията на дейностите на ведомствата имащи отношение към тези проблеми може да се обобщи, че в правната регламентация и постановката са коректна, но по изпълнение на задачите възникват противоречия по въпросите свързани с изпълнението и отговорността при реализиране на мероприятията по реакция. Тези проблеми са натрупвани със създаването на различни структури, обслужващи текущи проблеми на системата за защита при бедствия и в годините остават текущи за структурните управленски ведомства, но всъщност те са огледало на недовършена обща стратегическа политика за решаването на проблеми в областта на бедствията и екологичните катастрофи.

Планирането като процес и придружаващите го планове като част от превенцията в България се осъществява на национално ниво. Към настоящия момент защитата при природни бедствия се организира въз основа на следните нормативни документи: Закон за защита при бедствия, Национална стратегия за намаляване риска при бедствия 2018 – 2030 г. И в двата документа отнасящи се до защитата на населението при природни бедствия се открояват няколко проблема: На първо място отсъства анализ на заплахите, уязвимостите и риска от настъпващи бедствия на територията на страната. На второ място, нормативните документи представят една обобщена картина от природни бедствия характерни за страната и органите, които са ангажирани с управлението им, но тя е лишена от детайли на елементите характеризиращи спецификата на извънредните ситуации. На трето място, плановете, които се изготвят на регионално ниво не съдържат мерки, които трябва да бъдат предприети по превенция с цел недопускане настъпване на природни бедствия или степента им на интензивност, а са насочени към самата реакция след настъпване на бедствието.

Отсъствието на анализ на заплахите и риска лишават цялата система от надеждност и целесъобразност при изпълнение на заложените задачи, а именно намаляване на вероятността за настъпване и ограничаване размера на отрицателните ефекти от природните бедствия. Планирането като процес трябва да се съдържа във всички елементи на действията по защитата при бедствия, което ще осигури стабилност при управлението на самата криза. Колкото по добре са анализирани и оценени рисковете и заплахите, планирани са ресурсите по защитата и са определени задълженията на участващите в процеса на защита и са обезпечени при изпълнението на задачите, толкова по-малки биха били загубите за държавата и обществото, както и възможността за дългосрочно планиране и инвестиране в обектите и териториите уязвими на природни бедствия.



Друг проблем на защитата при природни бедствия настъпващи на територията на страната, е нецелесъобразност и неефективност при използване на наличните ресурси или средствата, които се отпускат за превенция от извънредни ситуации. Причина за неефективното използване на ресурсите се оказват лошото изработване на проектите, липсата на контрол (технически и финансов) при изпълнението на ремонтите на речните корита и язовирните стени, укрепването на свлачищни райони, прочистване на горите, или липсата на прозрачност при изборът на изпълнител за съответните проекти. Ако средствата, които се отпускат за ремонтно-възстановителни дейности, се вложат в превантивните мероприятия, бедствия настъпващи в Р България няма да са често явление или щетите, които нанасят върху собствеността на хората ще са незначителни.

В обобщение може да се каже, че за да се подобри организацията на защитата при природни бедствия на цялата система и придружаващите я елементи, трябва да осигури устойчивост на развитието. Държавата и населението ще притежават по-голям капацитет за неутрализиране и противодействие на последствията, когато тази цел е постигната. Подходящите действия в изпълнение на дейностите заложи в стратегическите документи по защитата от природни бедствия, ще доведе до стабилна и устойчива на извънредни ситуации система.

В контекста на гореизложеното организацията по защитата при бедствия и екологични катастрофи се реализира в следната организационна рамка включваща държавната структура и политика:

*Министерски съвет*

- Осъществява общото ръководство по защитата при бедствия;
- Приема национална програма за защита при бедствия и годишни планове за изпълнението ѝ;
- Приема национален план за защита при бедствия [4];
- Министрите и органите участват в разработването на планове за защита при бедствия, планове за изпълнение на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи и външни планове за действие при извънредни ситуации; поддържат в готовност сили и средства и осигуряват участието на подчинените им структури като съставна част на единната спасителна система в съответствие с плановете за изпълнение на спасителни и неотложни аварийни и възстановителни работи; прилагат защитни дейности в съответствие с плановете за защита при бедствия и осъществяват контрол за прилагането на мерките [5].

ГД „Пожарна безопасност и защита на населението” е национална специализирана структура на Министерството на вътрешните работи, отговаряща за изпълнение на задачи, свързани с превенцията и готовността, упра-

влението, реагирането и възстановяването в случаи на природни и причинени от човека бедствия.

Гражданската защита се изпълнява от звена, служби и други оперативни структури на министерствата, ведомствата и общините, както и търговските дружества и едноличните търговци, спешни центрове, други медицински и здравни институти, юридически лица с нестопанска цел и въоръжените сили.

На регионално ниво областният управител организира и ръководи защитата в областта. Областният управител организира разработването и утвърждава областния план за защита и Областния план за осъществяване на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни дейности. Областният управител координира и контролира подготовката на бедствия извършени от областната администрация, териториалните звена на министерствата и ведомствата, юридическите лица и физическите лица в областта.

Областният управител организира, координира и контролира процеса на облекчение и възстановяване и на спасителните и аварийни дейности за възстановяване. Когато дейностите надхвърлят територията на една област, както и когато кметът на общината е поискал помощ, трябва да бъде създаден щаб за координация [6].

Областният управител:

- Координира и контролира подготовката за бедствия;
- Организира и контролира изпълнението на превантивни мерки за недопускането или намаляването на последици при бедствия;
- Създава организация за оповестяване при бедствия;
- Въвежда със заповед в изпълнение областния план за защитата при бедствия;
- Организира, координира и контролира процесите по подпомагане и възстановяване при бедствия [7].

На местно ниво, кметът на общината организира и управлява гражданска защита на територията на общината. Кметът на общината организира разработването на областния план за защита, предоставя данни за изпълнението на областния план и утвърждава външни планове за действие при извънредни ситуации. Кметът на общината координира и изпълнява превантивни мерки за бедствията и изпълнява своевременно оповестяване и информация на населението в случай на бедствия. Освен това, кметът управлява общинските бюджетни средства, за да се гарантира защитата в случай на бедствия в общината. При настъпване на бедствия на територията на общината, кметът координира спасителните и неотложни аварийно-възстановителни и създава щаб за координация. Кметът на общината може да обяви състояние на бедствие на територията на общината [8].

Кметът на община:

- Провежда превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия, както и организира, ръководи и координира защитата при бедствия на територията на общината;
- Планира финансови средства в бюджета на общината за осигуряването на дейностите по плана за защита при бедствия;
- Обявява бедствено положение на територията на общината.

При извършване на управление и координация на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни дейности, областния управител и кмета на общината са задължени да изпращат писмена информация на МВР [9].

*Министерство на околната среда и водите (МОСВ), Дирекция „Управление на водите“*

- Уведомява компетентните органи за местоположението и обхвата на крайбрежните заливаеми ивици на реките;
- Разработва предварителната оценка, картите и плана за управление на риска от наводнения;
- Разработва програми за намаляването вероятността от наводнения.

Основна цел на Дирекция „Управление на водите“ е осигуряване на води в достатъчно количество и с добро качество, за по-добро задоволяване на потребностите, осигуряване на живота и здравето на населението, както и за нуждите на икономиката, при осигуряването на условия за възпроизводството и развитието на водните екосистеми. Основните дейности на министерството и основно на дирекцията „Управление на водите“ са свързани с:

- Управление на национално ниво на водите на територията на Република България;
- Комплексно, многократно и ефективно използване на водните ресурси;
- Устойчивото използване на водите чрез дългосрочно опазване на наличните водни ресурси;
- Намаляване на последиците от наводнения и засушавания;
- Осигуряване развитието на водните екосистеми и свързаните с тях сухоземни екосистеми;
- Координация, анализ и контрол на дейността на Басейновите дирекции при оперативното управление на водите, в т.ч. по отношение на: установяване на границите на водните обекти – публична държавна собственост; издадените разрешителни за водовземане и ползване на воден обект; дейностите, свързани със защита от вредното въздействие на водите; дейностите по контрола на градски пречиствателни станции от населени места за хода на тяхното проектиране и строителство, както и контрола върху състоянието на етапа за експлоатация; обобщаване на информацията и съставяне на специализирани карти за водите; извършване на превантивен, текущ и последващ контрол на

условията в издадените разрешителни за водовземане и/или ползване на воден обект;

- Участие в разработването и прилагането на нормативната уредба транспонираща законодателството на Европейския съюз и други международни споразумения в областта на използване и опазване на водите и др. [10].

*Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)* – изграждане и поддържане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортната достъпност и интегрираното управление на водните ресурси.

*Български червен кръст (БЧК)* – подпомага населението при бедствия чрез доброволци, подпомага цялостната дейност по реакцията при кризи.

*Министерство на труда и социалната политика (МТСП)* – отговаря за изпълнението на мерки по предотвратяване и ликвидиране на последици от бедствия, предоставяне на помощи и други социални дейности.

*НЕК „Язовири и каскади” ЕАД* – отговаря за техническата експлоатация и поддържането на язовирите и хидротехническите съоръжения.

*Министерство на отбраната* – Участието на въоръжени сили в дейностите по оказване помощ на населението при бедствия, аварии и катастрофи са организирани в модулни формирования специализирани за действия при земетресения, наводнения, радиационни аварии, горски и полски пожари, тежки зимни условия и за обезвреждане на невзривени бойни припаси

*Заинтересовани страни в процеса на защитата при бедствия* – Съгласно Закона за защита при бедствия към Министерски съвет, който формира държавната политика в областта на защитата при бедствия се създава Консултативен съвет, включващ представители на министерствата, ведомствата, Българска академия на науките, висшите училища, научни изследователски институти, Националното сдружение на общините в Република България и юридически лица, имащи отношение към защитата при бедствия.

Основният извод, който може да се направи е, че слабостите в законодателната и правна рамка при формирането на държавната политика в областта на природните бедствия и екологични катастрофи и участниците в реализирането и, всъщност води до слабостите в организацията на дейностите по превенция, реакция и възстановяване при възникване на извънредни ситуации. Това води до слабости във формирането на социално-икономическата, здравна и екологична концепция за развитие на държавата. Неяснотите във формирането на дейности и мерки при извънредни ситуации от страна на държавата, са всъщност системни грешки в стратегическото мислене и политиката в тази област. Необходимо е да се преосмисли организацията при извънредни ситуации, което ще доведе и до по-добро планиране на ресурсната рамка за обезпечаването на тези процеси. Ето защо се налага да се

идентифицират и социално-икономическите измерения при управлението на институционалната рамка при извънредни ситуации.

### **Социално-икономически измерения на управлението на институционалната промяна при бедствия**

В контекста на защитата при природни бедствия се прилагат политики и програми, методи и модели за ефективното управление на всички дейности по цикъла на защитата (превенция, смекчаване, готовност, реакция, рехабилитация, възстановяване). В реализирането на всичко това министерства, различни организации и обществото като цяло си взаимодействат за постигане на целта за по-безопасно и устойчиво управление на извънредните ситуации (Australian Government, 2004).

Управлението на риска при природни бедствия и екологичните катастрофи включва оценка, анализ и намаляване на риска. Стандартен подход за оценка на риска от природни бедствия и потенциални въздействия е да се разбере естеството на риска от него като функция на опасността и уязвимостите. Анализът на риска включва определяне на вида на опасностите, засягащи определена област със съответната специфика и интензивност. За да се оцени уязвимостта, съответните елементи (население, активи), изложени на опасност в дадена област, трябва да бъдат идентифицирани. Освен това, чувствителност към повреди на тези елементи, свързани с определен интензитет на опасност и повторяемост трябва също да бъдат оценени. Намаляването на уязвимостта може да се разглежда като способност за връщане към предварително условие за възникване на природни бедствия и екологичните катастрофи.

Природните бедствия и екологичните катастрофи могат да доведат до различни последици, които обикновено се класифицират в социални, икономически и екологични въздействия, както и според това дали те се задействат директно от събитието, или се проявяват във времето, като косвени или макроикономически ефекти.

Природните бедствия често се определят в съответствие с основната опасност за задействане на събитията. Има внезапно появяващи се събития като геотектонични събития: земетресения, вулканични изригвания, свлачища и бавни движения, масови и екстремни метеорологични явления, като тропически циклони, наводнения и т.н. Основавайки се на многоизмерна концепция, включваща голям брой фактори, които могат да бъдат групирани във физически, икономически, социални и екологични фактори се определят насоките за анализ на риска.

Фактори, които засягат уязвимостта (Mechler, 2005, p. 12-20), са:

- Физически – свързани с чувствителността към увреждане на инженерни съоръжения, като къщи, язовири и пътища. Факторът нарастване на населението също може да бъде включен в тази категория.
- Социални – определят се от способността да се справят с въздействието на индивидуално ниво. Отнасят се до съществуването и устойчивостта на институциите да се справят и да отговорят на природното бедствие.
- Икономически – отнасят се до икономически или финансов капацитет за финансиране на загубите и способностите за връщане към нормалното функциониране на системата. Това може да се отнася както частни лица, така и за фирми на базата на активите и договореностите или към правителствата, които често носят голяма акция на риска на страната и загуби.
- Екологични – функция на фактори, като например използването на земята и водата, биологичното разнообразие, екосистемите.

С цел да се приведат в действие и оценка на уязвимостта, екологичните фактори могат да се дефинират по-тясно като функция на:

- Елементи – като хора, ценности и околната среда, изложени на опасност.
- Несигурността – степента на увреждане на елементи, поради интензивността на опасностите от природни бедствия.

Способността за връщане обратно към предварителното условие за възникване природните бедствие и екологичните катастрофи е важен елемент на уязвимостта. В контраст с експозицията и нестабилността, които се фокусират повече върху непосредствените последствия от извънредните ситуации, устойчивостта има дълъг период от време и се отнася повече за вторичните последствия от природни бедствия и екологичните катастрофи.

Комбинирането на опасността и уязвимостта води до риск и потенциални въздействия, дължащи се на природни бедствия, предизвикани от конкретно събитие.

Потенциално има голям брой въздействия. В реалната практика обаче, размерът на тези, които могат обикновено да се оценяват, е ограничен.

Социалните последици могат да засегнат лицата както и да влияят върху обществено настроение. Най-важните преки ефекти са: загуба на живот, пострадали и засегнати хора, щети върху културното наследство. Косвените социални ефекти са увеличаването на болестите, на симптомите от стрес, загуба на социални контакти и взаимоотношения (Mechler, 2005, p. 13-19). Настоящата обстановка в света в резултат на Ковид 19, е само пример за проява на директните и индиректните социални негативни въздействия за значително кратък период от време.

Икономическите въздействия обикновено са групирани в три категории: преки, косвени и макроикономическата (вторични) ефекти. Преките икономически щети са най-вече непосредствените щети или унищожаване на активите. По-малка част от тези загуби са резултатите от загубата на вече произведените стоки. Друга категория на преките щети са допълнителните разходи на публичния сектор за спешни разходи, с цел да се помогне на населението по време и веднага след извънредната ситуация. Преките щети имат непряко въздействие върху потока на стоки и услуги.

Непреки са икономически загуби в резултат на физическо унищожаване, засягащи домакинствата и фирмите. Най-важни индиректни икономически въздействия включват намаление на производството, прекъсване на стопанската дейност, увеличаване на цените поради прекъсване на стопанската дейност, което води до намаляване на доходите на домакинствата, увеличаване на разходите вследствие на разрушените пътища, например поради заобикаляне за доставяне на стоки или ходене на работа, загуба или намаляване на заплатите поради прекъсване на бизнеса.

Непреки ефекти от природни бедствия и екологичните катастрофи засягат обичайния начин на живот и предприемаческата дейност.

Оценката на макроикономическите въздействия включва оценката на съвкупните въздействия върху икономически променливи като брутен вътрешен продукт (БВП), потреблението и инфлацията поради последствията от природни бедствия, както и в резултат на преразпределение на държавните ресурси за усилията за подпомагане и възстановяване.

Въздействието на природните бедствия върху околната среда обикновено попадат в две категории: въздействия върху околната среда като доставчик на активи, които могат да бъдат оползотворени (използват стойности): например вода за консумация или напояване, почвите за земеделско производство. Втората категория се отнася до околната среда като създаване на ценности. Ефекти върху биологичното разнообразие и природните местообитания попадат в тази категория, където ползата не е пряко измерима, но съществуват етични или други причини за защита на тези активи и услуги. Пример за тези въздействия е безводието в Перник, в резултат на организацията при експлоатацията на язовир Студена и неговия капацитет, от местното ВИК дружество. В същия район, в резултат на пробив в дигата на шламохранилището на ТЕЦ „Република“, можеше да доведе до екологична катастрофа в река Струма. И двата примера, които са актуални по време на Ковид 19, са резултат на слабости в организационната политика на тези съоръжения.

Природните бедствия могат да имат положителни ефекти, като например при наводнения увеличаване на площта на пасищата, увеличаване наличието на вода. При планиране на превантивните мерки, тези ползи често могат

да бъдат взети предвид. Например в косвените ефекти върху икономически сектори като селското стопанство (ефектите могат да са увеличение на броя на отглежданите животни), или в сектора на строителството (реконструкция след събитието) тези положителни ефекти трябва да бъдат включени в разходния модел.

Изследванията на въздействието на природните бедствия трябва да са съсредоточени най-вече върху икономически въздействия и социални последици за здравето и живота на хората. Общата картина е, че преките икономически въздействия се увеличават по целия свят, главно поради увеличаване на благосъстоянието, силното нарастване на населението и увеличаване на уязвимостта в много региони, докато загубите на живота остават големи. Косвените загуби включват допълнителни разходи за инвестиции в различни алтернативи.

За да се оценят щетите в парично изражение, трябва да се избере подход за защита от бъдещи извънредни ситуации, който да се основава на отчетените въздействия от минали събития със съответните показатели за въздействие, които трябва да бъдат идентифицирани.

### **Предложение за подобряване на институционалната промяна при природни бедствия и екологични катастрофи**

Въз основа на гореизложеното предложението за организационна промяна на институциите се изразява в следните направления:

Създаване или допълване на законодателната рамка в областта природните бедствия и екологичните катастрофи. Тази инициатива е наложителна от гледна точка на прецизиране на понятийния апарат, защото обявяването на извънредно положение налага, съществуването на закон определящ извънредните събития. Обявяването на извънредното положение е регламентирано от Конституцията на Р България. Съобразно европейското и националното законодателство, трябва да се определят ясно и мотивирано дали природните бедствия и екологични катастрофи са извънредни събития или в определен момент от тяхното развитие те прерастват в такива. Това ще даде възможност да не се налагат чести промени при организацията на правната и управленска политика при настъпване на тези събития, както и планиране на ресурсите при възникването им. Тези промени ще дадат ясен отговор в зависимост от спецификата на извънредното събитие, кои са силите и средствата, които трябва да бъдат привлечени за справяне с тях. Например организацията на Единната спасителна система в Р България е логична и идентична с другите европейски страни като структура, но се наблюдават организационни проблеми при реакцията вследствие на извънредно положение. Пример за това е решаването на локални проблеми с нацио-



нален ресурс, вследствие на системни управленски грешки при контрола на експлоатацията на активи и съоръжения в отделни региони на страната. Това ще доведе и до ясно регламентирани отговорности при възникване на извънредни събития.

На второ място е необходима реорганизация на ОД ГДПБЗН. Към настоящия момент всяка от 28 области в Р България има структура на ПБЗН. Предложението, което може да бъде отправено е дирекциите на бъдат трансформирани въз основа на релефните и климатични особености на територията на Р България. Това ще доведе до оптимизиране не само на способностите, с които ще разполагат тези структури, но и ще доведе до целесъобразно разходване на ресурсите. Заплахите от природен и екологичен характер на територията на Р България са различни и не може да се очаква състава на силите да бъде подготвен във еднаква степен за преодоляване на различните видове извънредни ситуации. Ето защо, едно преструктуриране на ГД ПБЗН, подобно на изградените вече в страната на модулните формирования на Българската армия, ще доведе до ефективна и ефикасна организация на дейностите по превенция, реакция и възстановяване при природни бедствия и екологични катастрофи, в т.ч. и материално-техническото им обезпечаване. По този начин състава на ГД ПБЗН ще има възможността за по-добра специализирана подготовка в зависимост от района, в който ще изпълняват своите дейности. Проблемите с финансовия недостиг на средства в районните служби на ПБЗН ще бъдат преодоленни, чрез справедливо преразпределение на ресурсите и възможността за тяхното споделяне между отделните общини. Аналогичен е случаят с Европейския механизъм за споделяне на ресурсите при бедствия, аварии и катастрофи RESCEU.

## **Заклучение**

В Р България е необходимо преосмисляне на политиката за защита при природни бедствия в няколко направления: финансиране на дейностите, организационно и структурно управление, както и прецизиране на законодателната рамка. Тази институционална промяна се налага от динамичната среда за сигурност в областта на природните и техногенни заплахи. Предложените промени ще доведат до завършеност по отношение не само на управлението на дейностите, но и ще наложат промяна в планирането на ресурсите, материално-техническото осигуряване, специализацията на оперативния състав, обучението и ефективността при изпълнение на задълженията.

**Бележки:**

- [1] ЕК, 2009, Стратегия на ЕС за подкрепа на ограничаването на рисковете от бедствия в развиващите се страни, достъпна на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52009DC0084>, (достъпно на: 22. 11.202020)
- [2] The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Disaster and crisis management, About disaster management, <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>, (access to 22. 11.202020)
- [3] Национална програма за защита при бедствия (2009 – 2013), приета с Протокол № 21 от заседание на Министерския съвет на 28.05.2009 г., достъпно на: [http://www.nspbzn.mvr.bg/NR/rdonlyres/146FF0E4-4091-418C-A38B06EE333C5A40/0/GodPlan\\_NPZB2011.pdf](http://www.nspbzn.mvr.bg/NR/rdonlyres/146FF0E4-4091-418C-A38B06EE333C5A40/0/GodPlan_NPZB2011.pdf)
- [4] Закон за защита при бедствия, (Обн. ДВ. бр. 102 от 19 Декември 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.), Чл. 62. (1) (Доп. – ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.) Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия., (<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135540282>, достъпно на: 22. 11.202020)
- [5] European Commission – Bulgaria, (2013). Vademecum for Civil Protection Disaster management structure, достъпно на: <http://ec.europa.eu/echo/civil-protection/civil/vademecum/bu/2-bu-1.html#orga> (access to 22. 11.202020)
- [6] Национална програма за защита при бедствия (2009 – 2013), приета с Протокол № 21 от заседание на Министерския съвет на 28.05.2009 г., достъпно на: [http://www.nspbzn.mvr.bg/NR/rdonlyres/146FF0E4-4091-418C-A38B06EE333C5A40/0/GodPlan\\_NPZB2011.pdf](http://www.nspbzn.mvr.bg/NR/rdonlyres/146FF0E4-4091-418C-A38B06EE333C5A40/0/GodPlan_NPZB2011.pdf)
- [7] Закон за защита при бедствия, (Обн. ДВ. бр. 102 от 19 Декември 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.), Чл. 64. (1) Областният управител, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135540282>, (достъпно на: 22. 11.202020)
- [8] Национална програма за защита при бедствия (2009 – 2013), приета с Протокол № 21 от заседание на Министерския съвет на 28.05.2009 г., достъпно на: [http://www.nspbzn.mvr.bg/NR/rdonlyres/146FF0E4-4091-418C-A38B06EE333C5A40/0/GodPlan\\_NPZB2011.pdf](http://www.nspbzn.mvr.bg/NR/rdonlyres/146FF0E4-4091-418C-A38B06EE333C5A40/0/GodPlan_NPZB2011.pdf)
- [9] Закон за защита при бедствия, (Обн. ДВ. бр. 102 от 19 Декември 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.), Чл. 65. (1) (Доп. – ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.) Министерският съвет формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия., (<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135540282>, достъпно на: 22. 11.202020)
- [10] Министерство на околната среда и водите, Води, Дирекция „Управление на водите”, достъпно на: <http://www.moew.government.bg/?show=top> (09.04.2014)

*Референци:*

Australian Government, (2004). Emergency management in Australia, concepts and principles, Manual number 1, достъпно на: <http://www.em.gov.au/Documents/Manual01-EmergencyManagementinAustralia-ConceptsandPrinciples.pdf>, (използвано на: 9.4.2014)

Mechler, R., Costs-Benefit Analysis for natural disaster management: methodological background, "Cost-Benefit Analysis of Natural Disaster Management: WCDR, Kobe, January 18, 2005.

## **НЕОБХОДИМОСТ ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПРОМЯНА ЗА ПОСРЕЩАНЕ НА ПРИРОДНИ БЕДСТВИЯ И ЕКОЛОГИЧНИ КАТАСТРОФИ**

### **Резюме**

В последните 20 години осезаемо в света настъпват промени със зачестяването не само на естествените процеси, свързани с климатичните промени, но и държавите са изправени пред предизвикателствата да адаптират националните политики и програми към динамичните промени, свързани с природни бедствия и екологични катастрофи. Тази динамика налага преосмисляне на институционалната рамка, както по отношение на организационните структури на управление на тези процеси в държавата, но и промяна в социалната, икономическата и законодателна инициатива в отговор на тези заплахи.

**Ключови думи:** природни бедствия, екологични катастрофи, управление на промяната при природни бедствия и екологични катастрофи

**JEL:** K320, H120, O210

## **A NEED FOR INSTITUTIONAL CHANGE TO MANAGE NATURAL DISASTERS AND ECOLOGICAL CATASTROPHES**

Ekaterina Bogomilova\*

### **Abstract**

In the last 20 years, the world has undergone significant changes with the increase not only in the natural processes related to climate change, but also in the challenges of adapting national policies and programs to the dynamic changes associated with natural disasters and environmental disasters. This dynamic requires a rethinking of the institutional framework, both in terms of organizational structures for managing these processes in the country, but also a change in social, economic and legislative initiative in response to these threats.

**Key words:** natural disasters, environmental disasters, change management in natural disasters and environmental disasters

**JEL:** K320, H120, O210

---

\* Ekaterina Bogomilova, PhD, Department of National and Regional Security, UNWE, email: ebogomilova@unwe.bg