

ПОДГОТОВКАТА ЗА РЕАКЦИЯ ПРИ БЕДСТВИЯ КАТО ЕЛЕМЕНТ НА ДЪРЖАВНИТЕ ОБРАЗОВАТЕЛНИ СТРАТЕГИИ

Ясен Цветков

Университет за национално и световно стопанство

Резюме. Настоящата разработка разглежда подготовката за реакция при бедствия в контекста на държавните образователни стратегии. Направен е функционален анализ на административните единици, които са пряко ангажирани с овладяването на извънредни ситуации, и са разгледани структурите, които трябва да осигурят за тях качествено образование и подготовка. На следващо място са разгледани отговорните институции, учебни центрове и заведения, които осигуряват теоретичната и практическата подготовка на различните обществени категории. Представени са резултати от емпирично изследване на Българския Червен кръст, чрез които се прави оценка на качеството на подготовка на служители в местната власт и гражданите. Изведено е предложение за създаване на нов организационно-методически модел за разпределяне на отговорностите и задълженията по осигуряване на подготовката на населението.

Keywords: preparedness; disaster responding; disaster risk management; disaster education

Увод

Условията, в които съществува съвременното общество, се характеризират с много нови и различни по вид опасности и заплахи. Процесите, съпътстващи глобализацията, научно-техническият прогрес и бурното развитие на търговията, комуникациите и иновациите изправят човечеството пред сериозни рискове. От друга страна, като следствие от експлоатацията на ресурси в икономиката и недостатъчните мерки за тяхното възстановяване, все по-често ставаме свидетели на природни феномени, катаклизми, бедствия и други извънредни ситуации, които системно дестабилизируют нормалното функциониране на стопанските системи. Мрачните прогнози на експерти от различни величини сочат, че тези събития ще стават все по-интензивни и пагубни през следващите десетилетия, като причиняват щети и вземат огромен брой жертви.

С оглед на това следва да се отчете острата нужда от подобряване на знанията и уменията на всички членове на обществото за първоначална реакция и правилни последващи действия при настъпването на такива ситуации. Колкото по-рано бъде осъзната тя, толкова по-скоро ще се премине към целенасочени действия, което би спомогнало за предотвратяването или ограничаването на бъдещи тежки загуби за икономиката, както и на човешки живот. Необходимостта от подобряване на подготовката на всички членове на обществото обуславя нуждата от по-сериозното включване на проблематиката в националните образователни стратегии. Държавата, като принципал и доайен в провеждането на политики в сферата на образованието, следва да направи първата крачка към обогатяването на знанията и уменията на хората, с което ще си гарантира създаване на устойчиво и способно да защитава себе си общество. Следващата стъпка е генерирането на такава административно-организационна среда, която да осигурява едновременно адекватни действия по защита на населението при извънредни събития, но и също така е способна да подготви това население за минимизиране на жертвите и щетите или в подобряващия случай – тяхното недопускане.

I. Служби, отговарящи за реакцията при бедствия

Реакцията при бедствия е процес, който се състои от много компоненти в административно отношение. Институциите, които имат такъв ангажимент според българската нормативна уредба и административна система, следва да работят в тясно сътрудничество и добра координация помежду си. Най-общо те биха могли да бъдат класифицирани по следния начин.

– **Специализирани** – това са Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГДПБЗН), Главна дирекция „Национална полиция“ (и двете в състава на Министерството на вътрешните работи), централите за спешна медицинска помощ (ЦСМП), както и отделни специализирани подразделения на армията, министерства, държавни агенции и други.

Изброените дотук служби имат по-скоро ангажимент за оперативна реакция при възникване на бедствена ситуация. Те са организирани в национална Единна спасителна система (ЕСС). Тези структури обаче следва да си взаимодействат на ниво оперативна работа и стратегическо планиране с други административни структури.

– **„Обща“ администрация** – това са административни единици, чийто основен предмет на дейност не е първоначалната реакция при извънредни ситуации, но които са включени в стратегическото планиране, подготовка, превенцията на риска, подготовката на населението и общата координация на процесите по време на бедствено положение – това са **общините** (включително кмет на община, район, населено място или кметски наместник; експерти от общинската администрация, общински доброволни формирования, които

се включват в овладяването на мащабни бедствия, инциденти и други извънредни ситуации), **областните управители** и **Министерският съвет** (МС). Тези институции поемат сериозен ангажимент в процеса на овладяване на бедствия, но на практика никъде не е категорично дефинирано кой ще обучи тях. Съгласно възприетата традиция МВР и ГДПБЗН осигуряват подготовката на професионалните служби. Никъде обаче не е упоменато при какъв ред и в каква последователност ще става това обучение. Получава се така, че качеството на подготовката на всяка административна единица зависи от усилията и желанието на отделни ръководители или самите служители.

– **Други** – неправителствени организации, сдружения, формални и неформални групи, като Българския Червен кръст, общински доброволни формирования, местни гасачески групи, представители на бизнеса, граждани и т.н.

Превенцията на риска, подготовката и реакцията при възникване на бедствено положение са най-общо ангажимент на цялото общество, което следва да изгради собствената си способност да се защити. За целта трябва да бъде създадена такава среда, в която всички или максимален брой членове на това общество да бъдат информирани и обучени за справяне с извънредни ситуации. Наред с това е необходимо постигането на добра административна организация, която да осигури оптимално взаимодействие и координация между институциите и гражданите.

II. Институции, отговарящи за подготовката и обучението за овладяване на бедствия

Добрата подготовка за реакция при бедствия следва да бъде един от основните приоритети при формирането на държавните образователни стратегии и политики в полето на гражданското образование. Предизвикателство, пред което се изправя нашето общество в епохата на прехода, е именно разчупването на остарелите парадигми, според които сигурността (във всички нейни аспекти) е обект на действие, планиране и подготовка само и единствено на определен кръг от специалисти и експерти, работещи в съответните служби, докато за редовите граждани тя е и винаги трябва да бъде *terra incognita*. Историята познава много примери, които имат пагубен ефект за населението. Изводът, който може да се направи, е, че ако осведомеността сред хората е била по-голяма, то негативните последствия от бедствията щяха да са много по-малки. Именно в тази посока разсъждават експертите от водещите страни в Европейския съюз, като Германия, Австрия, Италия и други. В съвременните условия гражданското общество трябва да бъде успешно инкорпорирано в процесите по формиране на политики и стратегии, като сферата на сигурността и защитата при бедствие не прави изключение. Изграждането на добре функционираща система за защита на социума предполага детайлно познаване на потребностите, или по-конкретно на заплахите с международен,

национален, регионален и местен характер. Следващата стъпка е дефиниране на механизми и планове за подготовка за тяхното преодоляване.

България се намира в преходен етап по отношение на привличането на гражданското общество и бизнеса в процеса на формиране на политики за справяне с бедствия. Това се дължи на относително слабата подготовка сред населението, което ни прави особено уязвими. В неясното бъдеще е сигурно само едно – рано или късно страната ни ще се изправи пред мащабно бедствие, криза или природен феномен. Колкото по-бързо успеем да се приведем в готовност, толкова по-добре.

Родното законодателство определя институционалните ангажименти по подготовката на населението, които биха могли да се категоризират, както следва.

– **Професионалисти** – тази категория се намира на върха на пирамидата. Това са хората, които трябва да са най-добре подготвени за справяне с потенциално бедствие. Те осъществяват първоначалната реакция и последващите продължителни противодействия, а също така координират помощта, представена от чужбина, доброволци, граждани и бизнес сектора. Тяхната практическа и теоретична подготовка е най-важна за оцеляването и нормалното функциониране на обществото, но невинаги могат да се справят сами. У нас тя бива осигурявана от Академията на МВР, съответно с Център за специализация и професионална подготовка – Варна, и Учебен център на ГДПБЗН в Монтана. Програмите за подготовка за създават и определят от експерти, работещи там, като са съобразени със съответните нормативни актове и спецификите на институционалната среда.

Никоя държава или икономика не е в състояние да поддържа прекалено голям брой професионалисти, което се оказва и нерентабилно поради спорадичния и спонтанен характер на бедствията. България е страната с най-голям реален брой професионалисти и най-голям брой професионалисти на глава от населението в целия Европейски съюз¹⁾. Преодоляването на тази скъпа за икономиката и данъкоплатеца тенденция може да бъде осъществено със създаването, обучението и подкрепата по европейски модел на следващата категория.

– **Доброволци** – това са хора, които са организирани в специално подготвени и оборудвани с необходимата техника за изпълнение на специфични задачи отряди. Те могат да бъдат създадени и ръководени от общините, Червения кръст, университетите, формални и неформални групи, сдружения и неправителствени организации, департаменти на бизнеса, ветерани професионалисти и много други. Тяхната подготовка се осигурява от ГДПБЗН, УЦ на МВР – Монтана, БЧК, общините и други.

– **Граждани** – това сме всички ние, нашите родители, деца, колеги и приятели. Подготовката за реакция при бедствия е необходима, за да опазим, на първо място, собствения си живот и семейство, а след това да по-

могнем и на други нуждаещи се. С подготовката на редови граждани се занимава БЧК, но също така според законодателството общините са длъжни да поддържат необходим запас от средства за оцеляване на населението, както и да създават планове за реакция при бедствия, които да разпространяват сред хората²⁾.

– **Деца, ученици, пенсионери, инвалиди и други** – това са т.нар. уязвими групи, които не са в състояние или много трудно биха могли сами да се справят с извънредната ситуация. Ангажимент за тяхната подготовка имат част от гореизброените институции – общините, ГДПБЗН, училищата, БЧК и т.н., но като цяло, подготовката им в повечето случаи е пренебрегвана и е далеч от задължителния минимум.

С реакцията в случай на бедствие са ангажирани много голям брой служители и институции. Липсата на добра организация обаче води до ниска ефективност на полаганите усилия. Налице е изключително голям брой хора, участващи в процеса, разходващи сериозен ресурс при липса на ясна дефиниция и специфика на задачите. На практика, няколко структури се занимават едновременно с реакция при бедствия и подготовка на населението, както и с подигуряването на продоволствия, разработването на планове за реакция и методически указания за действие и обучения. Част от отговорностите са споделени, други са йерархично зависими, а трети дори не са ясно дефинирани. В резултат се получава едно своеобразно „размиване“ на отговорностите, липса на ефективност от извършената работа и съответно ниски нива на готовност и информираност за справяне с бедствията при огромно количество изразходени и средства и положен труд.

III. Мястото на подготовката за реакция при бедствия в държавните образователни стратегии

Безспорно е, че подготовката за реакция при бедствия е важен приоритет за всяко общество. Нейното качество, за съжаление, може да бъде проверено само в реална ситуация, а слабата оценка се изразява в даването на жертви и нанасянето на големи щети.

1. Примерен измерител за качеството на подготовката за реакция при бедствия

В рамките на проекта „Общностен отпор на бедствени събития“⁽³⁾ е проведено проучване за нивото на обучението в областта на извънредните ситуации и управлението на риска в институциите и сред населението в Дунавския регион, и по-конкретно областите Видин и Монтана. Проведено е емпирично изследване в 10 общини в двете области за установяване на нивото на обучение на целевите респонденти за предотвратяване на бедствия и потребностите от обучение, за да се реагира в ситуация на природни бедствия и такива, причинени от човека. Отчетени са 130 индивидуални въпроса и 20 интервюта

с ръководители на доброволни формирования. Като се има предвид, че участниците в проучването са, малко или много, лично и професионално ангажирани с овладяването на бедствия, то отговорите са следните:

- около **70%** от анкетираните смятат, че са застрашени от бедствие по всяко време;

- близо **30%** са били засегнати вече от бедствие;

- **85%** смятат, че населеното им място е застрашено;

- **85%** посочват, че местните власти не са добре подготвени за реакция;

- **40%** от анкетираните не са участвали в обучение за реакция при бедствия (а се занимават с това и професионално), а други **15%** отказват да отговорят;

- **93%** смятат, че е необходима по-задълбочена подготовка;

- като обучени за реакция се определят общо **40%**, донякъде обучени са **28%**, слабо обучени са **13%**, а необучени – **12%**, **7%** не желаят да отговорят;

- **38%** никога не са участвали в програма за подготовка за реакция.

Резултатите не са никак обнадеждаващи, като се вземе предвид вероятността отговорите да са донякъде повлияни от личния и професионалния ангажимент към процеса по овладяване на бедствия от страна на анкетираните. 35 души работят за местната власт, 16 са специализирани в превенцията на бедствия и аварии, 50 души са в доброволните формирования, 11 работят за доставчици на социални услуги, 11 – в доброволните структури и НПО, и 5 са други експерти. Следва да се допусне известно „завишаване“ на резултатите поради обективната възможност да възприемат част от отговорите като оценка на своята собствена работа.

2. Предложение за методично-организационна структура за разпределение на отговорностите и задълженията по подготовка на населението за реакция при бедствия

Намираме се в преходен етап между скъсването с традициите на централноплановата система и либерализирането и демократизацията на управленските процеси. За целта трябва да се положат усилия за изграждане на организация, която да създаде подходяща и ефективна система за управление на обществените ресурси и усилия в желаната посока. Нужни са целенасочен подход, стратегия и визия за реформиране, както и ангажиране на общественото внимание към този процес. Трябва да бъдат привлечени експерти от различни сфери на дейност, които да работят съвместно и в духа на обществени обсъждания, диалог, широко популяризиране на тематиката и излизане извън рамките на тясноспециализираните служби.

Широкомащабната повсеместна подготовка е сложен и трудоемък процес и често се оказва непосилна задача за институционалната ни система. Биха могли да се допуснат до по-сериозни действия центровете за професионално обучение (ЦПО). Тяхната гъвкавост, набор от експерти и частна инициатива могат да бъдат полезни. Не бива се оставя на заден план бурното развитие

на информационно-комуникационните технологии (ИКТ). Чрез безбройните възможности, които те предлагат, може да се улесни теоретичната подготовка и по този начин да се освободи ценен експертен персонал, който да наблегне на практическата.

Усилията, които се полагат сега, ще дадат резултат след години, ето защо трябва да се започне работа още в най-ранна детска възраст, да се обхванат всички отрасли на икономиката, всички възрастови групи и обществени съсловия чак до хората на преклонна възраст:

– **деца от 0 – 6 години** – експерти в областта на педагогиката и богатият опит на развитите общества са категорични, че трябва да се започне работа по формиране на основни познания за самоспасяване още в най-ранна детска възраст. Това може да се осъществи от персонала в детските градини, доброволци, психолози, НПО и др., като под формата на игра децата започват да припознават основните правила за първоначална реакция при възникване на бедствие;

– **деца на 7 – 10 години** – училищен персонал, доброволци БЧК, НПО под формата на игра и чрез ИКТ и други съвременни образователни методи надграждат базовата подготовка, получена в детските градини;

– **деца на 10 – 16 години** – тук следва да се въведе практическа подготовка по различни модули, която да надгради получените теоретични познания в по-долен курс. Това може да се осъществява в учебни центрове на БЧК или създадени специално в общините и от ГДПБЗН;

– **младежи на 16 – 18 години** – учебни центрове на общините, пожарната, БЧК, Асоциация на доброволците, университети, музеи, БАН и други могат да организират по-задълбочена подготовка по отношение на видовете бедствия и техния произход, средствата за защита и мерките за ограничаване, характерните местни особености и рискове по местоживеене;

– **студенти** – висшите учебни заведения следва да адаптират учебните програми спрямо спецификите на всяка конкретна специалност. Също така могат да осигурят подготовка относно структурата и взаимодействието на институциите по време на криза и какви са техните отговорности и задачи. Не на последно място, превенция на риска съгласно учебния профил и специалностите в конкретния университет. Те могат да бъдат подпомагани от РСПБЗН, БЧК, доброволци, общинските учебни центрове и експерти от общините, гост-лектори и други. Могат да се създават университетски спасителни отряди и комитети, групи по интереси за участия в кампании и превантивни дейности;

– **граждани:**

а) **редови** – преминават задължителна подготовка по месторабота. Отговорниците по безопасност и здраве при работа да преминават веднъж годишно на обучение в три модула:

- характерни местни и национални рискове;
- основни реакции и взаимодействие с институциите;
- оказване на първа помощ.

Подготовката се осъществява от ЦПО, общински учебни центрове, БЧК, РСПБЗН и други. След като преминат през съответния курс, отговорниците организират вътрешната подготовка в предприятието;

б) служители в предприятия с повишен риск – аналогично се организират най-малко един път годишно курсове за подготовка от лицензирани учебни центрове към общините, ЦПО, РСПБЗН и други, като отговорниците се обучават на следните модули:

- характерни рискове по местоработата;
- организация на безопасността на труда;
- взаимодействие със службите при инциденти, бедствия и аварии.

Останалите служители се обучават в 2 модула:

- характерни рискове по местоработата;
- първоначална реакция при бедствия и инциденти и оказване

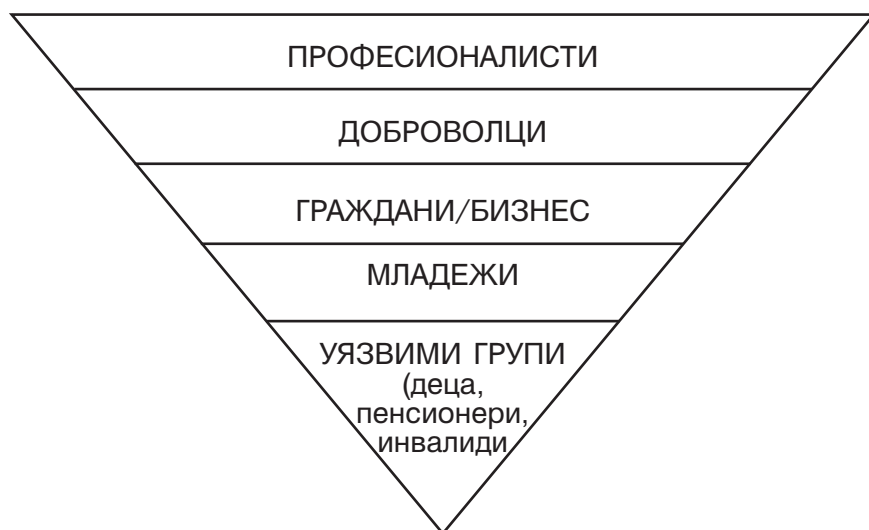
на първа помощ;

в) по местоживеене – домоуправителите или други отговорници, посочени от общото събрание, преминават един път годишно на обучение по модулите от подточка а), след което организират кратка демонстрация и разяснения на живущите съгласно особеностите на жилищната сграда, инструктират новодошлите и им разясняват пътищата за евакуация и общите правила за безопасност;

– **доброволци** – тъй като това са хората, които оказват най-сериозна помощ на професионалистите (които все по-често разчитат на тях), те следва да преминават през аналогична професионална или полупрофесионална подготовка, която да бъде съобразена с нуждите на институциите. Следва да се надграждат знанията, придобити по време на подготовката в училище, университета, местоработата, като се прибави и модул за оперативно взаимодействие с екипите на службите от Единната спасителна система и организация на работата в самия отряд;

– **възрастни хора, групи в риск от социално изключване, инвалиди, малки населени места, безработни и други** – обученията се провеждат на място от пожарникари, социални работници, обучители и други. За малките населени места се ползват зали на читалища, библиотеки и други. При много възрастни и трудно подвижни хора се правят по домовете. Специално внимание се обръща и на малцинствата;

– **други** – при изявено желание да бъдат организирани допълнителни обучения за различни клубове, читалища, сдружения, формални и неформални групи по месторегистрация в РСПБЗН, БЧК, общински и регионални центрове.



Фигура 1. Примерна структура на разпределението на отговорностите за реакция при бедствия по обществени категории



Фигура 2. Примерна структура за организация на образованието за реакция при бедствия по обществени категории

Организацията и разпределението на натовареността за различните групи могат да бъдат илюстрирани с две противоположно обърнати пирамиди. Тази, която се отнася до обучението, е най-широка отдолу – най-ниското ниво (деца, ученици и т.н.) следва да получат добра и широка подготовка. Тук се полагат основите на учебния процес. Всяко следващо ниво повишава квалификацията, но и профилира подготовката, докато се стигне до върха на пирамидата, или нивото на професионалистите, които имат най-добрата и тясно специализирана подготовка.

По отношение на реакцията при бедствия, кризи и инциденти пирамидата изглежда обърната надолу. Най-сериозна е отговорността на професионалистите, след това – на доброволците, гражданите, и най-слабата отговорност е на децата и уязвимите групи. Общественият консенсус и баланс ще бъдат постигнати тогава, когато двете пирамиди условно се съберат. Този модел може да бъде наречен „звездата на Давид“, правейки асоциация с религиозния символ на юдаизма.

Заклучение

Безспорна е нуждата от задълбочаване на подготовката за реакция при бедствия на всички обществени нива. Необходима е цялостна нова парадигма за изграждане на култура на поведение, оцеляване и взаимопомощ. Обучението по темата на всички възрастови групи и професионални категории следва да е приоритетно включено в държавните образователни стратегии. Наложително е по-активното допускане и използване на образователни информационно-комуникационни технологии, както и либерализиране на сектора чрез привличането на частна инициатива в обучителния процес. Биха могли да се разработят критерии, според които да бъдат лицензирани различни частни школи и центрове за професионално обучение, които могат да облекчат силно затруднената административна система, като по този начин се подобри ефективността му. Всички членове на обществото трябва да познават заплахите и опасностите, които ги грозят, и да са наясно с правилата и механизмите за поведение. Ясното разпределение на отговорностите за реакция, подготовка и превенция на риска от възникване на бедствия ще подобрят цялостното усещане за сигурност и ще минимизират потенциалния брой на жертвите и щетите.

NOTES/БЕЛЕЖКИ

1. По данни на CTIF – <http://www.ctif.org/>
2. Съгласно Закона за защита при бедствия.
3. Код 15.3.1.002, финансиран в рамките на Програма INTERREG V-A Румъния – България.

4. Disaster protection act – Prom. SG. 102/19 Dec 2006; amend. SG. 80/14 Oct 2011;
5. Field report of CODE project - http://fyc-vidin.org/code/sites/default/files/consolidated_research_report_code_final_bg.pdf
6. Local government and administration act – 17.09.1991 г., amend SG.9/ 26 Jan 2017;

DISASTER PREPAREDNESS AS AN ELEMENT OF THE STATE EDUCATION STRATEGIES

Abstract. This paper discusses preparation for disaster response in the context of state education strategies. A functional analysis has been made of the administrative units that are directly involved in the handling of emergencies, the structures that have to provide quality education and training have been shown. Described are the responsible institutions and training centers that provide the theoretical and practical training of the different social categories. Presented are the results of an empirical study of the Bulgarian Red Cross, which assesses the quality of training of employees in local authorities and citizens. Proposal for creating a new organizational and methodological model for allocation of responsibilities and obligations in ensuring the training of the population is made.

✉ **Mr. Yassen Tsvetkov**

Department of Public Administration
Faculty of Management and Administration
University of National and World Economy
1700 Sofia, Bulgaria
E-mail: yassen.tsvetkov@abv.bg