

КОНЦЕПЦИИ И ПОЛИТИКИ ЗА ОБУЧЕНИЕ ЗА ЗАЩИТА ПРИ БЕДСТВИЯ И КРИЗИ

Проф. д-р Евгени Манев

Университет по библиотекознание и информационни технологии

Резюме. В контекста на естествените права на човека, основа на съвременната държава и на системния подход, са генерирани релевантни основни концепции и държавни политики за повишаване ефективността на обучение за защита при бедствия и кризи. Обосновани са техните цели за повишаване ефективността на обучението на длъжностни лица в държавната и местната администрация, както и на населението за действия при бедствия и кризи.

Разгледан е организационно културен подход за формиране на подходящ, ангажиращ гражданите културен модел за по-ефективно постигане на тези цели. Като важен системообразуващ елемент се анализира ключова нормативна уредба за защита при бедствия, която трябва да се знае и прилага от държавната и местната администрация, както и от населението. На тази база се извеждат и обосновават необходими и релевантни концепции и политики за повишаване ефективността на обучението за защита при бедствия и кризи.

Ключови думи: обучение за защита при бедствия и кризи; държавни политики; обучение на длъжностни лица

Съществуването на човечеството неминуемо е било и ще бъде съпроводено от природни бедствия и последващи ги кризи. Въпреки напредъка на науката за прогнозиране на различни бедствия и нарасналите технологични възможности за намаляване на щетите от такива явления все още човечеството е далеч от постигане на желаното високо ниво на сигурност в такива ситуации и свеждане на загубите до желаните по-ниски и поносими мащаби. Човешкият фактор е основен за повишаване на ефективността за действия при защита на населението при бедствия и при кризи. Това се обуславя от неговата двустранна роля на субект на управление на силите и средствата и на обект на управлението от гледна точка защитата на населението в такива ситуации. Следователно обучението на човешкия фактор е от ключово и решаващо значение за по-успешно справяне с бедствени ситуации. Ефективното обучение и подготовката на системите за защита при бедствия, основно на човешкия

фактор, неминуемо са резултат от правилни и ефективни концепции и политики на държавата в тази област.

Защитата на гражданите на държавата при бедствия, аварии и катастрофи е първостепенен приоритет от задълженията на държавните и местните органи. Този приоритет се обуславя от най-високата ценност в културния модел на съвременната демократична държава, а именно живота и здравето на нейните граждани, както и защита и опазване на държавното, частното и личното имущество. Тази ценност е нормативно уредена в Конституцията на Република България¹ и в нормативната уредба, законодателството, касаещо защитата при бедствия – Закона за защита при бедствия (ЗЗБ)². Неговият дух, съдържание и практика съответстват на посочените по-горе ценности. Основната концепция на ЗЗБ са системният подход и теория, който „урежда обществените отношения, свързани с осигуряването на защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия³. От методологическа гледна точка, Законът правилно залага като приоритет номер едно на превенцията, което е видно от заглавието и съдържанието на глава първа: „Превантивна дейност“, чл. 6 (Изм. – ДВ, бр. 80 от 2011 г., в сила от 14.10.2011 г.), ал. 1 (Изм. – ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.), където императивно е посочено съдържанието на мероприятията в обхвата на превантивната дейност за постигане на основната ѝ цел, а именно намаляване на риска от бедствия⁴. В чл. 6а (Нов – ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.), ал. 1 се дефинират трите нива на планирането за намаляването на риска от бедствия – национално, областно и общинско ниво, а в ал. 2 се определя съдържанието на процеса на планиране, който обхваща разработване и актуализация и завършва с изработване и утвърждаване на следните стратегически ръководни документи, утвърждаващи важни принципи: Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия; Национална програма за намаляване на риска от бедствия; секторни и регионални програми, свързани с намаляване на риска от бедствия; областни програми за намаляване на риска от бедствия; общински програми за намаляване на риска от бедствия.

По-нататък ЗЗБ детализира дейностите на съответните държавни и местни органи, техните задължения и правомощия. Може да се обобщи, че ЗЗБ създава добра системна база за организация на превенция, планиране и подготовка на страната за защита при бедствия. В тази посока са философията, съдържанието и практиката на останалите документи, посочени в ЗЗБ по-горе.

Преди да пристъпим към разглеждане на проблема за анализ на концепцията и политиките за обучение за адекватни и правилни действия при кризи, ще посочим някои обобщени констатации, касаещи посочените по-горе стратегически документи. Констатациите са направени на база на изискванията на научния подход при изработване на ръководни документи като концепции, стратегии, планове и др.

На *първо място* следва да се отбележи, че изискването за ясно описание на представените концепции, цели, мисии, визии, стратегии, функции, организационна структура, задачи и т.н. на следващите в по-нисък ранг документи, произлизащи от стратегическите такива, не е приложено. Това изискване не е приложено експлицитно, както и за посочената от автора по-горе концепция, че ЗЗБ прилага системния подход, т.е. ЗЗБ по същество изгражда системна организация за защита при бедствия, въпреки че това се подразбира имплицитно. Могат да се посочат такива примери и с останалите стратегически документи.

На *второ място*, много от текстовете не се придържат към точно описание на императивните разпоредби. Например текстът в чл. 6, ал. 3 (3) (Нова – ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.) „Министърът на регионалното развитие и благоустройството, самостоятелно или съвместно с компетентните за съответния риск министри, издава наредби за определяне на превантивните нормативи, строително-техническите норми и мерките за безопасност по ал. 1, т. 9“. Същото се отнася и за текста в чл. 6б, ал. 5 – „По предложение на министъра на вътрешните работи с решение на Министерския съвет може да се измени или отмени Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия, като се спазва процедурата по ал. 2 и 3“. Приетият принцип за описване на задължения на органи от системата за защита при бедствия в посочения стил не съответства на изискването да се разпорежда точно дадено задължение, което, от своя страна, води до еднолично решение кога, как и по какъв начин, в какви срокове да изпълни или да не изпълни това си задължение.

На *трето място*, текстовете, отнасящи се до правомощия и задължения на съответните органи от държавната и местната администрация, трябва да описват измеримо същите, т.е. да позволяват измерване на изпълнението или неизпълнението на дадени постановени в закона задължения или правомощия. В теорията тази концепция е известна като постулат, че „мога ли да измервам нещо, мога да го управлявам, и обратно, ако не мога да го измервам, не мога да го управлявам“. Посочените по-горе текстове в нормативната уредба не позволяват да се измерват еднозначно постиженията, както и сроковете за изпълнение на задълженията на съответните органи. Следователно приложените в практиката подход не позволява ефективни управленски процеси. От това следва, че не е възможно ефективно търсене на отговорност на длъжностните лица и по-важното – измерване на успеваемостта на изпълнение на концепциите, стратегиите, организационните планове и т.н. за постигане на поставените цели своевременно поради липса на срокове в нормативната уредба.

Посочените по-горе примери имат отношение и към изграждане на концепции и политики за обучение на ръководни и изпълнителски длъжностни лица и органи на държавната и местната власт, както и на гражданите за повишаване на ефективността за справяне при бедствия.

Подобни констатации, свързани с необходимостта от постоянно усъвършенстване на нормативната уредба с цел повишаване ефективността на органите за държавно и местно управление, могат да се отправят и към други нормативни актове, касаещи публичното административно право. Освен това важен е въпросът за намиране на ефективен баланс между разделение на правомощията и задълженията между държавните и местните органи за управление с цел повишаване на тяхната ефективността (Neukova 2013). Това изискване към ефективността на управлението на силите (дейността на хората) и средствата е от особена важност и с критично значение в екстремални условия, каквито са бедствията и кризите, предизвикани от природни и техногенни фактори (Neukova 2018).

От посочения по-горе обобщен, кратък правен и от гледна точка на научния подход анализ на проблема в нормативната уредба следва основният концептуален извод, че изработването на концепции и политики за обучение на посочените по-горе категории лица в държавата следва да се извършва в този контекст. Разбира се, тук правим уговорката, че общите утвърдени принципи, методологии и методи на обучението и възпитанието на обучаемите са напълно валидни, приемливи и приложими в концепциите и политиките, които ще бъдат представени по-нататък.

Основната концепция е, че обучението следва да протича в три основни етапа, а именно: *първи етап* – предварителна самостоятелна подготовка на обучаемите; *втори етап* – теоретична подготовка в специализирана учебна среда; *трети етап* – практическа подготовка в учебно-тренировъчна среда. По-долу ще се разгледат концептуално целта и съдържанието на всеки един от тези етапи.

Първият етап има за цел обучаемите да се подготвят самостоятелно по основни въпроси от тематиката на предстоящото теоретично обучение (курс за опресняване и актуализиране на знанията или за първоначално обучение). Концепцията за този подход е обучаемите да се запознаят предварително с основни нормативни и други документи, свързани с тематиката на курса. Подготовката се извършва самостоятелно, по личен план, по зададен конспект (теми и времеви план) от организатора на курса за обучение (университет, учебен център или друга организация), базиран на заповед на правоимащото лице от органа за провеждане на обучението. Освен това този подход дава възможност при провеждане на втория етап от обучението да се приложат по-ефективни методи като лекция дискусия, семинарни занятия и др., вместо основно лекции. Разбира се, по сложните теоретични въпроси не бива да се изключва и лекционната форма на обучение. Това ще доведе до по-добра психологическа нагласа за участие в курса и ще осигури по-високо ефективно обучение по време на курса и по-пълноценно усвояване на знанията от обучаемите.

По време на *втория етап* се извършва теоретична подготовка в учебна среда в обучаващата организация или в провеждащата обучението. Целта е обучаемите да задълбочат теоретичните си знания по тематиката на курса. Продължителността, съдържанието, формите на обучението и оценката на знанията трябва да съответстват на функционалните задължения на обучаемите в системата за защита при бедствия. Завършването на курса следва да приключва с писмен изпит. Формата и съдържанието на изпита следва да се съобразят и да съответстват на длъжностното ниво на обучаемите в йерархичната държавна и местна администрация, както и в структурата на системата за защита при бедствия. За целта могат да се привличат за участници в изпитите изявиени и доказани специалисти от държавната и местната администрация в съответните области на теоретичното и практическото знание.

В *третия етап* се провеждат практически занятия с обучаемите чрез използване на възможностите на съвременни висши учебни заведения у нас, по-специално техните команднощабни учебни центрове, които са снабдени с релевантни симулационни софтуерни продукти и подготвен за тяхното използване преподавателски състав. Това позволява обогатяване прилагането на теоретичните знания при изработване на управленски решения по време на различни природни бедствия и кризи, както и управление на силите и средствата в хода на симулация на бедствието с прилагане на различни ситуации. След симулационно занятие е добре да се проведе и практическо занятие, което може да е под различна форма, включително и на терен с използване на средствата, с които обучаемите работят реално при изпълнение на функционалните си задължения при защита на населението по време на бедствия и кризи.

Обучението следва да завършва с анализ, проведен от ръководителя на същото пред обучаемите, с доклад до правоимащия, назначил обучението, в който следва да има предложения за подобряване на обучението при следващите групи и препоръки към практиката към различните системни структури за защита при бедствия.

В определени случаи е целесъобразно да се провеждат изследователски симулационни и тренировъчни команднощабни учения с необходимия личен състав. Това ще допринесе за по-успешно изработване на нормативна уредба или други управленски решения, особено при защита от новопоявяващи се рискове и заплахи.

В този контекст на анализите следва да се изработват концепциите и политиките за обучение на посочените групи лица и гражданите за правилни и адекватни управленски и изпълнителски действия при природни бедствия и кризи. Това е особено важно за усъвършенстване на организацията и съгласуване на взаимодействието между различните системни организационни структури в държавата, т.е. между различните министерства, които имат раз-

лична роля, задължения и отговорности.

Водещата концепция е създаване на функция в държавата за постоянно обучение на населението и периодично обучение за управленския състав от държавната и местната администрация за справяне при бедствия и кризи. Това означава, че трябва да се създаде система, която да изпълнява тази функция. Трябва да подчертаем, че това не означава да се създаде нова организационна структура, обучаваща всички служители в държавните, публичните и частните организации, които имат законови задължения по ЗЗБ и други нормативни актове. Изпълнението на тази държавна функция може и трябва да се осъществи чрез капацитета и експертизите за обучение на съществуващите държавни структури – министерства, служби, висши учебни заведения и центрове. За целта това трябва да се организира чрез развитие на нормативна уредба. Могат да се приложат два подхода: единият – чрез разпоредби в съществуващата нормативна уредба, другият – чрез създаване на закон за обучение за действия при бедствия. Според нас по-удачен е вторият подход.

Политиките, свързани с проблемите на обучението за действия при бедствия, следва да се насочат към създаване на необходимия капацитет в държавата в следните основни приоритетни направления.

1. Внедряване на официална, приоритетна и превантивна обща държавна политика за обучение за действия при бедствия и кризи както на органите на държавната и местната власт, така и на населението на държавата.

2. Създаване на система за обучение, актуализиране и опресняване на знанията на служителите в държавните, публичните и частните организации, както и на гражданите за придобиване знания и умения за задълженията, правомощията им за правилни и адекватни действия за успешно справяне при бедствия и кризи.

3. Адекватно и в необходимата степен финансово и материално осигуряване на обучението в цялата система в държавата, създадена за тази цел.

4. Планов и извънпланов държавен контрол и на системата за обучение, актуализиране и опресняване знанията на служителите в държавните, публичните и частните организации, като и на гражданите за придобиване знания и умения за справяне при бедствия и кризи.

5. Периодичен преглед, например на всеки четири години, на системата и на тази основа вземане на компетентни решения за нейното развитие съобразно констатираните рискове, заплахи и други важни фактори.

Реализирането на тези политики изисква задълбочен анализ на много фактори, следствие на който да се вземат конкретни адекватни и научно обосновани решения. По-важни са решенията за оценката на рисковете за ключовите елементи, свързани основно с хората – управленци, организатори, изпълнители на спасителни дейности при бедствия и подготовката на населението. Няма съмнение, че колкото по-адекватна и на по-високо ниво е подготовката

на хората и на системите, в които те участват, толкова вероятността за загуби при бедствия е по-малка. Следователно ключови се явяват два системни елемента: хората в различните управленски и изпълнителски структури, както и бедстващите от гледна точка повишаване на тяхната сигурност, от една страна, и от друга – нормативната уредба в държавата, регулираща техните взаимоотношения и действия при нормални условия – обучението, както и при действия в бедствени и кризисни ситуации.

В този контекст, за повишаване на сигурността при нормални и екстремни ситуации, човешкият фактор е основният решаващ фактор за избягване или намаляване на негативните последствия от бедствия и кризи. Основна роля за повишаване съпричастността, ангажираността и личната отговорност на гражданите на държавата към проблемите на подготовката за адекватни действия при бедствия и кризи, което води до повишаване сигурността на хората, е формиране на подходящо правилно разбиране и отношение у самите граждани и държавните и местните органи към превантивната дейност, в това число и към обучението за действия при бедствия и кризи.

От теорията на организационната култура е добре известно, че формиране на необходимото отношение, нагласа и поведение по дадени въпроси става най-успешно чрез инструментите на „меките мерки“ за управление. Един от тях е инструментът на организационната култура. В неговия обхват са както нормативната уредба, така и правилното отношение на гражданите. Добре известен е механизмът, по който това става, а именно причинно-следствената връзка между неговите елементи „разбиране – ценности – поведение“. Освен това съвременната наука разполага и с достатъчно добре действащи инструменти, с високи метрични характеристики за тяхното количествено и качествено измерване и на тази база изготвяне на планове за създаване и управление на необходимия адекватен организационно-културен модел. Той ще допринесе за ангажиращо отношение и адекватно поведение у хората от системата за защита на населението при бедствия и кризи, както и гражданите към обучението за действия при такива екстремни ситуации. Следователно една от основните задачи на системата за обучение за действия при бедствия и кризи е създаване у хората (човешкият фактор) такъв културен модел, което да доведе до повишаване на тяхната ангажираност за подготовката им за адекватни действия в такива условия, което ще повиши и тяхната сигурност (Maneva 2023a). В същото време ще се повиши ефективността на системата за обучение в тази посока поради повишаване на заинтересоваността на служебните лица и на гражданите към проблемите за защита при бедствия и кризи.

Не по-маловажен е и анализът на другия системен фактор – нормативната и поднормативната уредба на публичните отношения при бедствия и кризи. Същата императивно задълженията на органите от държавната и местната администрация за действия при бедствия, извънредни ситуации и кризи както

на българските юридически лица, така и на чуждестранни такива, регистрирани в Република България и които имат стопанска дейност на територията на страната. За отбелязване е, че нормативната уредба в Република България не прави разлика между посочените два вида стопански юридически лица. Въпросът дали чуждестранните юридически лица в Република България имат същите задължения при бедствия и кризи да съдействат на органите на държавната и местната власт, остава не съвсем експлицитно изяснен по принцип и в детайли. Освен това следва да се оцени по-добре дали не е необходимо частните стопански организации да се ангажират повече при участието си в обучението, подготовката и оказване на помощ на органите от държавната и местната власт, както и на населението при бедствия и кризи (Maneva 2023b).

От изложението става ясно, че ключов приоритет в превантивните дейности за действия при бедствия и кризи се явява обучението и подготовката на личния състав от държавната и местната администрация, който има отношение към управлението на силите (хората) и средствата (материални, технологични, финансови и др.) по време на бедствия и кризи, така и на населението на държавата. Към този приоритет трябва да се подхожда с по-висока степен на разбиране, всеобхватно на всички системни нива от рекурсивната система на Република България за защита при бедствия и кризи.

Благодарности и финансиране

Тази публикация е финансирана от Министерството на образованието и науката в изпълнение на Националната научна програма „Сигурност и отбрана“, приета с РМС № 731 от 21.10.2021 г. и съгласно Споразумение № Д01-74/19.05.2022 г.

NOTES

1. Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., изм. и доп., бр.18 от 25.02.2005 г., изм. и доп., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр.78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., изм. и доп. бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп. бр.100 от 18 .12.2015 г, изм. и доп. бр. 106 от 22.12.2023 г.)
2. Закон за защита при бедствия (Обн. ДВ. бр.102 от 19 декември 2006г., изм. ДВ. бр....., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 7 юли 2020 г.).
3. Закон за защита при бедствия (Обн. ДВ. бр.102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ. бр....., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 7 юли 2020 г., Глава първа, Чл. 1.(Доп. – ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 05.07.2016 г.)
4. Пак там, Глава първа.

ЛИТЕРАТУРА

- НЕЙКОВА, М., 2013. *Децентрализацията – основен фактор за повишаване ефективността на управлението*. ИК „Новата цивилизация“ ЕООД. ISBN 978-954-8365-74-1.
- НЕЙКОВА, М., 2018. *Управлението при кризи на местно ниво. Сборник доклади от годишна университетска научна конференция, 14 – 15 юни 2018 г.*, Електронно издание. Велико Търново: НВУ „Б. Левски“. ISSN 2367-7481, с. 642-651.
- МАНЕВА, К., 2023а. *Човешкият фактор в политиката за сигурност – организационно-културен подход* (<https://artdef.net/bg/za-konferenciyata>). ISSN 2815-2581.
- МАНЕВА, К., 2023b. *Нормативна уредба за действия при бедствия, извънредни ситуации и кризи на регистрирани в Република България чуждестранни юридически лица*. ISSN: 1311-3771.

Acknowledgments & Funding

This work was supported by the NSP SD program, which has received funding from the Ministry of Education and Science of the Republic of Bulgaria under the grant agreement no. Д01-74/19.05.2022.

REFERENCES

- NEYKOVA, M., 2013. *Detsentralizatsiyata – osnoven faktor za povishavane efektivnostta na upravlението*. IK “Novata tsivilizatsia” EOOD. ISBN 978-954-8365-74-1.
- NEYKOVA, M., 2018. *Upravlението pri krizi na mestno nivo. Sbornik dokladi ot godishna universitetska nauchna konferentsia, 14 – 15 06. 2018*, Elektronno izdanie. Veliko Tarnovo: NVU “B. Levski”. ISSN 2367-7481, pp. 642 – 651.
- MANEVA, K., 2023a. *Choveshkia faktor v politikata za sigurnost - organizatsionno-kulturen podhod*, (<https://artdef.net/bg/za-konferenciyata>). ISSN 2815-2581.
- MANEVA, K., 2023b. *Normativna uredba za deystvia pri bedstvia, izvanredni situatsii i krizi na registrirani v Republika Bulgaria chuzhdestranni yuridicheski litsa*. ISSN: 1311-3771.

DISASTER PROTECTION EDUCATION AND TRAINING CONCEPTS AND POLICIES

Abstract. In the context of natural human rights, the foundation of the modern state, as well as the systems approach, relevant basic concepts and state policies have been generated to increase the effectiveness of disaster and crisis protection education and training. Their goals for increasing the effectiveness of officials training in the state and local administration, as well as the population for disaster and crisis response, are substantiated.

An organizational-cultural approach to the formation of an appropriate, citizen-engaging, cultural model for more effective achievement of these goals has been considered. As an important system-forming element, a key regulatory framework for disaster protection, which must be known and applied by the state and local administration, as well as the population, is analyzed. On this basis, necessary and relevant concepts and policies to increase the effectiveness of disaster and crisis protection education and training are derived and substantiated.

Keywords: concept; policy; disaster; training

✉ **Prof. Evgeni Manev**

University of Library Studies and Information Technologies
Sofia, Bulgaria

E-mail: e.manev@unibit.bg