



Европейски политики по гражданска защита

Проект EVANDE, Технически доклад



European Civil Protection



Project co-funded under the Union
Civil Protection Mechanism
Grant Agreement No. ECHO/SUB/2014/693261



www.evande.eu

Съставители

Фабрицио Болдрини (Център за проучвания и обучение, Чита ди Кастело, Италия)
Мария Рита Бранчини (Център за проучвания и обучение, Чита ди Кастело, Италия)
Вирджиния Маркони (Център за проучвания и обучение, Чита ди Кастело, Италия)
Маурицио Мурландо (геопарк Беигуа, Италия)
Джулия Кастело (геопарк Беигуа, Италия)
Клаудия Скопеси (геопарк Беигуа, Университета в Генуа, Италия)
Андреа Мандарино (Университета в Генуа, Италия)
Марко Фирпо (Университета в Генуа, Италия)
Харалампос Фасулас (Музеят за естествена история към университета на остров Крит, Гърция)
Клеопатра Георгила (Музеят за естествена история към университета на остров Крит, Гърция)
Мигел Анхел Галиндо (Гражданска защита Валенсия, Испания)
Раул Валеро (Гражданска защита Валенсия, Испания)
Висенте Сивера (Гражданска защита Валенсия, Испания)
Мозес Бенлох (Ръководител на IAE - Intervention, Help and Emergency, Испания)
Ясен Цветков (Център за образователни инициативи, България)
Бояна Петкова (преводач от английски на български)

Графичен дизайн

Федерико Брозети (Център за проучвания и обучение, Чита ди Кастело, Италия)

Проектът е съфинансиран от Механизма за гражданска защита на ЕС по споразумение за отпускане на безвъзмездни средства ECHO/SUB/2014/693261

**Европейска политика по гражданска защита
Проект EVANDE,
технически доклад**

© 2016 Център за образователни инициативи

Книжно издание:
ISBN 978-619-90747-3-2

Онлайн издание:
ISBN 978-619-90747-4-9

Предговор

Настоящият технически доклад за европейските политики по гражданска защита е продукт на европейския проект за гражданска защита EVANDE (Enhancing Volunteer Awareness and education against Natural Disasters through E-learning).

Проектът EVANDE е осъществен за периода 2015–2016 год., съфинансиран от Механизма за гражданска защита на ЕС (Grant Agreement No. ECHO/SUB/2014/693261) и координиран от Музея за естествена история към Критския университет, Гърция, и включва следните партниращи организации:

- Лаборатория по разпространение на мултимедийна информация, системи и приложения, Технически университет на Крит, Гърция
- Консорциум Рибера, Валенсия, Испания
- Регионален природен парк Veigua – Геопарк с европейско и световно значение, Италия
- Организация за планиране и защита от земетресения, Гърция
- Център за проучвания и обучение, Чита ди Кастело, Италия
- Център за образователни инициативи, България

В настоящия доклад са синтезирани ключови познания и опит в гражданската защита от Гърция, Испания, Италия, България и Европейския съюз. Той цели да предостави основни познания и информация за европейските политики по гражданска защита.

Наръчникът е насочен към служители на местните власти и доброволците от звената за гражданска защита и предлага насоки как политиките и инициативите за гражданска защита могат да бъдат променени към по-добро. За изготвянето му допринесоха както членове на екипите на партньорските организации на проекта EVANDE, така и външни сътрудници и експерти.

Допълнителна информация за проекта можете да намерите на:

EVANDE уебсайт: www.evande.eu

EVANDE обучителна платформа: <http://evande.coursevo.com>

EVANDE фейсбук: <https://www.facebook.com/evandeproject>

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Механизъм за гражданска защита на ЕС.....	5
1.1 Минало – Механизмът за гражданска защита на ЕС от 2001 до 2013 и Финансовият инструмент за гражданска защита.....	5
1.2 Новият Механизъм за гражданска защита.....	7
1.3 Правна рамка на Механизма за гражданско развитие на ЕС.....	15
1.4 Активация на Механизма за гражданска защита на ЕС.....	18
1.5 Ретроспективна оценка на Механизма за гражданска защита на Общността и Финансовия инструмент за гражданска защита (2007–2013).....	22
2. Обучителни дейности.....	26
2.1 Курс „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС”.....	27
2.2 Курс за технически експерти.....	28
2.3 Основен курс „Модули”.....	28
2.4 Курс „Оперативно управление”.....	29
2.5 Курс „Сигурност”.....	29
2.6 Курс „Управление на информацията”.....	30
2.7 Курс „Международна координация”.....	30
2.8 Курс „Мисия за оценка на бедствената ситуация”.....	31
2.9 Курс „Координация за напреднали”.....	31
2.10 Курс „Ръководител на екип”.....	32
2.11 Опреснителни курсове по Оперативно управление и Координация за напреднали.....	32
3. Модули, упражнения и обмен на експерти.....	34
3.1 Модули.....	34
3.2 Упражнения.....	36
3.3 Обмен на експерти.....	40
4. Реагиране.....	42
4.1 Стратегическият оперативен център – Координационен център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC).....	42
4.2 Европейски капацитет за реагиране при спешни ситуации (EERC), включващ арсенал от доброволно предоставени ресурси.....	44
5. Добри практики.....	47
6. Връзки към обучителни материали и европейски инициативи.....	52
7. Речник.....	57
8. Анекс: Правна рамка и органи за гражданска защита в Гърция, България, Испания и Италия.....	60
8.1 Правна рамка и органи за гражданска защита в Гърция.....	60

8.2 Правна рамка и органи за гражданска защита в България.....	70
8.3 Правна рамка и органи на гражданската защита в Испания.....	73
8.4 Правна рамка и органи за гражданска защита в Италия.....	78

1. Механизъм за гражданска защита на ЕС

1.1 Минало – Механизмът за гражданска защита на ЕС от 2001 до 2013 и Финансовият инструмент за гражданска защита

Механизмът за гражданска защита на ЕС е сравнително нов инструмент, създаден с решение на Европейския съвет на 23. октомври 2001 год. с цел по-добро овладяване на природни и породени от човешка намеса бедствия.

Всички държави-членки на ЕС имат собствени системи за гражданска защита, посредством които са кооперирани в миналото, но основната задача на Механизма за гражданска защита на ЕС е да подобри координацията между държавите-членки в случай на нужда от спешни действия в сериозни бедствени ситуации. Той може да осигури по-добра защита на гражданите, но също така и на природните и исторически забележителности, посредством обединяването на възможностите за гражданска защита.

Основната роля на Механизма е да улесни съвместната работа при интервенции за гражданска защита в случай на мащабни бедствия, които изискват незабавни действия за спешно реагиране. Такива бедствия могат да бъдат породени от природни, технологични, радиологични и екологични фактори, включително и случайно замърсяване на морските води и терористични актове, случващи се или заплашващи да се случат в и извън Европейския съюз.

Механизмът се базира на поредица от елементи и действия, включително:

- изграждане и поддържане на регистър на екипите за подкрепа и спешно реагиране в различните държави на ЕС;
- разработване на обучителна програма за членовете на тези екипи;
- организиране на работни срещи, семинари и пилотни проекти по основните аспекти на тези интервенции;
- сформирание на екипи за оценка и координация;
- изграждане на Център за мониторинг и информация (MIC) и обща комуникационна и информационна система;
- изграждане на Обща комуникационна и информационна система за извънредни ситуации (CECIS) между Центъра за мониторинг и информация и звената за контакт на държавите-членки;
- подпомагане разработването на системи за ранно предупреждение;
- улесняване достъпа до оборудване и транспорт посредством предоставяне на достоверна информация за ресурсите, достъпни в други държави-членки, и идентифициране на ресурси, достъпни от други източници;
- освобождаване на допълнителен транспортен ресурс.

Целта на Механизма за гражданска защита е да придаде добавена стойност на европейските структури за гражданска защита в съответствие с принципа на субсидиарност посредством предоставяне на помощ при заявка от страна на засегнатата държава. Такава необходимост може да възникне, ако готовността за посрещане на бедствени ситуации на конкретната държава не е достатъчна за осигуряване на адекватна реакция поради липса на ресурси. Чрез обединяване на ресурсите за гражданска защита на участващите

държави Механизмът може да осигури по-добра защита на гражданите, а също и на природните и културни забележителности, както и на имуществото.

Механизмът също така:

- разработва система за откриване и ранно оповестяване на бедствия, които могат да сполетят държавите-членки, с оглед на възможността за бърза реакция от страна на други държави;
- съдейства за достъп до оборудване и транспортен ресурс;
- по заявка на държавите-членки подпомага техните консулски служби в трети страни в случай на мащабни бедствия;
- подпомага транспортния ресурс, осигурен от държавите-членки, като предоставя допълнителни транспортни средства, необходими за бърза реакция в бедствени ситуации;
- разработва модули за гражданска защита, а именно специализирани оперативни екипи, състоящи се от персонал, транспортни средства и оборудване, предоставени от държавите-членки, и „окомплектовани” съобразно конкретната нужда в съответствие с ясно дефинирани критерии.

От създаването си Механизмът е осигурил гражданска защита в немалко различни случаи на природни и причинени от човека бедствия, подпомагал е сътрудничеството между държавите-членки за превенция, готовност и спешно реагиране, координирал е действията на европейско ниво с цел избягване на дублирането, облекчаване на усилията, и удовлетворяване на реалните нужди на засегнатите региони.

Основните звена в структурата на Механизма са:

1. Център за мониторинг и информация (MIC)

MIC е оперативното сърце на Механизма - оперативно звено, работещо денонощно за осигуряване на незабавна мобилизация на ресурси за гражданска защита от държавите-членки в случай на бедствие.

Центърът предоставя на държавите достъп до платформата за гражданска защита: CECIS, Общата комуникационна и информационна система за извънредни ситуации, служеща за комуникация и обмен на информация между MIC и националните звена за контакт на държавите-членки.

2. Обща комуникационна и информационна система за извънредни ситуации (CECIS)

Системата представлява виртуална платформа, управлявана директно от MIC в Брюксел, служеща за денонощен ефективен непосредствен диалог между оперативните центрове в държавите-членки.

Системата координира заявките за помощ от засегнатите държави с предложенията за помощ от държавите, които са решили да се отзоват.

CECIS осигурява на всички държави-членки актуална информация за бедствието, докато то отмине.

Първоначално Механизмът е подчинен на звеното за гражданска защита към Главна дирекция „Околна среда“, но впоследствие с Лисабонския договор преминава към Главна дирекция „Хуманитарна помощ“ на Европейската комисия (ЕЧО).

След 10 години на работа, зачестяваща активация и поредица успешни операции в и извън ЕС кристализира необходимостта от по-добро сътрудничество и по-добра защита на национално, европейско и международно ниво.

През м. декември 2013 година е взето решение за обновяване на Механизма за периода 2014-2020 год. и от 1. януари 2014 е в сила нов, подобрен Европейски механизъм за гражданска защита. Правната основа за Механизма се намира в чл. 196 от Договора за функционирането на ЕС.

В момента той обхваща всички 28 държави-членки на ЕС, както и Исландия, Черна гора, Норвегия и Бившата югославска република Македония (която в момента обновява членството си). Турция и Сърбия неотдавна подписаха споразумение за присъединяване към Механизма.

Финансовият инструмент за гражданска защита беше учреден с решение на ЕК 2007/162/ЕС и осигурява финансова подкрепа за подобряване на ефективността на отговора при по-големи бедствия и подобряване на мерките за превенция и готовност за всякакъв вид бедствия.

Гласуваният бюджет на Финансовия инструмент за гражданска защита за периода 2007–2013 год. беше 189.8 милиона евро.

И докато повечето дейности на Механизма бяха финансирани от Финансовия инструмент за гражданска защита, някои дейности бяха финансирани от допълнителни средства, отпуснати от Европейския парламент и Европейския съвет, както и други инструменти на ЕС. Националните служби за гражданска защита също допринесоха посредством:

- осигуряване на частично ко-финансиране по изискване на Финансовия инструмент;
- участие на професионалисти по гражданска защита в дейностите на Механизма;
- осигуряване на ресурси „в натура“ (например оборудване/екипировка и активи).

Бюджетът на Механизма за гражданска защита за периода 2014-2020 год. е 368.4 милиона евро, от които 223.7 милиона са предназначени за превенция, подготовка и спешни дейности в рамките на ЕС, а останалите 144.6 милиона за дейности извън ЕС. Тези суми се допълват от приноса на държавите извън ЕС, които участват в Механизма за гражданска защита.

1.2 Новият Механизъм за гражданска защита

Тенденцията за зачестяване на природните и причинени от човека бедствия през последното десетилетие показва, че съгласуваните, ефективни и ефикасни политики за справяне с бедствията сега са по-необходими от всякога.

Законодателната рамка на европейската гражданска защита беше преразгледана в края на 2013 год., за да осигури по-добре планирана, бърза и ефективна реакция в случай на бедствие, и по този начин да повиши сигурността на европейските граждани и жертвите на бедствия по целия свят.

Ревизираната законодателна рамка (с Решение на Европейския парламент и ЕК 1313/2013/EU и с Решение за изпълнение на Комисията 2014/762/EU) надгражда една установена система, която е доказала, че работи добре. Основната отговорност за управление на бедствията остава при държавите-членки.

Новият Механизъм акцентира в много по-голяма степен върху превенцията, управлението на риска и готовността за посрещане на бедствията, включително организацията на обучения, симулации, обмен на експерти, както и разработването на нови елементи като изграждане на база данни с доброволно предоставени и предварително гарантирани от страните-членки ресурси за реакция при бедствие.

Ревизираната законодателна рамка предвижда нови мерки във връзка с редуцирането на риска от бедствия, изграждането на култура на превенцията, насърчаването на по-добра готовност и планиране, по-тясно сътрудничество, както и по-добре координирана и по-бърза реакция при бедствие.

Поради тези причини законодателната рамка включва мерки, които ще ни помогнат да сме по-добре подготвени за всяко бедствие, и които ще гарантират близко сътрудничество между държавите-членки.

Основният фокус на Решение 1313/2013/EU е в следните направления:

- засилване на културата на превенция и готовност за посрещане на бедствия;
- заместване на импровизираните действия с предварително планиран подход;
- подкрепа на държавите-членки при развиване на техния капацитет.



Фиг. 1.1 Фокус на Решение 1313/2013/EU (Източник: Европейска Комисия – Механизъм за гражданска защита)

В този контекст държавите-членки са сключили споразумение редовно да публикуват обобщение на своите оценки на риска и най-добри практики, както и да си помагат взаимно да идентифицират пропуските и да прецизират планирането на управлението на риска с цел намаляване риска от бедствия и засилване на сътрудничеството за увеличаване на устойчивостта към бедствия. По-доброто разбиране на риска е в основата на по-ефективно управление на бедствията и държавите-членки се стремят към цялостен и ефективен подход посредством споделянето на неуповенителна информация (информация, чието споделяне не нарушава интереса за опазване на сигурността на държавата-членка) и добри практики. В допълнение държавите:

- правят оценка на риска на национално и суб-национално ниво и на всеки три години представят на Европейската комисия обобщение на основните положения, считано от 22. декември 2015 год.;
- развиват и прецизират своите планове за управление на риска от бедствие на национално и суб-национално ниво;
- след разработка на съответните насоки на всеки три години предоставят на Европейската комисия оценката на своите възможности за управление на риска на национално и суб-национално ниво или при настъпили значими промени; и участват доброволно в т.нар. „партньорска проверка“ за оценка на възможностите за управление на риска.

Реформата се фокусира както върху подчертаването на важността на превенцията, готовността и адекватната реакция при природно или предизвикано от човека бедствие – чл. 196 от **Договора за функционирането на ЕС**, така и върху въвличането на регионалните власти и националните служби за гражданска защита с цел осигуряване на намеса и подкрепа в случай на нужда.

Новият Механизъм залага на засилване на оперативния профил: въвличането на регионалните звена посреща нуждата от оперативна съвместимост и подготовка на ангажираните страни, както в случаите на сътрудничество при замърсяване на морските води.

Този ангажимент е в пълен синхрон с клаузата за солидарност в Лисабонския договор, според която: *„ЕС и неговите държави-членки ще работят съвместно и в духа на солидарността, ако някоя от държавите-членки е обект на терористичен акт или жертва на природно или предизвикано от човека бедствие.“*

В сферата на гражданската защита предстоят повече обучения на персонала извън собствената му държава, повече тренировки за адекватна реакция при спасителни акции или изграждане на полеви болници, по-активен обмен на експерти, и по-близко сътрудничество със съседни държави.

Новият Координационен център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC) беше открит през м. май 2013 год. Той трансформира Центъра за мониторинг и информация в Координационен център за реагиране при спешни ситуации и Център за мониторинг и информация (MIC), осигурява денонощен оперативен капацитет и служи на страните-членки и на Европейската комисия, улеснявайки координацията на спасителни операции в областта на гражданската защита. Също така мониторира рисковете и спешните ситуации по света, и служи като координационен център в случай на бедствие.

С частична финансова подкрепа от ЕС ще бъде съставен списък с експерти и ресурси на страните-членки, предоставяни на доброволни начала и намиращи се в режим на готовност, за да се осигури по-ефективно предварително планиране, незабавно отпътуване и координирани интервенции.

Предложението включва също за пръв път общо усилие на държавите-членки да оценят и адресират пропуските в механизмите си за бързо реагиране, за което ЕС ще поеме до 20% от необходимите инвестиции.

Механизмът за гражданска защита на ЕС покрива също:

- мерки, свързани с оценката на риска и планирането на управлението на риска;
- подобрена преценка за наличната помощ и по-добро идентифициране и адресиране на потенциално сериозни пропуски в капацитета за бързо реагиране;

- по-рентабилен и по-добре координиран транспорт на хора и оборудване до засегнатите държави;
- съфинансиране на буферни ресурси за справяне с временни пропуски.

Видовете бедствия, покрити от Механизма за гражданска защита, са:

Природни бедствия – наводнения, земетресения, горски пожари, циклони, тайфуни

Предизвикани от човека бедствия – Екологични катастрофи (нефтени разливи, Deepwater Horizon, замърсяване на Дунава с токсична алкална тиня от Унгария през 2010 год.); Комплексни бедствия (Грузия 2008, Сирия, Украйна 2014)

Кризи в здравеопазването – Украйна H1N1/ебола криза 2014, H1N1 криза (медицинска помощ България, Украйна)

Подпомагане на консулските служби – терористични атаки (медицинска евакуация Мумбай, Индия, евакуация на европейски граждани от Либия и на граждани от трети държави от Тунис/Египет, Йемен)

Бюджетът за работата на Механизма за гражданска защита на ЕС за периода 2014-2020 год. е 368.4 милиона евро, от които 223.7 милиона са предназначени за превенция, подготовка и спешно реагиране в рамките на ЕС, а останалите 144.6 милиона за дейности извън ЕС.

Новата законодателна рамка позиционира Механизма в контекста на трите фази на цикъла за управление на бедствията:

ПРЕВЕНЦИЯ

Превенция означава оказването на подкрепа на държавите-членки при предотвратяване на рисковете или намаляване на щетите за хората, околната среда и имуществото като резултат от бедствени ситуации. Новият Механизъм ще подобри научната методология и достъпа до данни. В този контекст се предвижда изготвянето и осъвременяването на наръчници за оценка на риска, планове за управление на риска и осъществяването на „партньорски проверки“. Паралелно с това един от основните приоритети е интеграцията на политики за редуциране на риска от бедствия в секторните политики.

По отношение на адаптацията към климатичните промени, Механизмът също:

- подкрепя *картографирането* и изготвянето на *оценка на риска в държавите-членки* посредством *споделянето на добри практики*;
- съставя и периодично актуализира *междусекторен преглед и карта на риска от бедствия*, пред които може да се изправи Съюзът, вземайки предвид очакваните последици от климатичните промени;
- насърчава *обмена на добри практики* при изграждането на *национални системи за гражданска защита*.

Тук е описан алгоритъмът за действие на основните държави-членки:



Фиг. 1.2 Дейности на държавите-членки
(Източник Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита)

ГОТОВНОСТ

Готовност означава повишаване на компетенциите за подпомагане на интервенциите и реакциите на гражданска защита в и извън Европа. Означава също осигуряване на възможност на отделните държави да обучат своите отряди за гражданска защита, по този начин развивайки уменията и ефективността им в бедствена ситуация. По тези причини Механизмът организира обучителни програми и тренировки в условията на симулирани бедствия, обменни програми за експерти, съвместни проекти. Готовност означава също наличен достъп до инструменти за ранно оповестяване, както и оценка и сертификация на възможностите.

Новият Механизъм предвижда текущи разработки в ключови области, като например:

- разработка на модули за реакция при гражданска защита;
- идентифициране на експерти и екипи за мисии в рамките на ЕС;
- използване на наученото за разработка на обучения, обмен на експерти;
- споразумения за подкрепа на приемащата държава (как да получим подкрепа);
- използване на геопространствена информация/сателитни карти (Услуга за управление на кризисни ситуации Коперник), както за подготовка, така и при оперативна работа.

РЕАКЦИЯ

Реакцията означава фасилитиране на сътрудничеството при интервенции на гражданска защита в случай на мащабни бедствия в или извън ЕС.

Тези интервенции могат да включват изпращане на спасителни и медицински екипи, временно настаняване, монтиране на пречиствателни станции за вода, предоставяне на експерти/специализирано оборудване по заявка, адекватен подход при всички заплахи, вкл. биологична заплаха.

И накрая, новите международни елементи на Механизма за гражданска защита се отнасят до:

- Възможност за потенциални бъдещи държави-членки да се включат в Механизма
- Специфични действия за подготовка и превенция в разширен обхват за съседните на ЕС държави
- Заявки за помощ от и чрез международни организации
- Изпращане на експертни мисии с цел подпомагане на мерките за превенция



Фиг. 1.3 Международни елементи на Механизма за гражданска защита
(Източник Европейска комисия – Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Допълнителни дейности на Механизма

Механизмът предоставя **инструменти за комуникация и мониторинг при бедствие** посредством система от уеб-базирани приложения за оповестяване и обявяване на тревога, позволяващи обмен на информация в реално време между държавите-членки и Координационния център за реагиране при извънредни ситуации.

Механизмът е разработил **инструменти за прогнозиране и управление на бедствия**: правилното планиране, мониториране и ранно предупреждение може да ограничи щетите, понякога предотвратявайки превръщането на бедствието в хуманитарна катастрофа. Механизмът има система за ранно предупреждение в практически реално време с цел подобряване на бързия му аналитичен капацитет.

Институтът за околна среда и устойчиво развитие е разработил Европейска информационна за осведоменост във връзка с наводненията (EFAS) и Европейска информа-

ционна система за горски пожари (EFFIS). EFAS информира Координационния център за реагиране при извънредни ситуации за най-сериозните наводнения, а EFFIS предоставя ежедневно метеорологични карти на застрашените от пожар зони и 6-дневни прогнози, вкл. карти на изгорели площи и оценка на щетите.

Глобалната система за оповестяване и координация при бедствие (GDACS), разработена от Съвместния научноизследователски център (Joint Research Centre) на ЕС, и използван съвместно от ЕС и ООН, е напълно автоматизирана денонощна система за оповестяване, която събира данни за природни бедствия (земетресения, цунами, тропически бури, наводнения и вулканични изригвания).

Meteoalarm е онлайн платформа за оповестяване, работеща с данни от Европейските метеорологични служби, която издава предупреждения за метеорологичните условия.



Фиг. 1.4 Глобалната система за оповестяване и координация при бедствие (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Механизмът помага и в случаи на **бедствено замърсяване на морските води**, където тясно си сътрудничи с Европейската агенция по морска безопасност (EMSA). Основен източник на замърсяване от корабите са случайните нефтени разливи и почиствателни дейности, поставящи огромни изисквания към националните власти, отговорни за бърза реакция и ограничаване на щетите. Европа е най-големият пазар в света за внос на суров петрол, който се транспортира до и от континента основно по море. Неизбежно е част от този нефт да попадне в морето, независимо дали по невнимание или вследствие на експлоатация на корабите.

EMSA е основана от ЕС през 2002 година в отговор на катастрофата Ерика. Тя поема лидерска роля за осигуряване на еднакво и достатъчно високо ниво на морска безопасност, морска сигурност, превенция и реакция при замърсяване на моретата, причинено от ко-

раби, както и замърсяване, причинено от нефтени и газови инсталации, както и осигурява техническа и научна подкрепа на Европейската комисия и държавите-членки.

EMSA ръководи мрежа от кораби за незабавна реакция при нефтени разливи, стационарни в регионалните морета на Европа. Това са нормални търговски кораби, които извършват обичайни ежедневни дейности, но при повикване ги преустановяват и бързо се придвижват до мястото на разлива. Агенцията също така осигурява сателитно наблюдение за откриване и мониториране на разливи, експерти, които предоставят оперативна и техническа подкрепа, и информация за химически разливи в морето.

Когато кризата засегне развиващите се страни, подкреплението на гражданска защита обикновено върви ръка в ръка с хуманитарна помощ от ЕС.

Често разходите за почистване и възстановяване от нефтен разлив надхвърлят възможностите на една отделна държава. Затова между морските държави са установени редица регионални и двустранни споразумения за сътрудничество. ЕС участва в тези споразумения и конвенции, които обхващат регионалните морета около Европа, като конвенциите от Хелзинки и Барселона, Лисабон и Бон.

Механизмът за гражданска защита на ЕС се задейства и при катастрофи със замърсяване на морските води. Когато се получи молба за помощ при такава катастрофа, Координационният център за реагиране при извънредни ситуации (ERC) бързо може да мобилизира експерти и ресурси за овладяване на разливите от държавите-членки, а EMSA може да координира тяхното изпращане, както и транспорта на екипа на Европейския механизъм.

Механизмите за готовност и спешно реагиране в областта на морските катастрофи са подсилени от рамковата програма за Сътрудничество в общността, която беше действаща между 2000 и 2006 година.

Координационният център за реагиране при извънредни ситуации на ЕС непрестанно мониторира риска и честотата на горските пожари в Европа, използвайки националните мониториращи служби и инструменти като EFFIS. През летния период Координационният център също така организира ежеседмични видео конференции с държавите, които са в голям риск от избухването на горски пожари, и чийто национален капацитет би могъл лесно да бъде надхвърлен.

Когато мащабът на пожара надхвърли възможностите на държавата да се справи с него сама, Механизмът за гражданска защита на ЕС може да бъде активиран, за да координира подкрепата на участващите държави. Държавите от ЕС могат да покажат своята солидарност, като изпращат подкрепа под формата на самолети за гасене на пожари, хеликоптери, огнеборческа екипировка и огнеборци.

За да осигурят сплотена и координирана реакция, те често канализират подкрепата и обменят информация в реално време посредством Механизма за гражданска защита на ЕС. Допълнително Механизмът може да съфинансира транспорта на спасители и екипировка до засегнатия регион.

В заключение:

- Механизмът си сътрудничи с Интерконтиненталната комисия по океанография (IOC-UNESCO) за изграждането на предупредителна система за цунами в регионите на Северния атлантически океан и Средиземноморието.
- Споразумение с Европейския средиземноморски сеизмологичен център позволява по-бързото и точно регистриране на земетресения в средиземноморския регион, благодарение на поставени в Тунис сензори.

- Механизмът подкрепя и допълва усилията за превенция и готовност на участващите държави, фокусирайки се върху областите, където обединените европейски усилия са по-ефективни отколкото действията на отделните нации. Това включва подобряване на качеството и достъпността до информация за бедствията, насърчаване на провеждането на изследвания за подобряване на устойчивостта на бедствия, и усъвършенстване на методите за ранно оповестяване.

Преди десет години концепцията за „**устойчивост**“ напълно отсъстваше от съобщенията на Главна дирекция „Хуманитарна помощ“ на Европейската комисия (ЕЧНО). Оттогава насетне ЕЧНО постепенно въвежда това понятие в официалните си документи и вече разглежда устойчивостта като една от основните концепции, описващи дейността му. Като разгледаме как ЕЧНО е позиционирала тази концепция в различните си дейности (публикации, финансиране, официални събития), и свързаните с нея дефиниции, изглежда, че употребата на концепцията за устойчивост и последващият дебат отразяват волята на тази институция да получи по-добро признание в сферата на публичните политики, където нейната легитимност засега остава слаба.

ЕЧНО следва тенденцията, започната от Секретариата на международната стратегия за намаляване на риска от бедствия на ООН и НПО-тата в сферата на хуманитарната помощ, които първи издигат концепцията за устойчивостта, с цел получаване на по-голямо признание за работата си и лобиране за увеличаване на тяхната роля, която да е свързана не само с кризисни интервенции при бедствие, а и с разработването на политики за превенция и развитие.

Затова парадигмата на устойчивостта е нова и показва нови стратегии за включване в процесите на развитие на Механизма.

1.3 Правна рамка на Механизма за гражданско развитие на ЕС

Лисабонският договор засилва ангажимента на ЕС да осигури подкрепа, подпомагане и закрила на жертвите на природни или предизвикани от човека бедствия в целия свят (чл. 124), и да подкрепя и координира системите за гражданска защита на държавите-членки (чл. 196). Освен това изисква от европейските институции да дефинират необходимите мерки, за да могат подобни действия да бъдат извършени.

Правната основа на новия Механизъм е поставена с Решението на Европейския парламент и Европейската комисия за изграждане на Механизъм за гражданска защита на ЕС 1313/2013/EU и Решение за изпълнение на ЕК 2014/762/EU, определящо регламента за изпълнението на Решение 1313/2013.

Съществуват два основни правни документа, които засягат гражданската защита, и те са Решение на Европейския съвет 2007/779/ЕС, Евратом, за изграждане на Механизъм за гражданска защита в Общността (преработено) и Решение на Европейския съвет 2007/162/ЕС, Евратом, за създаване на Финансов инструмент за гражданска защита. Европейският съюз разполага с инструмент, който му позволява да финансира дейности, свързани с превенцията, готовността и ефективната реакция, особено такива, осъществени в рамките на действащия Механизъм. Финансовият инструмент покриваше периода 2007-2013 година и замени Програмата за действията на Общността в областта на гражданската защита, създадена с решение на Европейския съвет 1999/847/ЕС.

Механизмът за гражданска защита на ЕС и Финансовият инструмент за гражданска защита заедно покриват трите основни аспекта на цикъла за управление на бедствията – превенция, готовност и реакция. Самият Механизъм покрива реакцията и някои дейности за готовност, докато Финансовият инструмент покрива дейности от трите направления. Двата инструмента до голяма степен се припокриват, тъй като Финансовият инструмент финансира Механизма.

Два други правни текста са директни предшественици на сегашната правна рамка. Първият датира от 1999 год. и с него се учредява Програмата за действия на Общността в областта на гражданската защита. Първата двугодишна програма (1998-1999) е последвана от втора петгодишна програма (2000-2005), която с решение на Европейския съвет от 20. декември 2004 е удължена до 2006 год.

Вторият по-значим правен текст е Решението на Европейския съвет от 23.10.2001 год., с което се учредява първоначалният Механизъм. По-късно решение на Европейската комисия от 29. декември 2003 год. определя правилата за работа на Механизма, като дефинира неговите отговорности и приложението на различните предвидени в него инструменти.

Въпреки това цунамито, което удари Южна Азия през декември 2004 год., доведе до радикално преустройство на цялата система. И Европейският парламент, и Европейският съвет призоваха Комисията да изследва възможности за усъвършенстване на Механизма. В резултат на това се появи серия съобщения, целящи да се развие по-устойчив капацитет за европейска гражданска защита, който да позволява на ЕС занапред да реагира по-бързо и ефективно при всякакъв вид бедствия. През м. януари 2007 год. Комисията насрочи преразглеждане на Решението на Европейския съвет 2001/792/ЕС от 27.01.2007 год. с цел преработка на Механизма. Решението на Европейския съвет 2007/779/ЕС, Евратом се базира основно върху тези съобщения.

На 20. април 2005 год. Комисията също така повдигна Предложение за регламентиране на Инструмент за Бързо реагиране и Готовност при мащабни бедствия. Това предложение постави основа на бъдещата правна рамка за финансиране на операциите на гражданска защита. Комисията също така предложи значимо повишаване на финансирането на действията на европейската гражданска защита в бъдеще на стойност между 16 милиона евро през 2007 год. и 30 милиона евро през 2013 год. По този начин Комисията призна значимостта на незабавните действия за гражданска защита като реален израз на европейска солидарност в случай на значими бедствия. Обновеният юридически документ беше приет на 05. март 2007 год. под названието „Финансов инструмент за гражданска защита“.

Най-отдавнашните усилия за сътрудничество в сферата на гражданска защита в рамките на ЕС датират от Министерската среща в Рим през м. май 1985 год. През следващите 9 години са приети шест резолюции. В резултат на тези резолюции са създадени известен брой оперативни инструменти за готовност и спешни действия. Действията са организирани около принципа на субсидиарността, заложен в Маастрихтския договор. От съществено значение е резолюцията от 08. юли 1991 год. за подобряване на взаимопомощта между държавите-членки в случай на техническа авария.

В съобщение на Комисията от 11. юни 2002 година се описва постигнатият напредък при готовността за посрещане на бедствени ситуации, както и въвеждането на механизъм за взаимно консултиране за справяне с кризисни ситуации при заплахата от биотероризъм. Допълнително е сформиран съвместен екип на Комисията с фармацевтичната индустрия, който да анализира достъпността и производствения капацитет, складовата наличност и разпространението на серуми, ваксини и антибиотици, които могат да станат необходими при биологична атака.

Други важни правни документи:

- Резолюция на Европейския съвет от 22. декември 2003 год. за засилване на сътрудничеството в Общността за научна дейност в сферата на гражданската защита [Официален вестник С8 от 13.01.2004]

Съветът насърчава научноизследователски проекти с цел намаляване честотата на природните и технологични бедствия и овладяване на последствията от тях. Също така насърчава научноизследователски институти и други релевантни институции да си поставят общи цели за превенция и реагиране при природни и технологични рискове.

- Резолюция на Европейския съвет от 19. декември 2002 относно целенасоченото подпомагане на гражданска защита в най-отдалечените и изолирани региони, островни територии, труднодостъпни и рядко населени региони в рамките на Европейския съюз [Официален вестник С24 от 31.01.2003]

Съветът счита, че най-отдалечените, изолирани, островни и рядко населени региони трябва да са обект на мерки, разработени спрямо тяхната специфична ситуация. Той насърчава особено много съвместни проекти между региони със сходни характеристики, като тези характеристики се вземат предвид при планиране на реакцията в кризисни ситуации, съставят се екипи за спешно реагиране и се разработят ефективни, надеждни и адаптирани системи за комуникация.

- Резолюция на Европейския съвет от 28. януари 2002 за засилване на сътрудничеството в областта на обучението по гражданска защита [Официален С43 от 16.02.2001]

Съветът призовава Комисията да обърне внимание на инициативите, насърчаващи изграждането на мрежа между училищата и обучителните центрове с фокус в областта на гражданската защита и да подкрепя подобни инициативи финансово, както и да въвлеча държавите-кандидатки в работата им. Комисията също се приканва да обмисли създаването на Европейски колеж по гражданска защита с цел утвърждаване на това сътрудничество.

Съществуват, разбира се, и поредица други правни текстове, които не са законодателни, но съдържат предложения или наблюдения, които имат отношение към гражданската защита. Те включват Съобщение на Комисията за увеличаване на капацитета за спешно реагиране на ЕС, Съобщение за подобряване на Европейската система за ранно оповестяване и в края на 2008 год. един документ, който представя цялостната инициатива за превенция.

Накрая трябва да подчертаем, че гражданската защита естествено се преплита с много други политики. Механизмът се активира поради климатичните промени, както и химически инциденти и инциденти на морско замърсяване. Инициативи на Общността, свързани с горските стопанства, почвата, водата и телекомуникациите също имат връзка с гражданската защита, без това изреждане да е изчерпателно.

1.4 Активация на Механизма за гражданска защита на ЕС

Всяка държава по света може да се обърне за помощ към Механизма за гражданска защита на ЕС.

Държави-членки на ЕС:

Когато държава-членка не е в състояние да се справи с голямо национално бедствие, тя може да поиска помощ от другите държави-членки посредством Координационния център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC), който приема сигнала и го пренаочва към останалите държави. ERCC отговаря за разпространението на заявката и осигуряване на възможност за пряк диалог между денонощните оперативни центрове в различните държави. Системата координира заявките на засегнатите държави с предложенията на държавите, които решават да предложат помощта си. ERCC предоставя актуализирана информация на всички държави до момента на разрешаване на кризата. Видът на интервенцията варира според вида на бедствието. ERCC опосредства изпращането на екипи за оценка и/или координация, експерти, отряди за гражданска защита и осигурява съфинансиране на транспорта на помощта, предложена от другите държави, но управлението на ресурсите е отговорност на държавата, искаща помощ.

Извън европейския съюз:

Механизмът може да бъде задействан от засегнатата държава със заявка за помощ до ERCC. В тези случаи Върховният представител по въпросите на външните работи и външната политика заедно с Президентството на Европейския съвет координира политическия отговор в сътрудничество с Европейската комисия. Това гарантира връзката със засегнатата държава, улеснява бързото изпращане на помощ от Общността, най-вече в първите часове на бедствието.

Ако са засегнати държави от ООН, организацията поема управлението на ситуацията. Дейностите се извършват от Главна дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на Европейската комисия (ЕЧО) в сътрудничество със Службата на ООН за координация по хуманитарните въпроси (ОСНА).

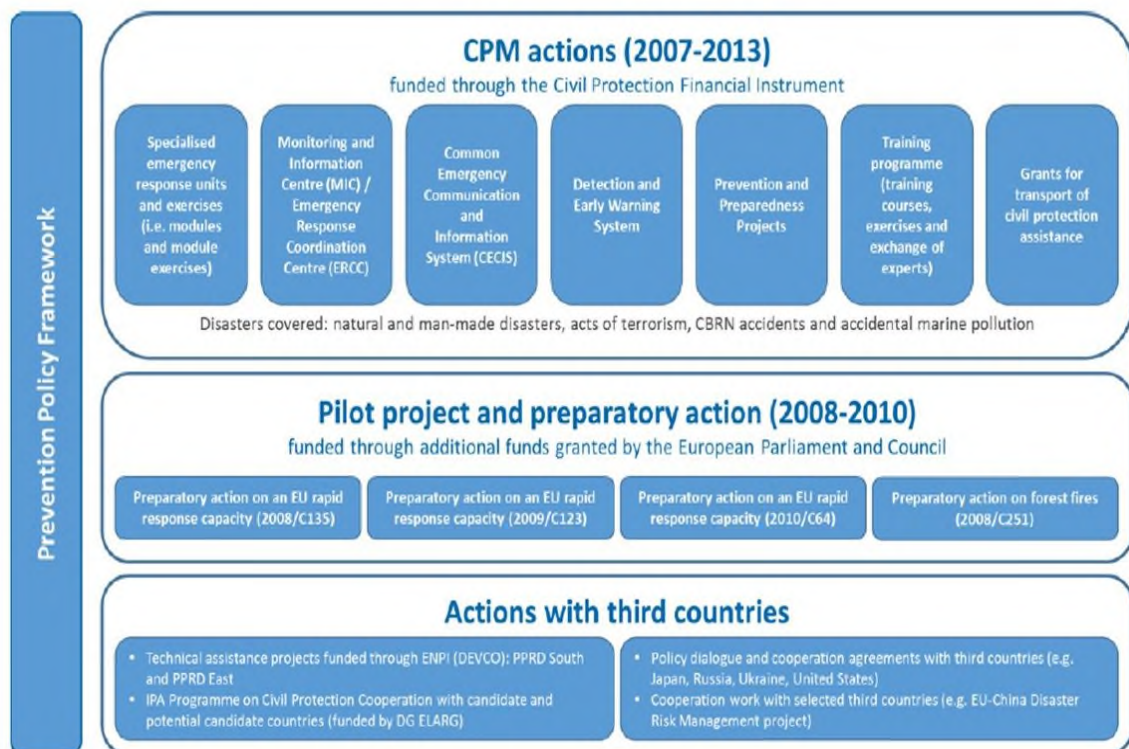


Фиг. 1.5. Активация на Европейския Механизъм за гражданска защита (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Между 2001 година и м. март 2015 година Механизмът за гражданска защита на ЕС е мониториран над 300 бедствия и е получил над 200 заявки за помощ от държави-членки и държави извън ЕС.

Някои данни относно приблизителните щети, нанесени от бедствия в Европа (2002-2011), дават ясен поглед върху размера на помощта, оказана при гражданска защита:

- Щети на стойност 116 МИЛИАРДА евро
- Засегнати 7.3 МИЛИОНА души
- Загинали 146 ХИЛЯДИ души



Фиг. 1.6 Рамка на политиката за превенция (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Механизмът е активиран 223 пъти през **Центъра за Мониторинг и Информация/Координационния център за реагиране при извънредни ситуации** (MIC/ERCC) и е ръководил 72 мисии, командировал е 246 експерти и 64 служители за връзка. Тъй като целта на MIC/ERCC е да фасилитира осъществяването на действия за спешно реагиране в случай на бедствие, той предоставя на участващите държави една-единствена входна точка за информация за гражданска защита и координира изпращането на екипите на гражданска защита от ЕС до засегнатите региони.

Обща комуникационна и информационна система за извънредни ситуации (CECIS) позволява споделяне на информация между MIC/ERCC и звената за контакт в участващите държави с цел (1) получаване и изпращане на сигнали и подробности за необходимата помощ, (2) установяване на наличния капацитет за предоставяне на помощ

и (3) проследяване на динамиката на актуалните бедствия. В CECIS са регистрирани 150 модула и 10 екипа за техническа подкрепа (TAST).

13 системи за откриване и ранно предупреждение са разработени с цел да се намали влиянието на бедствията посредством осигуряване на ранна и своевременна информация, така че да бъдат взети незабавни мерки.

Транспортна помощ е разработена в отговор на дефицити при посрещането на логистичната и финансова тежест, свързана с транспорта на необходимите помощни средства и помощници от участващите държави до държавите, засегнати от бедствието. Финансовият инструмент е съфинансирал 134 транспортни операции (122 съфинансирани посредством **програми за отпускане на безвъзмездна помощ**, 9 съфинансирани по договор с Европейската комисия и 3 с комбинирано съфинансиране).

Някои примери за активацията на Механизма за гражданска защита могат да дадат представа за обхвата на отговора на природни и предизвикани от човека бедствия.

Примерите от 2011 година включват помощта, оказана в отговор на разрушителното земетресение и цунами, които удариха Япония, съдействие за евакуацията на европейските граждани и граждани на Либия и фасилитиране на оказаната спешна помощ за Турция вследствие на земетресението през м. октомври.

През 2012 година Механизмът е активиран, за да окаже спешна помощ за борба с разрушителните горски пожари в Гърция, Португалия, Черна гора, Босна и Херцеговина и Албания.

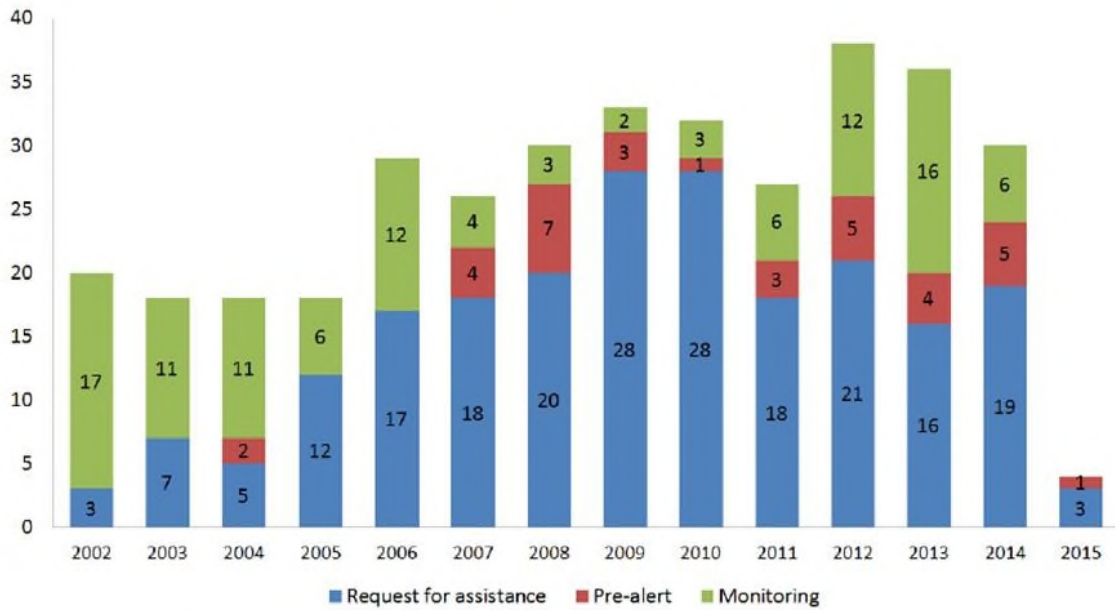
Примерите от 2013 година включват действията в отговор на тайфуна Хайян, който удари Филипините през м. ноември. Механизмът също така е оказал помощ на сирийските бежанци в Йордания (през 2012 и 2013 год.) посредством предоставянето на материална помощ от участващите държави под формата на линейки, нагреватели за палатки, вълнени одеяла, хигиенни комплекти, кухненски вещи и др.

През 2014 год. Механизмът е активиран 19 пъти със заявки за помощ от цял свят. През м. май 2014 год. е мобилизиран по молба на Босна и Херцеговина и Сърбия след опустошителни наводнения в региона. Това е най-голямата операция по спешно реагиране на ЕС, при която 23 държави предлагат да предоставят екипи и оборудване. Механизмът е активиран през м. юли 2014 год. от СЗО, за да окаже помощ в ограничаването на епидемията, предизвикана от вируса ебола. Последва бързо, координирано изпращане на експерти и ресурси, предоставени от участващите държави посредством Координационния център за реагиране в извънредни ситуации, който управлява също и системата за медицинска евакуация на международни здравни работници, работещи в засегнатите държави. Общо ЕС заедно с държавите-членки е предоставил близо 1.3 милиарда евро финансови помощи за хуманитарни каузи, техническа експертиза, по-дългосрочна помощ за развитие, инвестиции в проучвания за разработката на ваксина и евакуация на международни хуманитарни работници.

През 2014 и 2015 год. в отговор на кризите в Северен Ирак и Украйна Механизмът за гражданска защита на ЕС съфинансира и координира въздушни спасителни операции, при което няколко държави-членки на ЕС изпращат помощ „в натура“ на тези две държави.

Следните графики дават поглед върху броя на активациите на Механизма от 2002 до 2015 год. и профила на опасностите, съотнесено към различните видове бедствия.

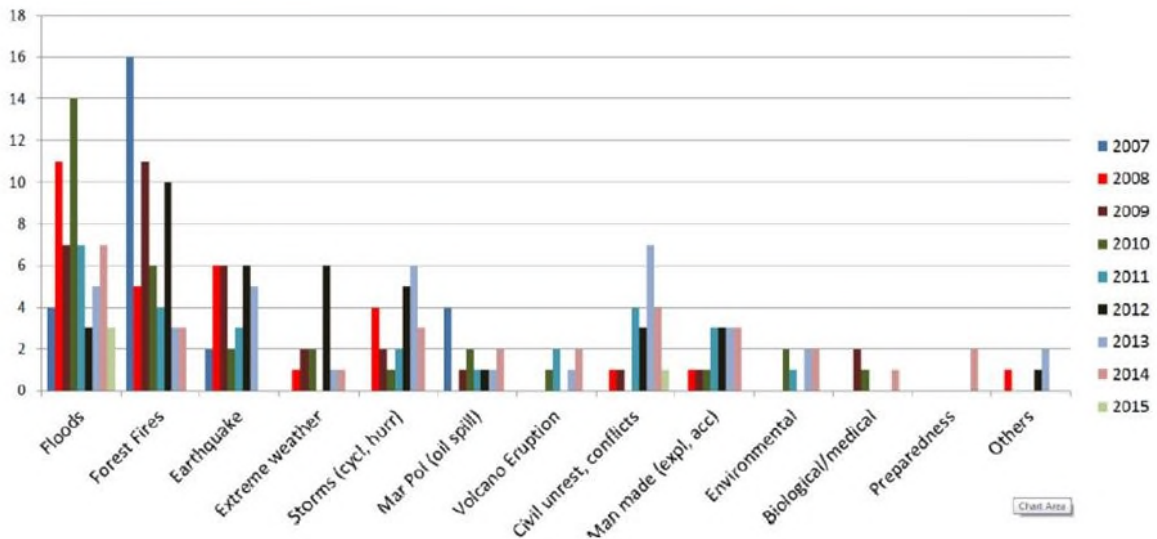
Number of activations* of the EUCP Mechanism



*Activation = any event open in CECIS (request for assistance, early warning (pre-alert), monitoring)

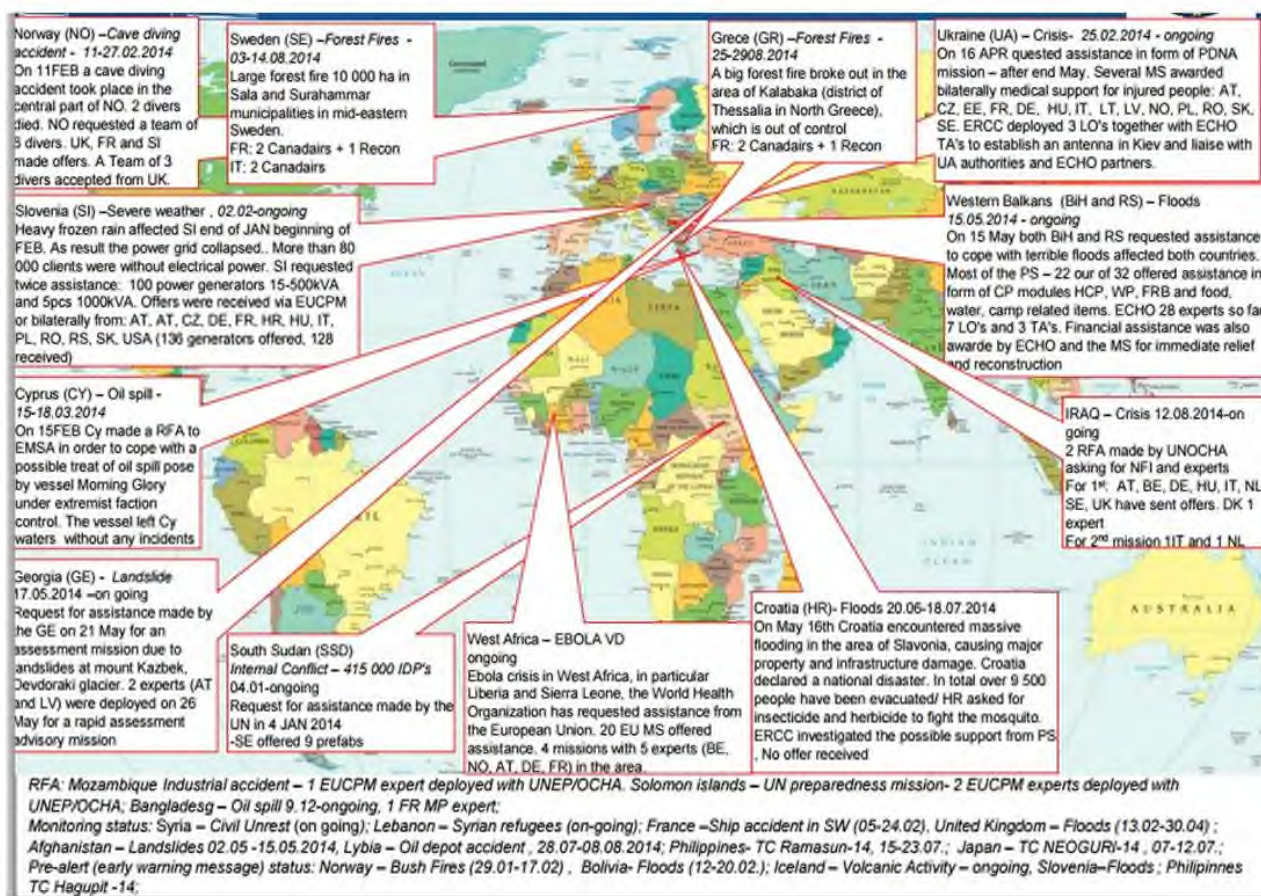
Фиг. 1.7 Брой на активациите на Механизма за гражданска защита на ЕС за периода 2012–2015 год. (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Evolution of hazards that lead to an activation



Фиг. 1.8 Профил на опасностите, довели до активация на механизма за гражданска защита за периода 2007–2015 год. (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Активациите на Механизма за гражданска защита на ЕС са описани в следното изображение:



Фиг. 1.9 Активации на Механизма за гражданска защита на ЕС (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

1.5 Ретроспективна оценка на Механизма за гражданска защита на Общността и Финансовия инструмент за гражданска защита (2007–2013)

Оценката е извършена от ICF International с участието на четирима външни експерти. Основната цел на тази мярка е да се оценят Механизма за гражданска защита на ЕС и приложението на Финансовия инструмент за гражданска защита относно техните релевантност, съгласуваност, ефективност, ефикасност и добавена стойност за ЕС. Като крайна цел трябва да:

- се извлекат поуците от приложението на Механизма и Финансовия инструмент за периода на извършване на оценката и
- да се постигне по-добра отчетност на бюджета на ЕК в сферата на гражданската защита.

Използван е комбиниран подход за събиране на данни за работата на Механизма и Финансовия инструмент. Методологията включва онлайн проучвания, интервюта, преглед на документация, наблюдения и разглеждане на конкретни казуси. Заключениета са изведени посредством триангулация на резултатите, получени от различните методи за оценка.

Оценката показва, че компонентите на Механизма са проектирани да бъдат рентабилни и в повечето случаи са прилагани ефективно. Регламентирането на процедурите, координацията на усилията, споделянето на практиките и възможностите заедно водят до добра и икономична реализация. Като цяло приложението на Механизма е ефективно при постигане на общите цели, както и на целите на отделните дейности.

Дейностите в Механизма са взаимосвързани и се допълват. Заключение е, че Механизмът като цяло е хармоничен и съотносим с други дейности на европейско ниво в свързани сфери. Осъзната е важноста на координирани действия за спешно реагиране на ниво ЕС.

Добавената стойност на Механизма за държавите-членки в отговор на сериозни бедствия извън ЕС се проявява по-слабо поради наличието на двустранна подкрепа. Добавената стойност на Механизма за държави извън ЕС е в това, че те комуникират само с едно звено за контакт, което координира всички усилия в ЕС, вместо да разчитат на множество двустранни комуникации с различни държави. Координацията на помощта от ЕС също така намалява риска от дублиране на предоставените ресурси.

Механизмът също така допринася за зависимостта на ЕС, като осигурява солидарност между държавите, участващи в него и други държави.

Въпреки това има какво да бъде подобро, като например по-добра интеграция на наученото и насърчаване на възможностите за оперативни и интердисциплинарни обучения.

Например **дейностите за превенция** спомагат за подобряване на взаимовръзките между съществуващите финансови и законодателни инструменти и елементите за превенция в много други свързани политики на ЕС (напр. регионални, екологични, здравни политики и политики, засягащи климатичните промени). Дейностите за превенция също така допринасят за повишаване на осведомеността и насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки на ЕС в сферата на гражданската защита.

Резултатите от дейностите за превенция не биха могли да бъдат постигнати от държавите-членки, действащи изолирано. Действително повечето превантивни действия и проекти включват партньори от различни участващи държави, които нямат непременно изградени навици за сътрудничество. Повечето бюджети на финализираните проекти са оценени като съответни на извършените дейности.

Оценителите подчертават, че Генерална Дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на Европейската комисия:

- трябва и занапред да насърчава дейностите за превенция. Например възприемането на ефективни стратегии за превенция на национално ниво може значително да намали тежестта на някои бедствия и да повиши устойчивостта на засегнатите региони.
- трябва да стимулира участващите държави да възприемат общи модели за превенция на възникването и разпространението на мащабни бедствия посредством общи стандарти и/или оперативни процедури и др. Проектите за превенция също така могат да изградят сътрудничества и да спомогнат за споделянето на добри практики, извлечени поуки и изводи за това как те най-добре да бъдат прилагани на местно ниво.

Мерките за готовност в голяма степен съответстват на нуждите на участващите държави и адекватно адресират нуждите на други значими заинтересовани страни, като например национални институции и професионалисти в областта на гражданската защита. Обучителните курсове обхващат подходящи целеви групи и привличат голям брой участници от сферата на гражданската защита. Симулационните тренировки отговарят на видовете бедствия, засягащи мнозинството от държавите-участници и произлизащите от това нужди. Програмата за експертен обмен дори е препълнена. Модулните тренировки позволяват идентифицирането на пропуски в стандартните оперативни процедури, които са адресирани впоследствие при изготвянето и въвеждането на наръчници за работа с модулите. Проектите за изграждане на готовност, пилотните проекти и дейностите за подготовка отговарят на значими нужди, идентифицирани при мащабни бедствия назад във времето.

Съгласуваността и значимостта на мерките за готовност са подсилени от програмата за усвояване на опита на Механизма за гражданска защита. По отношение на ефективността мерките за готовност основно допринасят за общото разбиране за сътрудничеството при интервенции на гражданска защита в Европа. Обучителната програма подобрява уменията, познанията и компетенциите на експертите посредством обучения, реалистични симулации и обмен на експерти. Това неизбежно допринася за усилване и повишаване на ефективността на капацитета за действие на държавите-участници в случаи на бедствие в и извън ЕС. По подобен начин модулите и модулните упражнения в известна степен допринасят за повишаване на капацитета за действие на държавите-участници чрез организиране и тестване на националния капацитет на отделните държави. Проектите за изграждане на готовност, пилотните проекти и подготвителните действия в частност допринасят за повишаване на информираността и насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки на ЕС в сферата на гражданската защита. Те също така позволяват изпробването на иновативни подходи за подобряване на капацитета за спешно реагиране на ЕС.

Бюджетите на действията за готовност са пропорционални и адекватни на техния обхват и цели. Обявяването на тръжни процедури за организиране на елементи от програмата за обучение помага за контролиране на разходите за такива действия. Ефективността на модулните упражнения е висока, като се има предвид ограниченото време, което персоналът за гражданска защита на национално ниво може да отдели за такива упражнения. Този ефект се подсилва от идентифицирането на ключовите поуки вследствие на провеждането на такива упражнения. Бюджетите за проекти за готовност, пилотните проекти и подготвителни действия са адекватни за изпълнение на планираните дейности.

За ЕС основната добавена стойност на мерките за повишаване на готовността се изразява в изграждането на общност от практикуващите гражданска защита в Европа. Тази общност се характеризира с общо разбиране за Механизма; добро разбиране на националните системи за гражданска защита; набор от общи и стандартни оперативни процедури. Добавената стойност на програмата за обучение се изразява в споделения масив от знания, генерирани чрез участие. Изграждането на мрежа от контакти, произтичащи от програмата за обучение, също се счита за добавена стойност на европейско ниво. Проектите за повишаване на готовността, пилотните проекти и подготвителните действия допринасят за създаването на общи процедури и стандарти, и развитието на допълнителен капацитет за реагиране.

Въпреки всичко оценителите имат някои предложения за подобрене, например:

Сертифициране на участниците в обученията. Главна дирекция ЕЧНО трябва да въведе систематичен тест в края на всеки курс с цел гарантиране, че резултатите от обучението са постигнати, а преминаването на тези тестове да бъде условие за напредъка през

учебната програма. Това ще осигури по-добра съгласуваност на групите за обучение и ще помогне да се създаде доверие между участващите държави и държавите-домакини по отношение на минималните стандарти за помощ и очакваното ниво на експертиза.

Подобряване на ефективността на обученията: Главна дирекция ЕСНО следва да обмисли приемането на подход „обучавай обучаващите“, за да се повиши информираността за Механизма на национално ниво. Участниците в обучението ще разпространяват знанието на Механизма по-широко с помощта на предоставените им учебни материали и инструменти. За да се направи програмата за обучение по-рентабилна, основните курсове може алтернативно да бъдат провеждани под формата на електронно обучение.

Дефиниране на профилите на експертите: Главна дирекция ЕСНО трябва да възприеме проактивен подход, като първо картографира уменията и компетенциите, необходими за управление на извънредни ситуации на терен в сътрудничество с държавите-участници, а впоследствие разработи профили, отговарящи на установените нужди. Тези профили могат да служат като основа за дизайна на бъдещите обучения, подбор на участници за обучение и, в крайна сметка, избор на членовете на екипа за гражданска защита на ЕС.

Въвличане на широката общественост в симулационни упражнения: Симулационните упражнения следва да въвлекат широката общественост и гражданите в провеждането на учения в рисковите зони с цел повишаване на информираността, готовността и устойчивостта на цялото общество.

Продължаващо подобрене на оперативната съвместимост и ефективност на активи и процедури: оперативната съвместимост на оборудването и процедурите следва да бъде допълнително засилена. Действията за изграждане на готовност могат да се фокусират върху по-нататъшното развитие и тестване на иновативни подходи. Освен това ЕС следва да осигури финансиране за „създаване и поддържане“ на набор от доброволно предоставени активи.

Действията, насочени към мерките за **спешно реагиране**, отразяват нуждите на заинтересованите страни: замаяната на MIC от ERCC и въвеждането на системи за ранно предупреждение са добри илюстрации на начина, по който Механизма се развива във времето, за да отговори на нуждите на заинтересованите страни. Аналогично, въвеждането на транспортна помощ в Механизма помогна за справяне с липсата на възможности за транспортиране на помощта между участващите държави.

Като цяло действията, насочени към мерките за спешно реагиране имат вътрешна последователност. MIC/ERCC е подобрил значително координацията и взаимното допълване на предлаганата помощ. Това е валидно за всички видове интервенции, включително и тези в случай на замърсяване на морските води, в и извън ЕС.

Действията, насочени към мерките за спешно реагиране са ефективни, ефикасни и гъвкави в предоставянето на своевременна помощ в контекста на големи бедствия. MIC/ERCC позволява бързо и ефективно изпращане на екипи и модули за гражданска защита и улеснява координацията на интервенциите на ЕС с държавите-участнички и международните участници. Предоставянето на транспортна помощ също се разглежда като важна стъпка напред за Механизма и се оказва полезен, ефективен и ефикасен инструмент.

2. Обучителни дейности

Обучителната програма е основен елемент от Механизма. Тя играе ключовата роля в подготовката на международни експерти по гражданска защита за интервенции както в, така и извън Европа. Също така предоставя отлична платформа за споделяне на опит и изграждане на мрежа от контакти между националните експерти на участващите държави. Програмата включва обучителни курсове, симулационни упражнения и обменна програма, в която експертите научават от първа ръка за отговорностите в своята сфера в различните национални системи.

От основаването си през 2004 год. досега обучителната програма е разработила и сега предлага 12 курса: два въвеждащи, шест оперативни, два управленчески и два опреснителни.

Целта на курсовете е подобряване на координацията между различните дейности за гражданска защита и подобряване на стиковането между екипите за спешно реагиране. Те целят също подобряване на ефективността на спешните действия.

Общо около 4700 експерти и специалисти за гражданска защита са обучени от началото на програмата.

Целевата група е широка, което отваря обучението за специалисти от много различни направления: от експерти по оценка и координация до тесни специалисти като експерти по морско замърсяване, експерти по екология (управление на свлачищата, стабилност на язовирите и т.н.), експерти по гео-опасности или логистика на аварийните операции, както и медицински персонал.

Всички курсове съчетават теория и практически опит, както и международно приети протоколи и стандартни оперативни процедури. Всички те съдържат практически упражнения (в полеви и не-полеви условия), базирани на различни аварийни ситуации, в които участниците получават възможност да упражняват уменията си в реалистични условия.

За да се възползват най-много, кандидатите се насърчават да посещават курсовете в съответствие с техния основен ред.

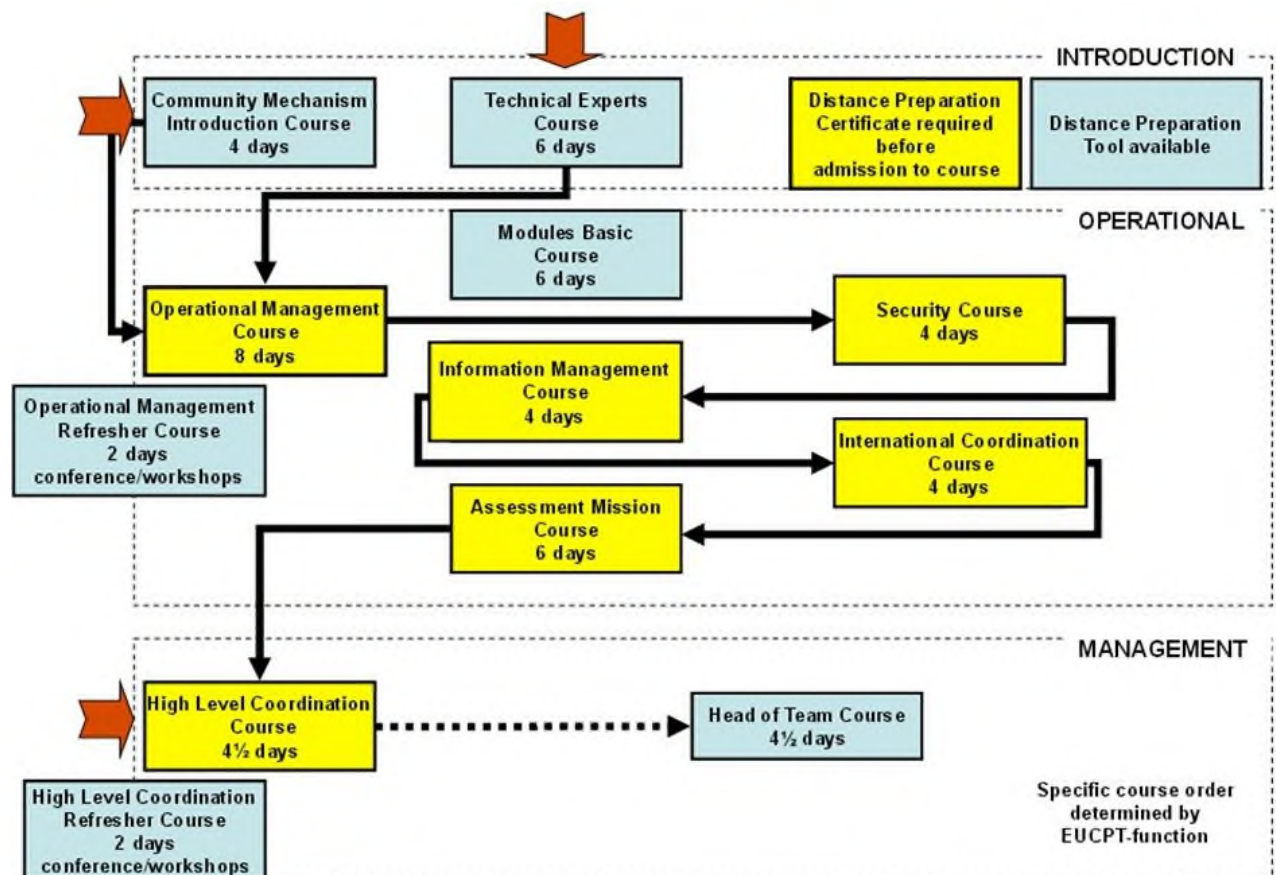
Всички курсове завършват с финален тест за оценка на напредъка на участниците по време на курса. В края на всеки курс участниците, присъствали на целия курс, получават сертификат.

От средата на 2013 г. (11-ти обучителен цикъл), кандидатите могат да се възползват от онлайн платформа за подготовка от разстояние.

Общият брой места за всеки цикъл от обучения се разделя между участващите държави и външните организации. Тази квота се базира на отчетените потребности от обучение на страната, както и от нейната големина. За администрация на въпроси, свързани с обучението, всяка участваща държава е посочила Национален учебен координатор, който отговаря за идентифицирането и номинирането на експерти, които да посещават обученията. За да се подобри съвместната работа с другите международни участници и да се улесни сътрудничеството в областта, в обученията са поканени за партньори други организации като различни звена на Европейската комисия, ООН, Червения кръст и Червения полу-месец.

Подробна информация за обучителните програми може да бъде намерена на виртуалния On-Site координационен център на операциите (V-OSOCC), което е виртуална платформа, разработена от Координационния център за реагиране в извънредни ситуа-

ции (ERCC) в Службата на ООН за координация по хуманитарните въпроси (OCHA UN) в Женева, Швейцария.



Фиг. 2.1 Преглед на обучението в програмата
(Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

2.1 Курс „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС”

Курсът „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС” е 6-дневен въвеждащ курс и отправна точка за всички останали курсове, предлагани в рамките на обучителната програма. Курсът е предназначен за ръководители на екипи, заместник-ръководители на екипи, мениджъри, експерти и администратори, които биха могли да бъдат включени в международни спасителните операции в областта на гражданската защита.

Общата цел на този курс е да запознае участниците с обхвата, мандата, компонентите и функциите на Механизма за гражданска защита и да им предостави основни знания и умения за подготовка за международни мисии, както в, така и извън географския район на Механизма. Курсът запознава участниците с международната обстановка в областта на спешното реагиране и обичайно прилаганите работни процедури.

Курсът разглежда различните системи на гражданска защита в рамките на географския район, обхванат от Механизма, както и системите на международни партньори и участници, с които европейски екипи вероятно ще взаимодействат. Темите включват управление на информацията, използване на комуникация и ИТ оборудване, безопасност, сигурност и културно съзнание, както и хуманитарните принципи и организация на работата в извънредна ситуация.

Курсът завършва със симулационно упражнение, за което участниците са разделени на отбори, и им дава възможност да изпитат какво е да участваш в спасителна интервенция на гражданска защита.

Завършването на въвеждащия курс е предпоставка за посещаване на следващия курс по Оперативен мениджмънт.

2.2 Курс за технически експерти

Опитът от предишни интервенции в областта на гражданската защита, както и мненията на експерти по оценка и координация показват че съществува необходимост да се обучават технически специалисти за експертни интервенции. Шестдневният курс е проектиран специално за технически експерти, например експерти по замърсяване на морските води и експерти по управление на водите, експерти по екология (свлачища, управление на отпадъците, язовир стабилност и т.н.) и гео-опасности или специалисти по логистика, медицински персонал и инфраструктурни инженери.

Основната цел е да се въведат техническите експерти в работата на Механизма и цикъла на оперативните интервенции. Курсът също така има за цел да повиши знанията им за международните системи за реагиране и механизми за координация и тяхната способност за екипна работа в мултикултурна и мултидисциплинарна среда. Курсът дава възможност за обсъждане на опит от предишни интервенции в областта на гражданската защита, особено такива, в които е били необходима или е прилагана специална експертиза. Курсът се състои от теория, групови работни сесии и практически упражнения на базата на сценарии на бедствия.

Курсът за технически експерти цели да ги подготви за международни мисии в тяхната сфера на опит в рамките на Механизма. Завършилите са поканени да вземат участие и в други курсове от програмата за обучение на същата основа както експерти, завършили курса „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС“.

За техническите експерти сертификатът от този курс е предпоставка за участие в следващия курс по оперативно управление.

2.3 Основен курс „Модули“

Шестдневния основен курс „Модули“ е самостоятелен курс в рамките на програмата за обучение. Целевата група е ключов персонал от участващите държави, които ще бъдат командировани с техния модул за гражданска защита при извънредни ситуации в или извън Европейския съюз. Ключовите служители могат да бъдат ръководители на екипи, заместник-ръководители на екипи, служители за връзка или експерти по комуникациите. Препоръчително е (но не е задължително) участниците да са присъствали на курса „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС“ преди да се включат в основния курс „Модули“.

Курсът включва теория, групови сесии и работа върху казуси, както и едно упражнение. Основната цел на курса е да подобри уменията на участниците да управляват модулите за гражданска защита в операция с множество приоритети и множество заинтересовани страни, и да ги интегрират в съществуващите национални и международни системи за координация в страната, засегната от бедствие. Курсът се фокусира върху важния въпрос за оперативната съвместимост, когато оперативни единици от различни държави трябва да функционират редом една до друга.

За представители на целевата група, които не са взели участие във въвеждащото обучение, удостоверението за прекаран основен курс „Модули“ е предпоставка за посещаване на следващия курс „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС“. За тези, които вече са взели участие в него, следва курсът по оперативно управление.

2.4 Курс „Оперативно управление“

Курсът по оперативно управление е първият, специално насочена към бъдещи акции в и извън Европа. Той може да се разглежда като крайгълен камък на програмата за обучение и като такъв предоставя всички основни познания, които дават възможност на завършилите го да функционират като пълноправни участници в Оперативен координационен център на терен (OSOCC - извън Европа) или координационно звено (в рамките на Европа).

Това е вторият курс от програмата за обучение и е отворен за тези, които имат удостоверение за участие в курса „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС“ и сертификат за Дистанционна подготовка.

Осемдневният курс е насочена към националните експерти и представители на Европейската комисия, които имат за цел да бъдат потенциални членове на екип или служителите за връзка на европейски екипи за гражданска защита, изпратени от Европейската комисия.

Оперативните дейности в рамките на Европа също имат своите специфики, на които е отделено нужното внимание. Основните задачи на един европейски екип за гражданска защита се състоят в улесняване на координацията на терен, оценка на нуждите на засегнатата страна и предоставяне на експертен опит при заявка от засегнатата страна, независимо дали това е във или извън Европа. Фокусът на този курс пада върху координацията и темите включват международно приетите насоки и процедури, планиране, управление на информацията и работата на ключови партньори на оперативен ниво, както и етиката, кодекс на поведение и основи на безопасността и сигурността.

Основната цел на курса е не само подобряването на индивидуалните умения на експертите и екипите, но и подобряването на способността им да функционират в по-широката рамка на международното партньорство.

Обучението е базирано на сценарии за извънредни ситуации, които дават възможност на участниците да практикуват гореописаните теми в една реалистична обстановка.

2.5 Курс „Сигурност“

Курс „Сигурност“ е четиридневен специализиран курс и е достъпен за участници, които имат сертификат от курса „Въведение в Механизма на Общността“ и курса по „Оперативно управление“, както и сертификат за дистанционна подготовка.

Основната цел на курса за сигурност е да подобри разбирането, знанията и уменията на участниците по отношение на управлението на сигурността на оперативно и стратегическо ниво. Сигурността на екипите е все по-важен елемент от работата на терен при интервенциите на гражданска защита. Тези интервенции често включват предоставяне на консултации и дейности в подкрепа на сигурността на екипите и техните партньори в рамките на съответните разпоредби за сигурност.

Курс „Сигурност” цели да изгради компетенции, които да позволяват на участниците да поемат ролята на съветници по сигурността в рамките на екипа, както и знания и умения, за да действат адекватно и в съответствие с нормите за безопасност.

Курсът се състои от теоретични и групови работни сесии, по време на които участниците се запознават с различни аспекти на управлението на сигурността (международни системи за сигурност, оценка и планиране на сигурността, и обучения за сигурност). Курсът включва също полево упражнение, предоставящо на участниците възможност да приложат на практика в бедствена ситуация.

2.6 Курс „Управление на информацията”

Умението да предоставим на съответните заинтересовани лица точна информация по навременен и ефективен начин по време на интервенциите за спешно реагиране при бедствия е от първостепенно значение. То дори може да бъде описано като най-важният решаващ фактор за успех.

Тъй като процесът на управление на информацията се разглежда като ключ за успешното функциониране на оперативната координация, четиридневният курс за управление на информацията се фокусира единствено върху тази тема. Курсът има за цел да улесни оценката, координацията и вземането на решения по време на експертните интервенции посредством усъвършенстване на процесите на управление на информацията. По-конкретно, курсът цели да подобри разбирането на участниците за това как добрите практики за управление на информацията могат да улеснят мисията, да увеличи и разшири разбирането и способността им да прилагат стандартните информационни средства, използвани при извънредни ситуации, да определят най-добрите практики и да обменят опит по отношение на управлението на информацията.

Курсът е отворен за тези, които притежават сертификати от курсовете „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС” и „Оперативно управление”, както и сертификат за дистанционна подготовка.

Курсът е базиран на цикъла за управление на информацията и се състои от теория, групови работни сесии и практически упражнения, основани на реалистични сценарии на бедствия.

2.7 Курс „Международна координация”

Четиридневният курс за международна координация е един от най-специализираните курсове в програмата за обучение и е отворен за тези участници, които притежават на сертификатите за курсовете „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС” и „Оперативно управление”, както и сертификат за дистанционна подготовка.

Въпреки това, според основния ред на курсовете, се предпочита участникът да е завършил курса за сигурност и курс по управление на информацията, преди да запише курса за международна координация.

Въпреки, че всички курсове в програмата за обучение съдържат елементи за международните механизми и процедури за координация, нарастващата сложност на реакцията при бедствия изисква експерти с по-задълбочени познания на тези механизми и процедури. Това е особено необходимо в мащабни извънредни ситуации, при които са ангажирани много организации, както от европейските институции, както и военните части, или в ситуации с допълнителни предизвикателства, като например трудна политическа среда.

Общата цел на курса е да увеличи познанията на участниците, както и способността им за работа с или под общото ръководство на други международни системи за реагиране, като Организацията на обединените нации. Курсът обхваща механизмите за международна координация, гражданско-военно координиране и запознаване с подхода на други организации в областта на управлението на бедствия, като е съставен от теория, казус-базирани работни групови сесии и практически упражнения.

2.8 Курс „Мисия за оценка на бедствената ситуация”

Това е шестдневен специализиран курс за национални експерти и мениджъри в областта на управлението на извънредни ситуации, служители и експерти на Европейската комисия от партньорски организации, които участват в международни операции на гражданската защита, включващи дейности за оценка на бедствието.

Курсът е отворен за тези, които притежават сертификати за завършени курсове „Въвеждане в механизма за гражданска защита на ЕС” и „Оперативно управление”, както и сертификат за дистанционна подготовка. За предпочитане е участието в курса да следва основния ред на обучението (Курс „Сигурност” или „Модули” като еквивалент, „Управление на информацията” и „Международна координация”).

По време на мисия Европейската комисия ангажира експерти, които изпълняват своите задачи, като подпомагат на място местните власти в тясно сътрудничество с ООН и други международни организации.

Участващите в курса експерти са обучени да извършват оценка на широк спектър от потребности (хуманитарни и от сферата на гражданската защита), свързани със специфичните задачи на европейските екипи за гражданска защита.

Основната цел на курса е не само подобряването на индивидуалните умения на експертите и екипите, но и на способността им да функционират в по-широка международна рамка. Курсът включва сесии за подготовка и оценка на терен, умения за водене на преговори и управление на информацията. Основният фокус на курса е дълго полево упражнение, при което участниците тестват новите си умения за извършване на оценка на нуждите при голямо разнообразие от географски местоположения; и срещи с представители на местните власти, които имат реален опит в управлението на реални извънредни ситуации.

2.9 Курс „Координация за напреднали”

Курсът по координация за напреднали е третият основен курс в програмата и е крайният курс за всички членове на екипи, ако бъде завършен. Той е насочен към експерти, които биха могли да бъдат избрани като членове на екип, изпратен от Европейската комисия с цел фасилитиране на координационната подкрепа в бедствени ситуации. Продължителността на курса е 4.5 дни.

Курсът е отворен за участници, които притежават сертификат за завършен курс „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС” и „Оперативно управление”, както и удостоверение за завършена дистанционна подготовка. За предпочитане е кандидатът да е взел участие в останалите курсове според основния ред на обучението. В особени случаи (кандидати от други организации или такива със значителен опит на терен) кандидатите могат да бъдат допуснати до обучението директно с разрешение от Европейската комисия.

Курсът се фокусира върху бедствени ситуации в географски райони извън обхвата на Механизма и работа в по-широка международна рамка; разглежда стратегически и политически аспекти на управлението на бедствията и хуманитарната помощ в международен план, водене на преговори, международна политика за координация, управление на персонала, правната рамка на международното управление на бедствията и връзка с медиите.

Казус-базираната групова работа е важна част от курса, по време на която участниците могат да обсъждат своя опит, алтернативни решения и добри практики при управлението на мисиите в трудни ситуации.

Курсът завършва с двудневно полево упражнение, при което участниците могат да се упражнят да заемат различни роли в екипа в реалистични условия.

Сертификатът за този курс е условие за участие в следващия курс „Ръководител на екип”.

2.10 Курс „Ръководител на екип”

Ролята на ръководител на екип по време на интервенции за гражданска защита поставя голяма отговорност на плещите на избрания за това човек. По тази причина националните експерти, завършили курса „Координация за напреднали” и потенциално избрани за ролята на ръководител на екип, могат да получат допълнително обучение в рамките на 4 ½ дни.

Този курс е отворен за всички, които имат сертификат за завършен курс по координация за напреднали и са избрани като кандидати за ръководители на екипи.

В курса се разглеждат дипломатичният подход, политическата динамика в засегнатите от бедствие райони, отношенията между европейските институции, значимите международни споразумения, както и решенията на Европейския съвет и ЕК и тяхното въздействие по време на интервенции в и извън ЕС, умението за ефективен контакт с медиите в напрегнати ситуации, както и вътрешното управление на екипа, психологията на групите и лидерството.

2.11 Опреснителни курсове по Оперативно управление и Координация за напреднали

Сферата на гражданската защита е постоянно променяща се среда. Няма две еднакви бедствия. Появяват се нови участници или старите променят ролите си. Променящата се ситуация, включително и в Европейската комисия, и разработката на нови технологии и оборудване означава, че експертите трябва да бъдат запознати с най-новите разработки, както и да опреснят знанията си от предишните обучения.

Опреснителните курсове могат да бъдат разглеждани като обучения за консолидация на знанията и уменията. Записвайки се, кандидатите демонстрират интереса си да останат

активни в областта. Тъй като отделните кандидати сами знаят най-добре в коя област се нуждаят от опресняване на знанията, курсовете са организирани като двудневни конференции/работни срещи на различни теми.

Опреснителният курс по оперативно управление е отворен за участници, които притежават сертификати за завършени курсове „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС” и „Оперативно управление”, както и сертификат за дистанционна подготовка. Опреснителният курс по координация за напреднали е отворен за участници, които притежават сертификати за завършени курсове „Въведение в Механизма за гражданска защита на ЕС”, „Оперативно управление”, „Координация за напреднали”. В особени случаи, кандидатите, завършили курса „Координация за напреднали”, могат директно да бъдат допуснати до опреснителния курс с разрешение от Европейската комисия (поради своя предварителен експертен опит).

Опреснителният курс по оперативно управление се възползва от уроците, научени по време на скорошни експертни мисии. Опреснителният курс по координация за напреднали се фокусира повече върху стратегическите и политически измерения на управлението на бедствията и хуманитарната помощ в международен мащаб, разглеждани в контекста на скорошни бедствени ситуации.

3. Модули, упражнения и обмен на експерти

Европейската комисия организира програма, базирана на модули, упражнения и обмен на експерти, както и дейности в сферите, в които един общ европейски подход е по-ефективен от индивидуалните усилия на отделните държави. Подобряването на качеството и достъпността на информацията за бедствията, въвеждането на превантивни мерки, повишаването на информираността на обществото относно управлението на бедствията, разработката на насоки за оценка на риска и картографирането на опасностите, насърчаването на научноизследователска дейност за усилване на устойчивостта към бедствия и въвеждането на инструменти за ранна сигнализация са част от дейностите за превенция на бедствията на европейско ниво, които биват постоянно развивани и надграждани.

3.1 Модули

Идеята за създаване на модули за гражданска защита с цел засилване на реакцията при природни и предизвикани от човека бедствия в рамките на ЕС е повдигната от държавите-членки след цунамито в Южна Азия през м. декември 2014 год.

Вследствие на това преработеното Решение на Европейския съвет за установяване на Механизъм за гражданска защита подчертава значението на развиването на европейски капацитет за спешна реакция при бедствие, базиран на модули за спешно реагиране в държавите-членки. Решението на Съвета дефинира модулите за гражданска защита и определя, че държавите-членки са длъжни да сформират модулите в рамките на 6-месечен срок след установяване на Механизма, т.е. до 16. май 2008 год.

Европейската комисия и държавите-членки работят в близко сътрудничество за разработка и въвеждане на правила за сформирането и използването на модулите на гражданска защита. Тези правила предоставят техническата рамка за общо 17 модула, покриващи изпомпването и пречистването на вода, гасене на пожари от въздуха (с хеликоптери и самолети), издирвателни и спасителни акции в градски условия (среден и висок интензитет), медицинска помощ, вкл. медицинска евакуация (специализирани медицински пунктове, полеви болници, санитарна авиация), временно настаняване, откриване на химически, биологически, радиологични и ядрени (ХБРЯ) замърсявания и вземане на проби, издирвателни и спасителни акции в ситуация на ХБРЯ бедствие. Дефинирани са задачите, капацитетът, основните компоненти и времетраенето на мисиите, и са описани подробно концепциите за самостоятелност и оперативна съвместимост. Правилата също така определят необходимостта от включване на екип за техническа помощ за подкрепа и/или координация на екипите и, при определени условия, такъв екип е вграден в модулите, за да изпълнява помощни функции.

Модулната концепция

Модулите са предварително дефинирани ресурсни единици, съобразени с нуждите и задачите в дадена бедствена ситуация. Те се сформират и предоставят с цел по-бърза реакция при бедствия както в, така и извън ЕС. Стандартните оперативни процедури са ясно определени и съдържат всички предвидими процедури в рамките на една мисия.

Модулите:

- са съставени от мобилни/движими ресурси на държавите-членки, които могат да бъдат предоставени при чуждестранна мисия;
- могат да работят независимо, както и заедно с други модули и предоставят помощ в и извън ЕС на други европейски единици и международни институции, особено ООН;
- могат да бъдат съставени от ресурсите на една или повече държави-членки на Механизма;
- са самодостатъчни, оперативно съвместими, и могат да бъдат задействани незабавно (в рамките на 12 часа след постъпване на заявката за помощ);
- са оборудвани, обучени и работят в съответствие с международно приетите правила.



Фиг. 3.1 Пример за изпълнение на стандартни оперативни процедури
(Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Видовете модули за гражданска защита на ЕС са следните:

- 1) Модули за изпомпване на вода с голям капацитет
- 2) Модул за ограничаване на наводненията
- 3) Спасителен модул при наводнение с лодки
- 4) Модул за пречистване на вода
- 5) Модул за издирване и спасяване в градски условия със средна степен на сложност
- 6) Модул за издирване и спасяване в градски условия с висока степен на сложност

- 7) Модул за гасене на горски пожари от въздуха с хеликоптери
- 8) Модул за гасене на горски пожари от въздуха със самолети
- 9) Модул за наземно гасене на горски пожари
- 10) Модул за наземно гасене на горски пожари с транспортни средства
- 11) Специализиран медицински пункт
- 12) Специализиран медицински пункт с операционна
- 13) Модул за санитарна евакуация на жертви на бедствие по въздуха
- 14) Модул за спешно временно настаняване
- 15) Модул за откриване на ХБРЯ замърсяване и вземане на проби
- 16) Захранващ респиратор при ХБРЯ замърсяване
- 17) Полева болница и Екип за техническа помощ

3.2 Упражнения

ЕС и държавите-членки инвестират значителни ресурси в упражненията по гражданска защита. Те се организират на европейско ниво и са замислени първостепенно като полеви упражнения, целящи изграждането на общо разбиране за сътрудничество в сферата на гражданската защита и ускоряване времето за реакция при бедствени ситуации.

Упражненията целят „да подобрят готовността за гражданска защита и реакцията при всички видове бедствия, вкл. морско замърсяване, химически, биологични, радиологични и ядрени (ХБРЯ) бедствия, както и комбинирани бедствия и такива, засягащи едновременно няколко държави (в и извън ЕС), осигурявайки изпитвателна среда за установени и/или нови оперативни концепции и процедури от Механизма, както и възможност за обучение на всички участници в операции за гражданска защита в рамките на Механизма за гражданска защита на ЕС.“

Друга основна цел на упражненията е да се засили международното оперативно сътрудничество при интервенциите за гражданска защита. Планирането за извънредни ситуации, спазването на процедурите за вземане на решения, предоставянето на информация на обществеността и медиите също могат да бъдат упражнявани по време на тези събития, за да бъдат участниците по-добре подготвени за реалните ситуации.

Упражненията могат да помогнат на супервайзърите да идентифицират сферите, в които е необходимо по-нататъшно обучение, докато организираните паралелно семинари за споделяне на опит могат да послужат като форум за идентифициране на оперативни пропуски, които се нуждаят от усъвършенстване.

Решение на ЕК 2004/277/ЕС, Евратом от 29. декември 2003 год. определя **целевите групи** на упражненията (член 22), както и **целите** на упражненията (член 24).

Целите на упражненията (член 24) са изброени по-долу:

„**Целите** на упражненията“, особено с оглед на **целевите групи**, описани в чл. 22(а), са най-вече следните:

- а подобряване на капацитета за реагиране и осигуряване на необходимото практическо обучение на екипите, покриващи критериите за участие в интервенции на гражданска защита;

- б подобряване и проверка на процедурите, и създаване на общ език за координация на интервенции за гражданска защита и намаляване на времето за отговор при големи бедствия;
- в подобряване на оперативната съвместимост между службите за гражданска защита в отделните държави;
- г споделяне на придобития опит.

Целевите групи, дефинирани в чл. 22, са следните:

- Оперативните екипи на участващите държави;
- Ръководителите на оперативните екипи на участващите държави, техните заместници и служители за връзка;
- Експерти от участващите държави, както са описаните в чл. 1 на същото Решение (технически експерти, оценяващи експерти, членове на екипите за координация, главният координатор);
- служителите на националното звено за контакт;
- официални представители на европейските институции.



Фиг. 3.2 Пример за провеждане на упражнение (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Очакваните резултати от упражненията са:

- Да се подобрят съществуващите процедури за различните елементи на Механизма за гражданска защита и, където е необходимо, да се разработят нови процедури.
- Да се подобри оперативната съвместимост на екипите вследствие на упражнението; в частност по-кратко време за отпътуване, подобро сътрудничество, подобрена комуникация между централата и експертите на терен, идентифициране на пропуските в съществуващите структури.
- Участващите държави да бъдат наясно и в готовност да заявят, да получат и окажат помощ и подкрепа посредством Механизма.

Видове упражнения

Финансираните по тази грантова програма проекти съдържат едно от следните упражнения за гражданска защита:

Упражнение в пълен мащаб: Включва достатъчен брой представители и елементи от целевите групи на тренировъчната програма, както и задължително симулация на мисия в реални условия. Това упражнение е проектирано да пресъздаде една или повече фази на дадено бедствие с участието на всички представители на обществото и властите, които биха били представени в една реална ситуация. Всички функции (операции, команди, логистика, комуникация, обществена информация и т.н.) на една истинска интервенция се пресъздават и разиграват координирано. По презумпция практическата част е предшествана от теоретична и включва упражнение за команден пункт. През последните 13 години са организирани около 40 подобни упражнения в пълен мащаб.

Упражнение „Команден пункт” с фокусирано проиграване на част от мисия на терен и определен брой участници от целевите групи. Трябва да се отбележи, че включването на мисия на терен отличава упражнението за команден пункт от упражненията, организирани от ЕК като част от обучението за Общата комуникационна и информационна система за извънредни ситуации (CECIS), които са „чисти” упражнения за команден пункт без елементи на теренна работа. Упражнението е разработено така, че да постави командните структури в реалистична ситуация с изискване за изпращане на европейски екип за гражданска защита, както и ключови служители, обслужващи оперативните активи, комуникационни служители, команден състав и апаратура.

Теоретични упражнения и дискусии, подходящи за постигането на заложените цели. Теоретичното упражнение поставя кризисните мениджъри в ситуация да използват съществуващите планове и процедури, за да вземат решения съгласно предварително зададен сценарий. Дискусионният формат на упражнението не изисква разгръщането на мисия на терен, а по-скоро обединява експертите под ръководството на опитни обучители.

Поне две нива на координация трябва да се отработват при всички гореописани упражнения.

Сценарият за упражнението включва един, няколко или всички от следните етапи: оповестяване и подаване на заявка за помощ, разгръщане на мисия, оперативна работа, прекратяване на оперативните действия.

Сценарият третира произволно бедствие, което надхвърля капацитета за реакция на за сегнатата държава. Разиграването на подготвителните дейности е приемливо, когато е реалистично или когато упражнението е фокусирано повече върху оперативните действия и тяхното прекратяване отколкото върху самото разгръщане на мисията. Природните и технологични бедствия (вкл. ХБРЯ катастрофи) на суша или по вода обикновено попадат в обхвата на Механизма.

Задължително е в упражнението да участва и представител на оперативното звено на съответната служба за гражданска защита.

В допълнение към гореизброените в упражненията могат да участват представители на „други организации, които могат да осигурят компетентна подкрепа, като например специализиран персонал или оборудване за справяне с някое конкретно бедствие, и ресурси, които могат да бъдат предоставени от неправителствени организации и други значими лица” (чл. 4(4) от Решение на Европейския съвет 2007/779/ЕС, Евратом).

Няма ограничение за общия брой участници в упражненията или броя на членовете на всеки екип. Този въпрос трябва да бъде обмислен добре, за да е сигурно, че броят на участниците позволява добро проиграване и изпитване на целите на упражнението.

В упражненията могат да участват експерти и екипи от трети държави с подходяща квалификация (чл. 7 от Решение на Европейския съвет 2007/162/ЕС, Евратом). Служители на международни организации и агенции, особено такива, които са част от системата на ООН, също могат да участват в упражненията, когато това е целесъобразно (чл. 7 от Решение на Европейския съвет 2007/162/ЕС, Евратом).

Упражненията траят минимум две пълни денонощия, освен теоретичните, които могат да се проведат в рамките на един ден.



Фиг. 3.3 Пример за провеждане на полеви упражнения
(Източник: Европейска комисия, механизъм за гражданска защита на ЕС)

Един отбор/екип трябва да се ангажира да контролира упражнението, т.е. да дава идеи, информации и обратна връзка на играчите посредством установените канали за комуникация, в съответствие с регионалните, националните и международните правила. Този отбор няма право да се намесва директно в процеса на вземане на решения, като налага конкретни действия и времева рамка, което трябва да е изяснено в подготвителната фаза на упражнението. Освен генерирането на идеи, ролята на контролния екип е да следи дали действията на участниците са съобразени с ограниченията на допустимите за целите на упражнението ресурси.

Няма ограничения къде да бъде ситуиран сценарият в географски план. Това може да бъде в или извън ЕС. Особено внимание заслужават сценариите, които са разположени в застрашени от бедствия райони. Все пак действието трябва да се разиграва на територията на държава, участваща в Механизма на Общността.

Един от основните принципи на упражненията, които трябва да бъде взет предвид по време на подготвителната фаза, е: „Нека играчите да играят!“

3.3 Обмен на експерти

Програмата за обмен на експерти е създадена, за да допълва обученията и упражненията. Системата за обмен позволява призоваването на експерти за гражданска защита в държавите-участнички. Този обмен осигурява на участниците познания и умения за всички аспекти на спешните интервенции и различните национални системи за гражданска защита.

Експертите могат сами да се кандидатираат за мисия или да бъдат поканени от организациите за гражданска защита.

Времето за престой може да варира от няколко дни до две седмици, но обикновено е пет работни дни.

Системата позволява различни експерти да бъдат временно „заемани“ на административните органи на другите държави-участнички с цел директно предаване на опит и по-задълбочени познания за устройството на различните системи за гражданска защита.



Фиг. 3.4 Пример за обмен на експерти
(Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Обменът може да бъде организиран по два начина:

1) Експертите по гражданска защита могат да посетят една или повече организации в една или повече страни. Могат, например, да извършат наблюдение върху оперативни звена и да се обучават на нови техники. Допълнително към това могат да участват в работни срещи, конференции, обучения или симулационни упражнения.

2) Организации-домакини могат да поканят експерти от различни държави да проведат наблюдение върху оперативните звена в съответната държава, да изучават нови техники, да участват в работни срещи, обучения или симулативни упражнения. Възможно е експертите да бъдат поканени и в ролята на обучители.

По този начин Програмата за обмен на експерти съществено допринася за развитието на Механизма на Общността и изграждането на капацитет в сферата на гражданската защита.

Заявления за новия цикъл на Програмата могат да бъдат подавани до месец октомври 2016 година.

През последните години Програмата за обмен на експерти е финансирала командироването на около 900 експерти по гражданска защита в административните звена на други държави-участнички. По време на тези обмени са разглеждани всички аспекти на спешните интервенции при бедствия.

4. Реагиране

„Реагиране” означава улесняване на международното сътрудничество при предоставяне на помощ в случай на сериозни бедствия в и извън ЕС и включва всяко действие, предприето в отговор на постъпилата заявка за помощ преди, по време на и след настъпването на бедствена ситуация с цел ограничаване на непосредствените отрицателни последици.

Новите дейности за спешно реагиране при бедствия са свързани с:

- основаване на **Координационен център за реагиране при извънредни ситуации** (ERCC), който се намира в денонощна оперативна готовност;
- основаване на **Европейско звено за спешно реагиране**, обединяващо доброволци и оборудване;
- съфинансиране на **буферен капацитет** за овладяване на временен недостиг;
- стартово финансиране за **нови звена за спешно реагиране** в някои специфични ситуации, при които са идентифицирани **значими пропуски**.

4.1 Стратегическият оперативен център – Координационен център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC)

ERCC функционира като оперативна централа за улесняване на съгласувани действия за спешно реагиране в бедствени ситуации както в, така и извън Европа.

Той е основан на базата на 10-годишния опит в координацията на реакциите при бедствие в Европа. През 2001 година неговият предшественик, Центърът за мониторинг и информация, е учреден като основното оперативно звено на Механизма за гражданска защита на ЕС.

ERCC е новото „сърце“ на Механизма. Той замества и усъвършенства функциите на бившия MIC, освен това играе основна роля при координацията на действията за спешно реагиране на държавите-участници в кризисни ситуации посредством предварително планиране на общоевропейски помощни действия с цел преминаване от импровизирани към планирани действия.

Когато бедствието удари, всяка минута е важна. Незабавните, координирани и предварително планирани действия спасяват животи. ERCC е основан точно поради тази причина, за да даде възможност на ЕС и държавите-членки да реагират своевременно и ефективно на съкрушителни природни и предизвикани от човека бедствия.

ERCC събира и анализира информация за бедствията в реално време, мониторира опасностите, планира мисии с участието на експерти, екипи и оборудване, работи заедно с държавите-членки за инвентаризация на свободните ресурси и координира действията за спешно реагиране в рамките на ЕС.

Центърът мониторира денонощно бедствените ситуации в целия свят и може да се справи с няколко едновременно настъпили спешни ситуации в няколко времеви зони.

Поради наличието на предварително сформирани и самодостатъчни модули за гражданска защита, екипите на ERCC са в състояние да реагират незабавно както в, така и извън ЕС. Те предприемат специализирани действия, като например издирвателни и спаси-

телни акции, борба с горските пожари от въздуха, позициониране на специализирани медицински пунктове и др.



Фиг. 4.1 ERCC (Източник: Европейска комисия, Механизъм за спешно реагиране на ЕС)

Координацията на действията за спешно реагиране в ЕС претърпя прогрес през годините вследствие на постоянно нарастващия брой на заявките за помощ от целия свят. Затова ERCC представлява нещо като хипермаркет за инструменти за гражданска защита, споделени и достъпни за всички държави-участници. Той функционира като кризисен щаб и комуникационна централа за държавите-участници, засегнатата държава и експертите на терен. Всяка държава в или извън ЕС, засегната от сериозно бедствие, може да подаде заявка за помощ през ERCC. Впоследствие центърът координира заявките на засегнатите държави и предложенията за помощ от участващите държави.

Досега мерките за спешно реагиране в рамките на ЕС бяха базирани единствено на доброволни и спонтанни предложения за помощ от страна на държавите-членки. Тази помощ може да включва активи „в натура“ (например подслон, цистерни за вода, одеяла), обучени експертни екипи, екипи за издирвателни и спасителни акции или и двете. В миналото импровизираният характер на помощта понякога затрудняваше предварителното планиране на спасителните операции и впоследствие възникваха предотвратими забавяния. Сега ERCC управлява предварително определен набор от помощни средства средства, т.нар. „модули за интервенция при гражданска защита“, които могат незабавно да бъдат изпратени в случай на бедствие от по-голям мащаб.



Фиг. 4.2 ERCC (Източник: Европейска комисия, Механизъм за спешно реагиране на ЕС)

Участващите в Механизма държави могат да предоставят доброволно някои от основните си ресурси, готови да бъдат задействани незабавно при възникване на необходимост. По-доброто планиране и подготовка за набор от типични сценарии за бедствие може допълнително да укрепи капацитета за спешно реагиране на ERCC.

За да се осигурят най-високи стандарти за качество, ERCC ще инициира процес на сертифициране на ресурсите от т.нар. арсенал и идентифициране на възможните пробойни в „доспехите“ на европейската гражданска защита, и ще представи предложения как тези слабости да бъдат отстранени чрез финансова помощ от ЕС или с други средства.

Обединявайки Кризисното звено за хуманитарни кризи с Центъра за мониторинг и информация, ERCC засилва сътрудничеството между оперативните звена за гражданска защита и хуманитарна помощ. Той поддържа директна връзка със службите за гражданска защита и хуманитарна помощ в държавите-членки, което прави възможен един бърз и ефективен обмен на информация в реално време.

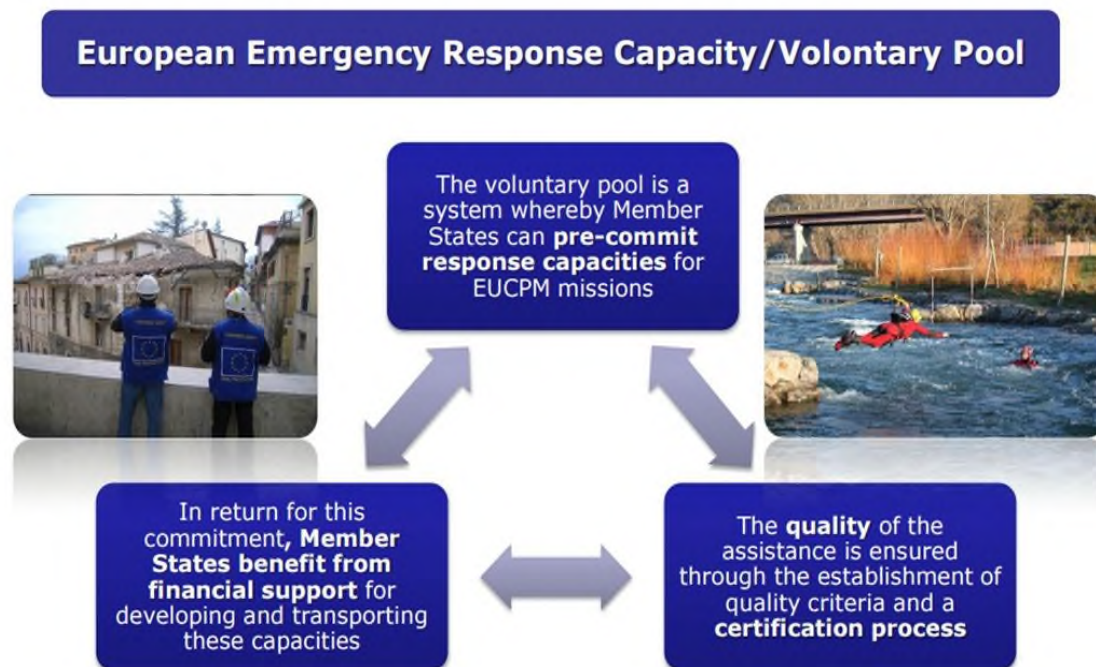
4.2 Европейски капацитет за реагиране при спешни ситуации (EERC), включващ арсенал от доброволно предоставени ресурси

Създаден е Европейски капацитет за спешно реагиране и държавите-членки трябва на доброволен принцип да идентифицират и регистрират своите налични ресурси за спешно реагиране. EERC разполага с доброволен набор от предварително предоставени ресурси на държавите-членки и се състои от модули, експерти и други ресурси.

Въз основа на идентифицираните рискове Комисията определя видовете ключови ресурси за спешно реагиране, необходими за изграждането на EERC („целеви капацитет“), и определя изискванията за качество на предоставяните от държавите-членки ресурси на базата на установени международни стандарти.

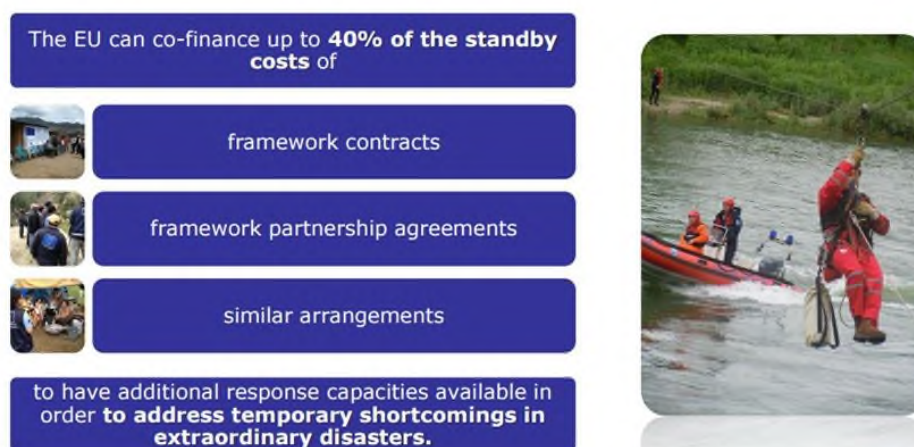
Ресурсите за спешно реагиране, които държавите-членки предоставят на EERC, са достъпни по заявка чрез Механизма. Ако вътрешна авария, форсмажорни обстоятелства или в изключителни случаи други сериозни причини възпрепятстват държавата-членка да предостави заявените ресурси в конкретна бедствена ситуация, то тя следва да информира Комисията за това възможно най-скоро.

Тук е описан цикълът на доброволното предоставяне на ресурси:



Фиг. 4.3 Цикъл на доброволно предоставяне на ресурси (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

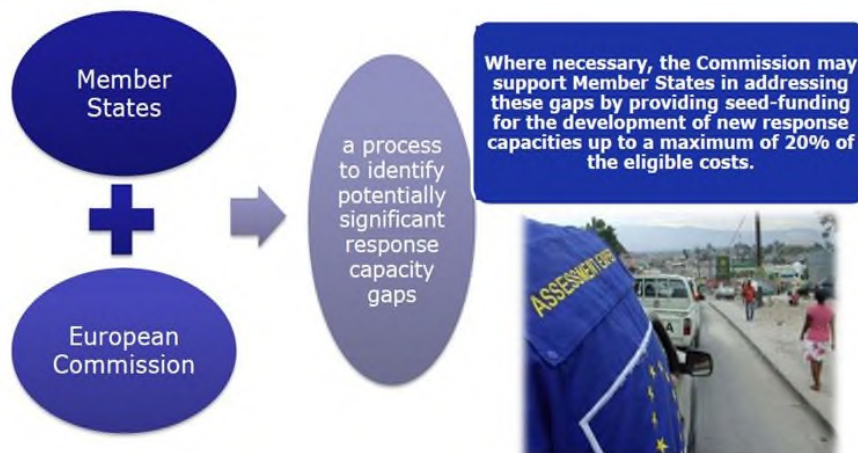
В дейностите може да бъде включено и съ-финансирането на **буферни ресурси/капацитети** за попълване на временен недостиг.



Фиг. 4.4 Съ-финансиране на буферни капацитети (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Комисията мониторира напредъка в постигането на целите на Капацитета и идентифицира потенциално сериозни пропуски в алгоритмите за спешно реагиране.

Там, където са регистрирани потенциално значими пропуски, Комисията трябва да извърши проучване дали необходимите ресурси са достъпни за държавите-членки извън EERC и да ги насърчи да потърсят решение за всички установени стратегически пропуски, било то самостоятелно или като консорциум. Комисията може да подкрепи държавите-членки в тези дейности и чрез първоначално финансиране на нови ресурси за спешно реагиране в специфични ситуации, при които са идентифицирани потенциално значими пропуски, съблюдавайки следния алгоритъм:



Фиг. 4.5 Процесът на идентифициране на пропуски в капацитета за реагиране
(Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

5. Добри практики

НАВОДНЕНИЯТА В СЪРБИЯ, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА, 2014

Въведение

Вследствие на обилни дъждовалежи, които започват на 13. май 2014 год., Сърбия и Босна и Херцеговина са тежко наводнени, а хиляди хора са засегнати и принудени да напуснат домовете си. Смята се, че около 3 милиона души в двете държави са засегнати пряко или косвено от наводненията и свлачищата. Стотици хиляди хора са загубили препитанието си и са евакуирани от домовете си. Един от основните проблеми е осигуряването на чиста вода, здравни грижи и санитарни условия. В много от засегнатите райони са разрушени ключови инфраструктури, включително мостове, улици, болници и училища.

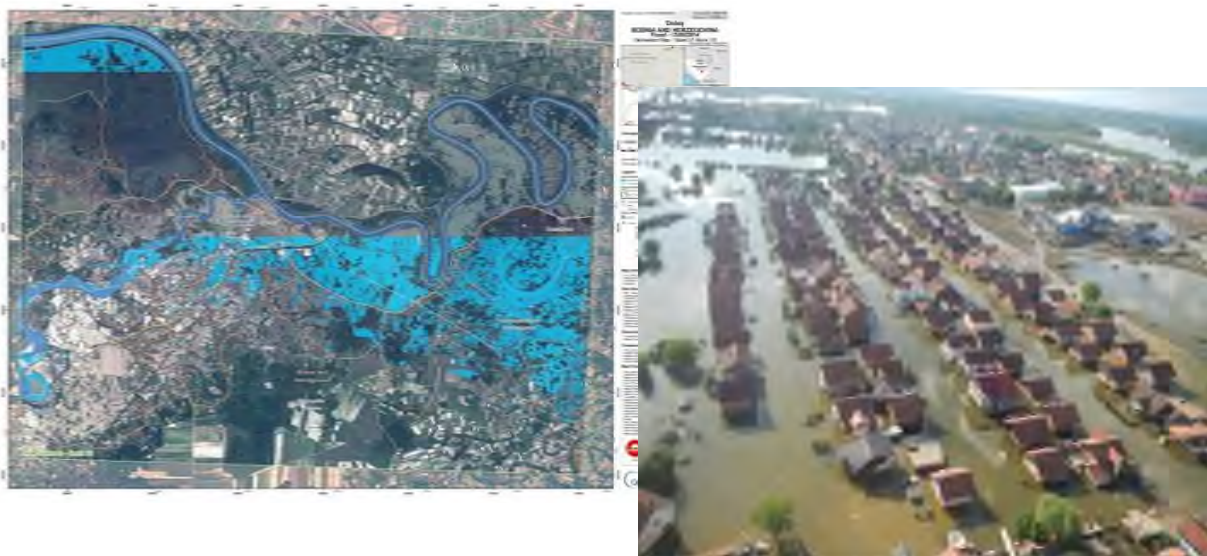
Настоящият пример разглежда готовността и ефективните, координирани действия при активация на Механизма.

Практиката е представена от Ив Дюсар (ГД ЕСНО, Звено за политики за гражданска защита) на 16./17. април 2015 год. в Брюксел на конференция под надслов „Единен подход при природни бедствия. Подготвени ли сме?“ и озаглавена „Сътрудничество на държавите-членки и ролята на Европейския съюз посредством Механизма за гражданска защита.“

Наводненията в Сърбия: преглед

Сърбия преживя катастрофални наводнения, без precedent в нейната история. От 15 до 23 май

- са засегнати общо **40 общини** и **1.6 милиона души**
- най-тежко засегната е община Обреновац в близост до Белград – **наводнена на 90%**.
- **485 жилищни сгради** са напълно разрушени от наводненията и срутванията. **16 200 къщи** са претърпели щети.
- Тежко засегнати са секторите Инфраструктура, Здравеопазване, Околна среда и Образование: загубите са близо 1.5 милиарда евро.
- Регистрирани са **60 смъртни случая** при бедствието, 26 души са загинали от удавяне.
- **31 879 души** са спасени и евакуирани, **180 000** са имали нужда от помощ.



Фиг. 5.1 Наводненията в Сърбия (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Заявка за помощ чрез Механизма за гражданска защита на ЕС

На **15. май** Сърбия подава заявка за помощ към Механизма за гражданска защита на ЕС за Модули за изпомпване на вода с висок капацитет.

- Поради влошаване на ситуацията на **16. май** е отправена **втора заявка** за Модули за изпомпване на вода с висок капацитет, спасителни екипи с лодки и хеликоптери за спасителни операции и евакуация на пострадалите, химически вещества за потискане на популацията на ларви и възрастни комари.
- На **23. май** е регистрирана **трета заявка** за Екипи за пречистване на вода.
- Помощта е предоставена от **9 държави**, участващи в Механизма (**22 екипа, 563 участници**):
 - Спасителни отряди при наводнение
 - Хеликоптери
 - Помпи за вода с висок капацитет
 - Екипи за пречистване на вода

Наводненията в Босна и Херцеговина: преглед

Непрекъснати дъждовалежи (количество дъжд за 4 месеца паднало само за 3 дни), започнали на 13. май и довели до изключително тежки наводнения в много региони на **Босна и Херцеговина**.

- Бедствието предизвиква над **3000 свлачища**, разкрива **противопехотни мини** – хеликоптерите и лодките представляват единствената възможност за евакуация.
- **300 000 души** са засегнати **пряко**, а **над 1 милион** – косвено от наводненията.
- Улици, инфраструктура, къщи и цели села са отнесени от водата.

- В Посавския кантон наводненията **причиняват** смъртта на голям брой пилета, говеда и други животни. **Това води до обостряне на епидемиологичната обстановка, тъй като мъртвите животни се носят по водата.**

Възниква нуждата от лодки и хора със санитарно-хигиенно оборудване, за да бъдат събрани и транспортирани до инсинераторите.



Фиг. 5.2 Наводненията в Сърбия (Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Реакцията на Механизма/Координационния център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC) при бедствията в двете държави

23 държави-членки осигуряват помощ „в натура”, като спасителни лодки, хеликоптери, помпи за вода с висок капацитет и техника за пречистване на водата. Конкретно държавите-членки предоставят посредством Механизма: 2 хеликоптера, 22 модула за изпомпване на вода с висок капацитет, 12 за БиХ и 10 за Сърбия, 111 помпи – 85 за БиХ и 26 за Сърбия, 39 спасителни лодки – 25 за БиХ и 13 за Сърбия, и 15 пречиствателни модула за вода – 14 за БиХ и 1 за Сърбия.

Допълнително посредством Механизма на жертвите на наводненията в Босна и Херцеговина са предоставени 11 000 таблетки за пречистване на вода, 14 000 одеяла и над 1000 палатки.

Това оборудване е съпроводено и обслужвано от над 800 хуманитарни работници от държави-членки на ЕС, които са работили на терен в двете държави.

Екипите, изпратени от Механизма, спасяват директно над 1700 души само в Босна и Херцеговина.

Центърът за координация и спешно реагиране на ЕС поддържа постоянен контакт със съответните власти в засегнатите държави, за да координира входящите предложения за помощ с нуждите на терен.

В Сърбия и Босна и Херцеговина са изпратени екипи за гражданска отбрана от ЕС, за да подпомагат националните власти при овладяване на мащабните наводнения и координиране на пристигащата помощ от ЕС.

Тази подкрепа помогна да се спасят животи, да се изпомпва водата от наводнените сгради, да се съхрани достъпът до електричество, да се доставят провизии до засегнатите области, да се предвиди потокът и нивото на водните маси, и да се оценят щетите с по-

мощта на сателитни изображения, да се осигури чиста питейна вода, вкл. таблетки за пречистване на водата, поправка на кладенци, предоставянето на храна, хигиенни и домакински материали, одеяла и матраци.

Европейската комисия съфинансира транспорта на помощните средства и подпомогна финансово хуманитарните работници, които оказваха помощ в засегнатите райони.

Допълнително,

- Механизмът командирова повече от **800 хуманитарни работници** с тяхното оборудване;
- ERCC командирова **4 екипа** на европейското звено за гражданска отбрана **за оценка и координация** на спасителни действия на терен. Това са общо 26 експерти и 4 служители за връзка;
- **430 000 евро** са заявени от държавите-участнички в Механизма за съфинансиране на транспортни разходи. Обработени са над 40 заявления за отпускане на безвъзмездна помощ;
- Направени са **80 сателитни карти** на засегнатите райони с помощта на Службата за управление на бедствията на европейската програма Copernicus за подпомагане както на засегнатите държави, така и на държавите, предоставящи помощ;
- Механизмът е командирова 4-ма експерти за **оценка на нуждите за възстановяване от бедствието**.

Допълнително към помощта „в натура“, осигурена от държавите-членки на ЕС посредством Механизма, Европейският съюз предостави **3 милиона евро под формата на хуманитарни помощи** за адресиране на най-належащите нужди и подпомагане на най-уязвимите граждани на двете засегнати държави.

Финансирането, предоставено от Червения кръст/Червения полумесец и други партньорски организации на място, покри някои от най-належащите нужди и най-сериозните липси в двете засегнати държави.

Въз основа на оценката на нуждите, подпомагането на стойност 3 милиона евро е използвано основно за осигуряване на чиста питейна вода, вкл. таблетки за пречистване на водата и поправка на кладенци, осигуряване на храна, хигиенни и домакински пособия, одеяла и матраци. Финансирането е осигурило и достъп до помощ за уязвимите групи и малцинствата. Финансирането е осигурило достъп до хуманитарна помощ за около половин милион души.

По-нататък ЕС се мобилизира, за да подкрепи възстановяването и реконструкцията на двете държави. Европейската комисия отпуска 62 милиона евро, за да се откликне на кратко- до средносрочните нужди на засегнатите райони.

Финансирането е прехвърлено от изтекли програми на Инструмента за предприсъединителна помощ. Средствата са разпределени за подпомагане на публичната инфраструктура, като училища и социални центрове, както и закупуване на базисно оборудване за предприятия и ферми, за да могат да възстановят дейността си.

ЕС е поел ангажимент да продължи подкрепата си в средно- и дългосрочен план чрез средства от Предприсъединителните програми, предназначени за периода 2014-2020, с цел реконструкция и подобряване на управлението на риска от наводнения.



Фиг. 5.3 Наводненията в Сърбия
(Източник: Европейска комисия, Механизъм за гражданска защита на ЕС)

Европейската комисия работи за оценка на нуждите на засегнатите държави и в тясно сътрудничество с международните финансиращи институции.

Точният обем на подпомагането ще бъде определен посредством цялостна оценка на нуждите. Следните примери показват какво би могла да включва по-нататъшната помощ от ЕС:

- грантове, както и международни заеми за реконструкция на инфраструктура, като приоритет има транспортната инфраструктура, обществените сгради, училища, социални центрове, и др.
- реконструкция на повредени въглищни мини и електроцентрали, които са ключови за енергийното захранване;
- грантове за НПО-та, международни организации и други значими партньори за осигуряване на услуги, припаси, и дейности в подкрепа на усилията за реконструкция и хуманитарна помощ;
- техническа подкрепа за оценка на щетите, нуждите от възстановяване, и подготовка на проекти;
- техническа подкрепа за картографиране на рисковете от наводнения, подобряване на управлението на риска от наводнения, и механизмите за гражданска защита.

6. Връзки към обучителни материали и европейски инициативи

Описание на иновациите в хуманитарната работа, преглед на текущи инициативи и стратегии на някои от партньорите на ЕСНО (Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на Европейската комисия)

Този проект онагледява начините, по които хуманитарните работници разбират и прилагат „иновациите“. Той обобщава как десет различни, финансирани от ЕСНО, агенции позиционират и обясняват иновативните практики в контекста на своите визии, цели и политики, и кои формални институции и стратегии са учредили, за да подпомагат и изпълняват нови идеи и проекти. Фокусът пада върху организациите, които разработват краткосрочни иновации за спешни действия, както и по-дългосрочни мерки за адаптация и иновация, водещи до промяна.

https://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/08/04/2016_-_1109/inspire_innovation_mapping_feb2016.pdf.

Към европейска политика за управление на бедствията

Иън Кларк, Европейска комисия

Насоки за управление на бедствията на национално и европейско ниво, като и за работа с новия Механизъм за гражданска защита на ЕС, подчертаващи нуждата за модернизация и засилване на политиките, покриващи всички етапи на бедствието.

http://www.unisdr.org/files/25027_20mar2012clarkppt.pdf

EVCPF – Европейски доброволчески форум за гражданска защита

В няколко държави от ЕС оперират НПО, които в сътрудничество с правителствените структури играят важна роля за подготовката и информираността на населението и младешта, както и в сферата на управлението на бедствията. Европейският форум на доброволческите организации, работещи в областта на гражданската защита обединява опита и практиките на европейските доброволци.

<http://www.evcpf.eu/index.php>

TNCEIP – Тематична мрежа за защита на критичната електроразпределителна инфраструктура

Тематичната мрежа за защита на критичната електроразпределителна инфраструктура позволява на операторите от енергийния сектор да обменят информация за оценка на опасностите, управление на риска, кибер защита и т.н.

<http://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/protection-critical-infrastructure>

Възможности за финансиране на дейности за превенцията на риска от бедствия в рамките на Кохезионната политика на ЕС 2014–2020

Кохезионната политика на ЕС е ключова за превенцията и управлението на бедствията. За периода между 2014 и 2020 год. предоставя повече от 350 милиарда евро за създаване на работни места, конкурентоспособност, икономически растеж и устойчиво развитие.

Тя обхваща Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд.

Този документ представя достъпната помощ за дейности, свързани с превенцията на риска от бедствия (рискове, свързани и несвързани с климатични фактори).

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/factsheet_disaster_risk_prevention_03.pdf

Редуциране на риска от бедствия – Да увеличим устойчивостта чрез намаляване на риска от бедствия в хуманитарната дейност

Целта на този документ е да представи актуалната политика, приоритети, подход и практики на Главна дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на ЕС за редуциране на риска от бедствия (в контекста на всякакви бедствия, включително при военен конфликт)

Документът е обособен в три раздела:

- Първият раздел представя политическата рамка, която ГД ЕЧНО следва при всички свои интервенции;
- Във втория раздел е обяснено как ГД ЕЧНО планира своята подкрепа за редуциране на риска от бедствия, следвайки основните елементи на програмния цикъл: оценка, анализ, дизайн, приложение, мониториране, повторна оценка и анализ на резултатите;
- Третият раздел предоставя насоки за оперативна дейност на звената, най-активно участващи и подпомагани от ГД ЕЧНО за дейности за редуциране на риска от бедствия.

http://ec.europa.eu/echo/files/policies/prevention_preparedness/DRR_thematic_policy_doc.pdf

EPISECC – Информационно пространство на бъдещото Интегрирано паневропейско звено за бедствия и спешно реагиране

EPISECC се стреми да разработи концепцията за общо „Европейско информационно пространство“, което да стане ключов елемент от едно бъдещо Паневропейско интегрирано звено за бедствия и спешно реагиране. Освен върху разработката на обща таксономия и онтологичен модел, адресиращ проблема за семантичната оперативна съвместимост, EPISECC ще се фокусира върху установяването на оперативна съвместимост на физическо (т.е. създаване на мрежа) и синтактично (т.е. автоматизиран обмен на информация) ниво. Една от основните цели на този подход е да позволи анализ на оперативната съвместимост на всички нива.

<https://www.episecc.eu>

Адаптация към климатичните промени, превенция и управление на риска в Регионалната политика 2014–2020 год.

Матьо Фихтер, Европейска комисия, ГД Регионална политика

Този документ представя преглед на адаптацията към климатичните промени, както и мерките за превенция и управление на риска. Също така дава информация как адапта-

цията и превенцията на риска се вписват в регионалната политика на базата на обявените приоритети за периода 2014–2020 год.

<http://www.jaspersnetwork.org/download/attachments/13991981/Adaptation%20to%20climate%20change%20DG%20REGIO.pdf?version=1&modificationDate=1405323246000&api=v2>

ESReDA – Европейска асоциация за сигурност, благонадеждност и данни

ESReDA предоставя форум за обмен на информация, данни и актуални научни изследвания в областта на сигурността и благонадеждността, и фокусно звено за специализиран експертен опит. Сигурността и благонадеждността на процеси и продукти са теми от нарастващ интерес в цяла Европа и се разглеждат като важна компонента при дизайна на дадена система. Дисциплината, нейният инструментариум и методология обаче все още се развиват, и експертизата и знанията са разпръснати в цяла Европа. Съществува необходимост от обединяване на ресурсите в Европа и ESReDA предоставя средствата за постигане на целта.

ESReDA организира редовни конференции и работни срещи, на които се събират европейски експерти и мрежи за защита на критичната инфраструктура.

<http://www.esreda.org>

INFRARISK

Мисията на INFRARISK е да разработи надеждни стрес тестове за установяване на устойчивостта на критичната инфраструктура в Европа спрямо редки екстремни събития и да подпомогне дългосрочното планиране на развитието на стабилната инфраструктура и защитата на съществуващата инфраструктура.

<http://www.infrarisk-fp7.eu/project-at-a-glance>

Отгласи за Европейската хуманитарна помощ и реакция в кризисни ситуации

ЕС, в ролята на най-големия донор на хуманитарна помощ, е ангажиран с подкрепа на гражданите при бедствени ситуации и предоставян на хуманитарна помощ съгласно нуждите с цел да се съхрани животът, да се облекчи страданието и да се съхрани човешкото достойнство.

ЕС също така координира и планира дейностите за гражданска защита и работи за подобряване на превенцията и готовността за бедствия в Европа и по света. Тази електронна книга дава информация за ролята на ЕС в хуманитарната помощ и при реакцията в кризисни ситуации.

http://ec.europa.eu/echo/files/Echoes_Photoalbum/index.html

CIWIN – Мрежа за предупреждение и информация за критичната инфраструктура

Мрежата за предупреждение и информация за критичната инфраструктура е разработена като защитена обществена интернет-базирана система за комуникация и информация, собственост на ЕК, която предлага на признати членове на европейската общност за защита на критичната инфраструктура възможност за обмен и обсъждане на релевантна информация, проучвания и/или добри практики от всички държави-членки на ЕС от

всички значими икономически сектори. ГД „Вътрешни работи“ координира всички дейности на CIWIN. Библиотеката и календарът на събитията дават възможност на всички европейски проекти да разпространяват информация

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/critical_infrastructure_warning_information_network/index_en.htm

Иновативен подход за инструмент-базирано полево упражнение – средство за подобряване на готовността за спешно реагиране – *Holger Bracker; Bernhard Schneider; Christian Rinner; Friederike Schneider; Johannes Sautter; Martin Scholl and Maria Egly*

За да се поддържа високо ниво на готовност, редовно трябва да се провеждат тренировки за спасителни операции. Тази статия представя инструмент, който да подпомага спасителните организации в изпълнението и анализа на такива тренировки.

Електронно събиране и обработка на информация са много подходящи за тази цел, особено по отношение на представянето и визуализацията на данните. Доброто представяне на резултатите от упражнението позволява да се идентифицират дефицитите, и оттам мерките за тяхното преодоляване. Статията описва как този инструмент може да бъде използван при упражнение, как системата обработва данните и как е разработен потребителският интерфейс.

http://www.crismaproject.eu/docs/FuSec2014_v13.pdf

Доклади от II Международна конференция за пожарен риск и поведение при пожар, 2015 год.

Сред участниците във Втората международна конференция за пожарен риск и поведение при пожар (Алгеро, 26.-29. май 2015 год.) бяха учени, изследователи и политици, чиято дейност се фокусира върху различни аспекти на пожарите и техните последици.

Основните теми: Задълбочени познания за взаимодействията, взаимоотношенията, обратните връзки и каскадните ефекти на огъня с околната среда и обществото; Модели и мониторинг; стратегии за адаптация и облекчаване и устойчиво управление.

http://www.cmcc.it/wp-content/uploads/2015/06/Book_Abstract_ICFBR_2015_FINALE_19.05.2015.pdf

ERN-CIP Европейска референтна мрежа за защита на критичната инфраструктура

Европейската референтна мрежа за защита на критичната инфраструктура осигурява рамка, в която експерименталните звена и лаборатории да споделят познания и експертиза и да съгласуват своите тестови протоколи в Европа с цел по-добро предпазване на критичната инфраструктура срещу всички видове заплахи и рискове и създаване на единен пазар за решения за сигурност.

Мрежата е основана и се управлява от Съвместния изследователски център на ЕС.

<https://erncip-project.jrc.ec.europa.eu/>

CIPRNet – Изследователска мрежа за готовност и устойчивост на критичната инфраструктура

Изследователската мрежа за готовност и устойчивост на критичната инфраструктура или CIPRNet е Мрежа за защита на критичната инфраструктура. Чрез интеграция на ресурсите на партньорите, придобити в повече от 60 европейски изследователски проекти, CIPRNet ще изгради нови разширени възможности за заинтересованите страни, както и виртуален център за споделено и интегрирано знание и експертиза за защита на критичната инфраструктура.

<https://www.ciprnet.eu/summary.html>

Програма за обмен на експерти по гражданска защита

Програмата за обмен на експерти на Механизма за гражданска защита на ЕС позволява командироване на експерти по гражданска защита, покриващи географска област, обхващаща 52 държави. Програмата предоставя на участниците знания и опит във всички аспекти на спешна намеса и различните подходи на националните системи.

https://www.exchangeofexperts.eu/EN/Home/home_node.html

Ръководство за гражданска защита за Националните дружества и Секретариата на Федерацията в отношенията им с представители на Европейския съюз

Това ръководство, адресирано до Националните дружества и Секретариата на Федерациите подкрепя принципен и конструктивен ангажимент с Механизма за гражданска защита на ЕС, държавите-участнички от ЕС и представителите на звената за гражданска защита.

Ръководството е структурирано в три части. Първата е въведение, което очертава основните въпроси в контекста на Европейския съюз. Втората част представя общи насоки, които Националните дружества да прилагат в отношенията си с представители на ЕС. Третата част разглежда специфични особености на европейския контекст и акцентира върху някои конкретни съображения по отношение на Националните дружества и Секретариата на Федерациите

[http://www.ifrc.org/PageFiles/140838/\[EN\]%20Guidance%20for%20NS%20and%20IFRC_LR.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/140838/[EN]%20Guidance%20for%20NS%20and%20IFRC_LR.pdf)

Гражданска защита и хуманитарна помощ при епидемията от Ебола

Епидемията от Ебола разкри основните слабости и недостатъци при глобалното хуманитарно управление на здравните кризи и провокира развитието на нови и по-ефективни начини за реакция при криза чрез подобряване на начините, по които съвместно управлявате ресурсите за хуманитарна помощ и гражданска защита. Тази статия е първи опит да извлечем някои поуки за здравния сектор.

<http://odihpn.org/magazine/civil-protection-and-humanitarian-aid-in-the-ebola-response-lessons-for-the-humanitarian-system-from-the-eu-experience/>

7. Речник

Бедствие: Всяка ситуация, която има или може да има сериозни последици за хората, околната среда, или имущество, включително културното наследство.

Готовност: Състояние на готовност и способност на човешките и материалните средства, структури, общности и организации, което гарантира ефективно спешно реагиране при бедствие, получено в резултат от предприети по-рано действия.

Реакция/Спешно реагиране: Всяко действие за справяне с непосредствените неблагоприятни последици в случай на заплашващо, реално настъпило или вече отминало бедствие, предприето в рамките на Механизма за гражданска защита на ЕС.

Капацитет за реагиране: Представлява помощ, която може да бъде предоставена посредством Механизма за гражданска защита по заявка.

Логистична подкрепа: Основната екипировка и услуги, които могат да бъдат необходими на експертните екипи, упоменати в чл. 17(1), за да изпълнят своите задачи, например комуникация, временно настаняване, прехрана или транспорт в рамките на държавата.

Модул: Самостоятелна и независима предварително сформирана ресурсна единица или мобилно оперативно звено (базирани на анализ на задачите и нуждите) с участие на държавите-членки, представляващи комбинация от човешки и материални ресурси, които могат да бъдат описани според предназначението си или възможностите си за интервенция.

Оценка на риска: Цялостният междусекторен процес на идентификация, анализ и оценка на риска, извършван на национално и подходящото поднационално равнище.

Подкрепа на приемащата държава: Всяко действие, предприето във фазата на подготовка и реагиране от държавата, изпращаща или приемаща помощ, или от Комисията с цел отстраняване на предвидими пречки пред международната помощ, предлагана в рамките на Механизма за гражданска защита на ЕС. Понятието включва подкрепа от страна на страните-членки за улесняване на транзита на помощта през тяхната територия.

Ранно предупреждение: Навременното и ефективно предоставяне на информация, която позволява да се предприемат действия за избягване или намаляване на рисковете и на вредните въздействия от бедствие, и да се повиши готовността за ефективно реагиране.

Умение за управление на риска: Умението на държава-членка или нейните региони да намали, смекчи или да се адаптира към рисковете (вероятност от бедствие и неговите последици), идентифицирани при оценката на риска, до приемливи за тази държава нива. Умението за управление на риска се оценява въз основа на техническия, финансов и административен капацитет за провеждане на адекватни:

- а) оценка на риска;
- б) планиране на управлението на риска за превенция и готовност; и
- в) мерки за готовност и превенция на риска.

Библиография

G. BERTOLASO. Lecture for the Conference on National Safety and Security: responding to risks to citizens, communities and the nations, 28 January 2008, The Netherlands.

EOS White Paper on Civil Protection, Version 1.0, November 2009, p.10. Available at <http://www.eos-eu.com>

EUROPEAN PARLIAMENT. *Towards more effective global humanitarian action: how the EU can contribute*. Brussels: European Parliament, 2015.

S. MYDRAL and M. RHINARD, 'The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 TFEU' (2010) 2 Occasional Papers, Swedish Institute of International Affairs. Available at <www.ui.se>.

G. POTYKA, K. BEECKMAN, The regulatory Framework for Disaster Response established within the European Union: A focus on humanitarian aid and civil protection, Austrian Red Cross and IDRL Program, 2002

UN/ISDR, Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters

UN/ISDR, Synthesis Report on SEE Countries Disaster Risk, 2007.

UN/ISDR, The Role of Modern Civil Protection Systems and the New Global Challenges. 'From the Hyogo Framework for Action to real time response'. Concept paper, Geneva, 25 June 2008.

UN/ISDR, Words Into Action: Implementing the Hyogo Framework, Switzerland, 2007

VAN BILZEN Gerard, *The development of aid*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars, 2015.

WOUTERS Jan (ed.). *China, the European Union and the developing world: a triangular relationship*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

Онлайн източници

ECHO – Главна дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ към Европейската комисия – <http://ec.europa.eu/echo/>

Кохезионен фонд - http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/EU

Регламент на Фонд „Солидарност“ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0661&from=EN>

Европейски инструмент за съседство – <http://www.enpi-info.eu/EN/>

Инструмент за предприсъединителна помощ – http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

Рамкова програма за намаляване на риска от бедствия от Сендай 2015-2030 – http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf

Рамкова програма за действие от Хиого след 2015: Управление на риска с цел постигане на устойчивост (Съобщение на Комисията) http://ec.europa.eu/echo/files/news/post_hyogo_managing_risks_en.pdf

Официални източници

Заклучения на Европейския съвет за приобщавашо хората с увреждания управление на бедствията – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6450-2015-INIT/en/pdf>

Заклучения на Европейския съвет за сътрудничество между органите за хуманитарна помощ и гражданска защита: изграждане на ново партньорство за управление на бедствията –

<http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=40802192315>

[Регламент № 375/2014 на Европейския парламент и Европейския съвет за учредяване на Европейски доброволен корпус за хуманитарна помощ European \('Инициатива на доброволците от ЕС за хуманитарна помощ'\) 03/04/2014](#)

[Решение № 1313/2013/EU на Европейския Парламент и на Европейския съвет за създаване на Механизъм за гражданска защита на ЕС 17/12/2013](#)

[Регламент \(ЕК\) № 1257/96 относно хуманитарната помощ 20/06/1996](#)

[Заклучения на Европейския съвет за по-нататъшното развитие на оцената на риска за управление на бедствията в Европейския съюз 11/04/2011](#)

Решение на Европейския съвет за основаване на Механизъм за улесняване на засилено сътрудничество в рамките на спасителните операции в областта на гражданската защита, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:297:0007:0011:EN:PDF>

Решение на Европейския съвет 2007/779/EC за основаване на Механизъм за гражданска защита (recast), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:EN:PDF>

Решение на Европейския съвет 2007/162/EC за основаване на Финансов инструмент за гражданска защита <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:071:0009:0017:EN:PDF>

8. Анекс: Правна рамка и органи за гражданска защита в Гърция, България, Испания и Италия

8.1 Правна рамка и органи за гражданска защита в Гърция

8.1.1. Главен секретариат за гражданска защита (ГСГЗ)

Гръцката система за гражданска защита се ръководи от Главния секретариат „Гражданска защита“ (<http://civilprotection.gr/en>), който е подчинен на Министерството на общественения ред и защита на гражданите.

Секретариатът е основан през 1995 год. и отговаря за планирането и осъществяването на националната политика и дейности в сферата на природните бедствия, технологичните катастрофи и извънредните ситуации (Фиг. 8.1.1)

Правна рамка

Съществуващата рамкова програма за гражданска защита при земетресения, която е в сила в Гърция, е базирана на:

- Закона за гражданска защита и ревизирия на Национален план за извънредни ситуации, наречен Планът „Ксенократис“.
- Серия от циркуляри на ГСГЗ под заглавието „Планиране и проблеми на гражданската защита при управление на земетресенията“ (последен тираж 2450/9-4-2012), засягащи отговорностите на публичните органи, местната и регионална администрация и др. преди, по време на и след земетресение.

Национално представителство

Главният секретариат за гражданска защита представлява Гърция в Европейския съюз по въпросите на гражданската защита и следователно делегира представители в Комитета по гражданска защита, в комитети, които подкрепят работата на Европейската комисия и в работната група за гражданска защита на Европейския съвет.

Освен това Главният секретариат за гражданска защита е агенцията, чрез която се иска и се предлага международна помощ.

Процесът на предлагане и получаване на международна помощ за гражданска защита при извънредни ситуации

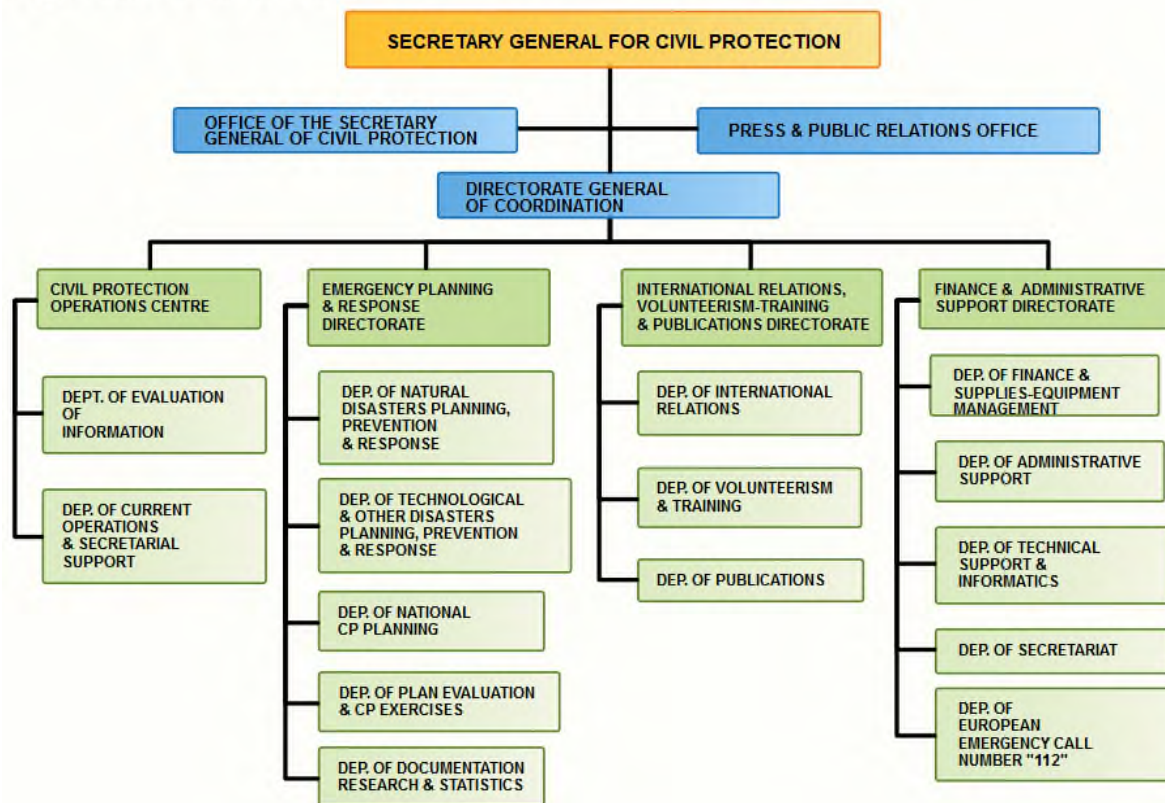
Главният секретариат за гражданска защита има изключително пълномощие за подаване на заявки за международна помощ в Гърция, съгласно чл. 27, параграф 2 от Закон №3536/2007.

Незабавната реакция и координация на участващите държави в максимална степен е приоритет при управлението на комуникацията на гръцките власти с ЕС или други държави-членки относно предлаганата помощ под формата на средства или човешки ресурс в отговор на големи природни и технологични бедствия. Ултимативната цел е ефективното управление на международната помощ.

Секретариатът координира заявките за предлагане и получаване на помощ от международните организации (ЕС, НАТО, ЧИС и др.) и активира държавното споразумение посредством своята специална информационна система и въз основа на процедурите на

„Политиката за активация на Механизма за гражданска защита” на ЕС. (Решение N.121, GSCP).

Organization Chart of GSCP



Фиг. 8.1.1 Организационен план на Главния Секретариат за гражданска защита на Гърция (от <http://civilprotection.gr/en>)

На оперативно ниво действията за гражданска защита се регулират от Плана за гражданска защита „Ксенократис”, въведен със закон YA 1299/2003, ФЕК 423/тВ/10-4-2003. Изпълнението на плана попада в задълженията както на централните, така и на местните органи на управление, тоест Главният секретариат за гражданска защита, отговорните секции и подразделения на различни министерства и местните власти.

Вследствие на реформата на гръцката администрация, въведена с плана „Каликратис”, Закон № 3852/2010, местните власти бяха реорганизирани в децентрализирани регионални власти (Главен секретар, назначаван от правителството), регионални власти и общини. Наложиха се и поправки в плана „Ксенократис”, както и разработка на нови насоки за работа.

При земетресение централна и основна роля играе Организацията за планиране и защита от земетресения (EPPO- <http://www.oasp.gr/>), която разработва План за действие в случай на земетресение.

8.1.2 Организация за планиране и защита от земетресения (Е.Р.Р.О.)

Е.Р.Р.О. е компетентното звено за въвеждане, планиране и изпълнение на националната политика срещу рисковете от земетресения, засилване на обществената устойчивост чрез мероприятия за повишаване на готовността, набавяне на достатъчно средства и екипи, координация на участващите звена и ефективност на действията в случай на земетресение. Е.Р.Р.О. е основана през 1983 год. като юридическо лице на публичното право и работи под надзора на гръцкото Министерство на икономиката, инфраструктурата, корабоплаването и туризма.

Е.Р.Р.О. неотдавна се обедини с Института по инженерна сеизмология и земетръсно инженерство (ITSAK). ITSAK е един от малкото мултидисциплинарни изследователски центрове в Европа в областта на инженерната сеизмология, динамика на почвите и земетръсно инженерство.

В ролята си на компетентен орган за разработване на националната сеизмичната политика Е.Р.Р.О. участва в планирането на държавните мерки за готовност при земетресение и проследява тяхното изпълнение. Също така взема участие в разработката на Общия авариен план („Ксенократис-Земетресение“) за Гърция (национално ниво).

Е.Р.Р.О. разработва всички необходими програми, ръководи и координира държавната политика за защита от земетресения в пред-сеизмичния период, докато Главният секретариат отговаря за периода по време на и след земетресението и работи в близко сътрудничество с публични и частни организации.

Действията на Е.Р.Р.О. се фокусират върху следните тематични области:

- Осигуряване на знания за риска от земетресения (развиване на Националната мрежа на сеизмографите, публикуване на неотектонични карти и др.)
- Укрепване на сеизмичния капацитет на структурите посредством проектни сеизмични профили
- Планиране на мерки за готовност (участва в изготвянето на мерките за готовност на държавно ниво и си сътрудничи с участващите звена)
- Подпомагане на практико-приложни проучвания (финансиране на научни изследвания по теми, свързани с риска от земетресение, участие в проекта и т.н.)
- Образование на обществеността (изнася лекции и семинари за различни таргетни групи, съставя и публикува информационни материали и т.н.)
- Допринася в случай на разрушително земетресение (активира се незабавно след сеизмичното събитие и си сътрудничи с другите участващи звена)

Една от основните цели на политиката по бедствията в Гърция е да изгради култура на сигурност на всички нива с помощта на знания, иновации и обучение/образование. Целта на обществената осведоменост и релевантните образователни проекти е да изградят информирани, активни и овластени граждани и общности. Е.Р.Р.О. разработва практики, процедури и инструменти, опиращи се на поуците, извлечени от предишни земетресения, с цел:

- да информира и запознае населението със земетресенията;
- да помогне на гражданите да актуализират познанията си и да изградят умения, за да могат да се защитят в случай на силно земетресение;

- да обучат специфични таргет групи, отговорни за управление на бедствените ситуации.

Освен това Е.Р.Р.О. работи за образованието и обучението на кадри в сферата на гражданската защита посредством:

- провеждане на семинари за официални длъжностни лица и лекции за други целеви групи;
- издаване на книги, наръчници, брошури и памфлети, които се разпространяват безплатно като притурки към вестници, сметките за електричество и т.н.;
- отпечатване на листовки със съвети какво могат да предприемат хората, чиито къщи са претърпели щети. Обикновено такива листовки се разпространяват след силни земетресения;
- поддържане на уеб страницата www.oasp.gr;
- поддръжка на комплекса „Сеизмополис”.
- Поради промените, които планът „Каликратис” внесе в структурата на регионалните/местните власти, отдел „Аварийно планиране и превенция” на Е.Р.Р.О. разработи програма от дейности за постигане на оперативна съвместимост в сферата на управлението на бедствията (конкретно след земетресение), състояща се от следните компоненти:

А) Семинари със съответните служители (гражданска защита, строителство, обществено здраве и социални грижи, планиране и т.н.) на местното самоуправление (Региони/регионални звена, общини) за наблюдение и планиране на действията при земетресение на местно ниво.

Б) Лаборатории за оперативно планиране на общинско ниво, осъществявани от Е.Р.Р.О. в сътрудничество с отделите за гражданска защита на децентрализираната администрация. В тези лаборатории участват служители на общините, регионалните звена и регионите. Децентрализираната администрация на Крит стартира пилотен проект през м. ноември 2012 год., който през м. септември 2013 год. доведе до предприемането на значими действия във всички общини в страната.

В) Упражнения по оперативно планиране на общинско или регионално ниво, организирани и координирани от Е.Р.Р.О. в сътрудничество с децентрализираните администрации, общините и/или регионалните звена и местните заинтересовани лица и организации.

8.1.3 Доброволческа система за гражданска защита в Гърция

Доброволчеството е средство за социална интеграция и реализация, което допринася за социалната кохезия, като създава доверие и солидарност, инвестирайки в социалния капитал. Това е един от начините, по които хората от всички социално-икономически класи и възраст могат да допринесат за положителното развитие и промяната. Доброволчеството може да се използва като инструмент за промотиране на активно и отговорно социално участие в социалната среда на индивида, и съдържа в себе си голяма сила в подкрепа на регионалното развитие и гражданското общество.

Така в ерата на нарастващ брой природни и технологични бедствия доброволчеството придобива значителна стойност и стои в основата на социалната солидарност и безкористност в сферата на гражданската защита, където оказването на незабавна помощ при

бедствие има изключителна спешност. Главният Секретариат за гражданска защита (ГСГЗ) е национална агенция за интеграция на доброволческите организации и експертите-доброволци и поддържа регистър за улесняване на постигането на гореописаните цели.

Доброволческите организации и експертите-доброволци са включени в човешките ресурси на гражданската защита и отговарят за мерките за превенция, реагиране и възстановяване при бедствие.

В регистъра на доброволческите организации могат да бъдат включени юридически лица с идеална цел или обединения, както и доброволчески групи, които предлагат услугите си на местната администрация, при условие, че техните действия доказват, че наскоро са били ангажирани в сферата на гражданската защита.

В регистъра на експертите доброволци могат да бъдат включени физически лица, които поради своята научна дейност или предишен опит могат да поемат върху себе си тежестта на превенцията, реагирането и възстановяването от природни и технологични бедствия.

Регистрите включват и активните доброволци на гръцката пожарна отбрана с изключение на онези, изброени в постановление №1951/1991.

Постановление №3013/2002, което касае засилването на ролята на гражданската защита в Гърция, институционализира Доброволческата система за гражданска защита в отговор на природни или технологични бедствия, чиято пилотна програма стартира през 2001 год.

И по-точно, чл. 14 на Постановление №3013/2002 в съответствие с чл. 27, параграф 3 на Постановление №3536/2007 и модифициран с чл. 18, параграф 3 на Постановление №3613/2007, регламентира следните въпроси:

- Регистрите на доброволческите организации и експертите-доброволци в сферата на гражданската защита;
- Общите условия за вписване в гореспоменатите регистри;
- Оперативната интеграция на доброволческите организации в Координационните звена за гражданска защита;
- Подкрепа на действията на доброволческите организации и осигуряването на екипировка и средства;
- Бъдещото изготвяне на административна уредба, целяща интеграция на правната рамка на доброволчеството по въпроси, свързани с: 1) записване, рейтинг и оценка на доброволческите организации, 2) обучение и акредитация на доброволците, 3) осигуровки и надбавки за доброволческата им дейност.

В случай на природно бедствие местните доброволци могат да предоставят важни услуги на засегнатите семейства и да ги снабдят с храна, облекло, животоспасяващи провизии и подслон според Държавния план за спешни ситуации.

8.1.4 План „Xenokratis“

Планът „Ксенократис“, общият оперативен план на Гърция, предвижда развиването на ефективна система за посрещане на катастрофални феномени с цел опазването на живота, здравето и природата. Планът дефинира различните бедствия и понятия от гражданската защита; ролите и насоките за планиране в ресорите на различните ми-

нистерства, региони и общини. Всички планове следва да бъдат одобрени от Главния секретариат за гражданска защита

Идентифицираните бедствия са:

- Земетресения
- вулканични изригвания
- наводнения
- свлачища/движения на земни маси
- горски пожари
- екстремни климатични явления
- технологични злополуки
- химически, биологически, радиологични и ядрени инциденти
- инциденти с антракс

Планът също така описва кои служби и организации са ангажирани с гражданската защита, както и звената, които управляват и координират операциите на всички нива. Освен това планът дефинира кои термини се използват за всяко бедствие, предоставя информация за оценката на риска, идентифицираните слаби места и специалните планове, разработени за всяко бедствие. Планът предоставя насоки за разработката на стратегии и практики, правилната организация и необходимото оборудване за всяка услуга, поставя изисквания за своевременното оповестяване, активация, управление и координация на човешките ресурси и средства, и развитието на капацитет за логистика на оперативните екипи и засегнатите граждани.

Планът предвижда изграждането на комуникационна система и възможност за споделяне на информация между всички ангажирани служби и организации в сферата на кризисното управление и налага изискване на всяка организация да разработи специални планове за действие в съответствие с различните бедствия и оперативни нива. Тези специални планове предоставят по-конкретни насоки и информация за оперативните дейности на регионално и общинско ниво и трябва да бъдат одобрени от Главния секретариат за гражданска защита.

Следователно планът „Ксенократис“ е приложим на три оперативни нива:

- Държавна администрация (вкл. министерства и държавни публични служби)
- Децентрализирани регионални администрации и
- Местни власти, включени в ниво А – общини и ниво Б – регионални власти.

Вследствие на тези промени на оперативното ниво изпълнението на плана „Ксенократис“ е отговорност на местните власти.

Планът предвижда система от четири стъпки за активацията на гражданската защита:

- A. Фаза 1, нормални условия, готовност: тази фаза включва действия и планове на държавната администрация и министерствата за по-добра готовност и подготовка за следващите стъпки. Това е фазата за оценка на информацията, свързана с предстоящата заплаха и необходимите подготвителни мерки. Тази фаза задейства системата за комуникация и информация, както и всички достъпни средства и ресурси за гражданска защита след инвентаризация.

- Б. Фаза 2, повишена готовност: В случай на повишена готовност за посрещане на очаквано катастрофално събитие механизмът за гражданска защита се активира изцяло и на всички нива. Управляващите звена и органите за вземане на решения остават активни по всяко време през тази фаза. Обмисля се активирането на предпазни мерки.
- В. Фаза 3, незабавна активация и действие: Следвайки предхождащите действия в тази фаза се активират всички механизми за гражданска защита и се действа според предварително определения план. Звената за гражданска защита работят с максимален капацитет и гражданите получават информация какви мерки за само-защита да предприемат, когато това се налага. В определени случаи цивилни лица могат да подкрепят действията на оперативните звена. Комуникационните системи и логистичните услуги работят на пълни обороти в услуга на жертвите от катастрофата.
- Г. Фаза 4, устойчивост: Прави се оценка на щетите и жертвите и се предоставя необходимата помощ. Вземат се решения с цел възстановяване от катастрофата и едновременно с това се предприемат мерки за избягване на подобни бедствия в бъдеще.

Планът „Ксенократис“ е ревизиран неколкостранно, основно след сериозни бедствия като земетресения или горски пожари. Актуален въпрос е адаптацията на философията „Ксенократис“ в новите гръцки административни структури след промените „Каликратис“. Новите общини обединяват в себе си няколко стари общини и/или общности. При предишното административно разпределение „Ксенократис“ атрибутираше задължения и действия на определени звена, публични служители или публични средства съгласно старото разпределение на общините, които сега са реаранжирани в по-големи служби към новите общини. Съществува необходимост от адаптация на всички съществуващи индивидуални планове към новата структура.

8.1.5 Ролята на Главния секретариат за Гражданска защита (ГСГЗ)

За изпълнението на плана „Ксенократис“ всички министерства трябва да разработят специални планове и да предоставят необходимата информация на ГСГЗ и местните власти, да направят оценка на риска в своята сфера и да разработят стратегии и политики за успешно изпълнение. Министерството на икономиката, на държавната отбрана, на външните и вътрешните работи, на публичния ред и гражданската защита играят най-голяма роля.

Най-голямата отговорност и най-важната роля обаче са отредени на Главния секретариат „Гражданска защита“. Той:

- разработва и изпълнява плана „Ксенократис“ и придвижва информация до правителствените и местните власти;
- планира, организира и координира действията за превенция и готовност за посрещането на природни, технологични и други катастрофи или бедствени ситуации;
- подготвя човешките и други ресурси за посрещане на бедствията чрез изпълнение на различните разработени планове;
- използва всички налични научни знания и методологии за активация на ресурсите и средствата за гражданска защита;
- координира всички дейности при бедствие, както и във фазата на устойчивост;

- разработва планове и следи за изпълнението на политиките за гражданска защита;
- поддържа досиета на всички отминали бедствия с пълна информация за вида бедствие, предприетите мерки и резултатите от оперативните действия, както и етапа на възстановителните дейности;
- поддържа напълно оборудван денонощен оперативен център;
- разработва и разпространява информация и провежда акции за повишаване на информираността съвместно с други правителствени структури;
- регистрира и координира доброволческите групи за гражданска защита;
- упражнява превенция на бедствията;
- координира и финансира специални изследователски и образователни проекти за обучение на звената за гражданска защита на държавно и регионално ниво;
- изгражда сътрудничество с международни организации и органи за гражданска защита и координира входящите заявки и предложенията за предоставяне на помощ в случай на бедствие;
- описва обхвата и въздействието на всяко бедствие и взема окончателните решения за необходимите оперативни дейности;
- обявява бедствено положение и последващите стъпки за осигуряване на гражданска защита;
- поддържа регистри на всички налични средства за гражданска защита и следи за правилната им употреба;
- през летния период публикува ежедневен бюлетин за пожарния риск

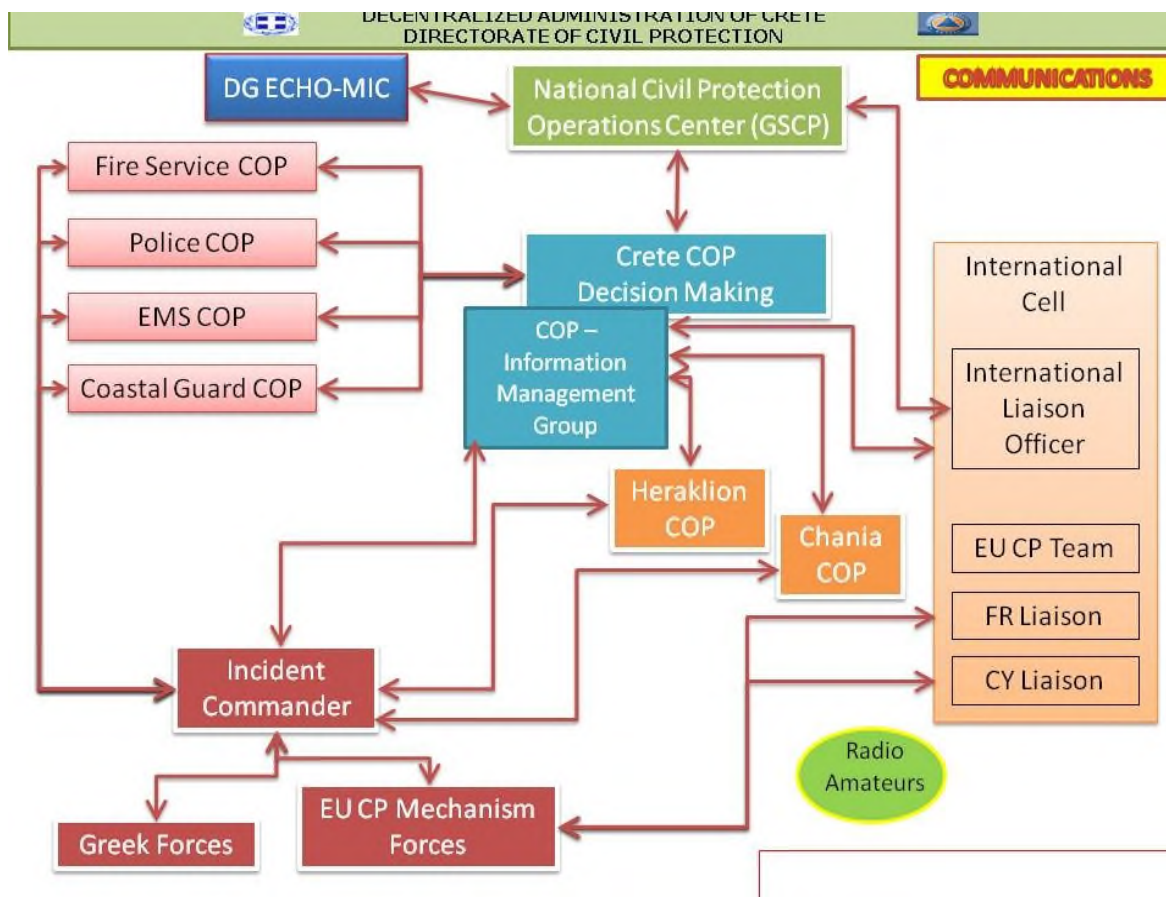
8.1.6 Ролята на децентрализираната администрация

Децентрализираните регионални власти имат на регионално ниво отговорности, съпоставими с тези на ГСГЗ) и прилагат разпоредбите на плана “Ксенократис”. Главният секретариат се назначава от правителството, но в Съвета му участват всички местни представители (кметове, главни секретари). По-конкретно децентрализираните административни звена:

- Изпълняват в своите региони Специалните планове за намаляване на риска, прилагайки философията „Ксенократис”;
- Анализират и адаптират специалните специалните разпоредби на плана “Ксенократис” за своите сфери на отговорност и издават насоки за работа на местните и регионални власти;
- Представя своите планове и решения за одобрение пред ГСГЗ;
- Координира и ръководи операциите за гражданска защита на регионално ниво по отношение на превенция, готовност, намаляване на риска и възстановяване от бедствие, както и правилната експлоатация на инструментите за гражданска отбрана;
- Отговарят за изпълнението на Годишното национално планиране за гражданска защита в своите региони;

- Поддържат регистри за наличните средства и ресурси за гражданска защита в своите региони;
- Сътрудничат с регионалните подразделения на различните министерства и национални организации за синхронизиране на плановете и дейностите;
- Поддържат оперативни центрове на регионално ниво;
- Планират и заявяват необходимото финансиране за изпълнение на своите плановете;
- В случай на бедствие активират държавните служби и власти на регионално и местно ниво и предоставят всички налични средства и ресурси. В случай на продължително бедствено положение прехвърлят средства и ресурси за гражданска защита от една община в друга;
- В случай на бедствие непрекъснато докладват на ГСГЗ за развоя на събитията и предприетите мерки;
- При нужда сформират специални комисии за оценка на щетите от бедствие;
- Сътрудничат с други национални и международни организации за гражданска защита;
- Разработват и изпълняват проекти за гражданска защита, финансирани с държавни или международни средства.

В Децентрализираната администрация на Крит има изключително силна Дирекция за гражданска защита с голям опит в организацията на операции за гражданска защита, както и разработката, изпълнението и подпомагането на множество международни и национални проекти и изследователски дейности (например проектът „Посейдон“ с основен фокус върху цунамита и проектът „Нереиди“ за борба със замърсяването на морските води). Освен това Дирекцията координира всички регионални държавни звена, местни служби за гражданска защита и наличните ресурси в случай на бедствие и препраща директно към ГСГЗ и международните организации (Фиг. 8.1.2) Разполага с четирима щатни служители (трима строителни инженери и един геолог).



Фиг. 8.1.2 Схема на структурата на Директората за гражданска защита на Децентрализираната администрация на Крит (Източник: Децентрализирана администрация на Крит)

8.1.7 Ролята на регионалните власти

След въвеждането на плана „Каликратис“ регионалните власти представляват второ ниво местни власти, избирани пряко от гражданите за мандат от пет години. Според плана заместник-главният секретар отговаря за гражданската защита на регионално ниво. Във всеки регион има независими секретариати за гражданска защита, които са първа оперативна инстанция на регионално ниво. В допълнение към всяко регионално звено (бивши префектури) е прикрепено Координационно звено за гражданска защита, което се председателства от заместник-главния секретар. В координационното звено участват ръководителят на регионалното звено за гражданска защита, ръководителят на съответното звено на децентрализираната администрация, както и членове на други релевантни организации и служби (Фиг. 8.1.2). Съгласно „Каликратис“ ролята на регионалните власти е да:

- координират и проследяват оперативните действия за гражданска защита по отношение на превенцията, готовността, намаляването на риска и възстановяването от бедствия на регионално ниво;
- изпълнение на Годишната политика за гражданска защита;
- разработват предложения за годишното планиране на гражданската защита на регионално ниво;

- при бедствие на регионално ниво предлагат на Главния секретариат „Гражданска защита“ обявяването на бедствено положение;
- обявяват бедствено положение при бедствия на регионално ниво;
- планират и координират дейности за превенция и информация, както и предоставят всички налични ресурси за тази цел;
- координира всички обществени и частни ресурси и средства с цел готовност за посрещане на евентуално бедствие;
- обявяват решение за реквизиция на човешки и други ресурси в случай на бедствие;
- участват в разработването на планове за ограничаване на горските пожари, както и тяхната превенция и потушаване;
- си сътрудничат с други регионални власти за потушаване на възникнали горски пожари.

8.1.8 Ролята на общините

Ролята на общините не се променя от въвеждането на плана „Каликратис“. Тя е централна най-вече на оперативното ниво. Съгласно разпоредбите на плана „Ксенократис“ общините:

- се грижат организациите и инфраструктурата да бъдат в готовност за посрещането на бедствие;
- координират и проследяват необходимите действия за превенция, готовност, ограничаване на щетите и възстановяване в случай на бедствие;
- предоставят необходимите служители и средства за борба с бедствията и координират техните действия;
- учредяват местно Координационно звено за гражданска защита;
- предоставят убежище за бежанци и жертви на бедствие и се грижат за осигуряване на инфраструктурата и необходимата помощ;
- действат според задълженията си, за да подкрепят ролята и действията на регионалните звена за гражданска защита по всякакъв начин.

Както регионалните, така и местните Координационни звена за гражданска защита работят денонощно; срещат се поне веднъж годишно, за да координират дейностите си във връзка с превенцията на земетресения и горски пожари или след сериозно бедствие.

8.2 Правна рамка и органи за гражданска защита в България

8.2.1 История

През 2005 г. е създадено Министерство на извънредните ситуации. То обединява институциите, ангажирани с превенцията, реакцията и възстановяването след бедствия. Национална агенция „Гражданска защита“ става част от неговата структура. След присъединяването на България към ЕС през 2007 българските служби за реакция при кризисни

ситуации поемат по курса на синхронизиране и интегриране в общата европейска система за справяне с извънредни ситуации на ЕС. С оглед на това през 2009 г. на Министерството е закрито и неговите правомощия и отговорности са разпределени сред други органи на изпълнителната власт.

Основният нормативен документ, който урежда въпросите, свързани с реакцията при бедствия е „Законът за защита при бедствия“, приет през 2006 г., допълван и изменян няколко пъти след това.

8.2.2 Настоящата ситуация

Сегашната структура на органите за гражданска защита в България е реорганизирана преди през 2010 г. До тогава имаме две главни дирекции – „Пожарна безопасност и спасяване“ и „Гражданска защита“.

През ноември 2010 г., Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“ е преименувана на „Пожарна безопасност и защита на населението“, и поема функциите и отговорностите на закритата Главна дирекция „Гражданска защита“. Новата административна структура е подчинена на Министерството на вътрешните работи.

В нея работят 1768 служители, 1579 от които са разпределени в 28-те областни дирекции. Останалите работят в дирекциите „Оперативни дейности“, „Критична инфраструктура, превенция и контрол“ и подчинените им сектори и отдели.

Всеки отдел, сектор или главна дирекция (включително областните дирекции) е с ясно определени правомощия и задължения и са контролирани от Министерство на вътрешните работи.

Превенцията е една от основните задачи на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерство на вътрешните работи. Това е в съответствие с член 52, § 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи и член 5 § 1 от Закона за защита при бедствия. Превенцията е дефинирана в член 6 на Закона за защита при бедствия и включва:

- Анализ и оценка на рисковете от бедствия; Картографиране на рисковите места с възможност за възникване на бедствие; Класификация на населените места, в зависимост от рисковете; Планиране на защитата при бедствия; Изпълнение на мерки за предотвратяване или намаляване на последствията от бедствия; Приемане и прилагане на Националната програма за защита при бедствия; Превантивен контрол.

Методите и насоките за осъществяване на превантивни дейности са описани в чл. 127 ал. 1 от Закон за МВР – приложение 1 и 2, според които специализираните институции следва да:

- информират и да си взаимодействат с държавните и местните органи, юридически лица и граждани, с цел да се подготви населението за това как да действа в случай на пожар или бедствие, както и за прилагането на превантивни мерки;
- организират и провеждат обучения за ранно предупреждение и оповестяване чрез Националната система за ранно предупреждение и оповестяване в случай на бедствие за длъжностни лица;
- участват в разработването на учебни програми, материали и учебници за детски градини и училища, както и планове за обучение за защита при бедствия и подготовка на кадри и от системата на образованието;

- участват в разработването на Националния план за защита при бедствия;

8.2.3 Дейност

Една от основните дейности е **гасенето и предотвратяването** на пожари. Тя включва:

- Определяне на методите, начините и средствата за гасене на пожари;
- Разработване на планове за ликвидиране на аварии;
- Незабавно изпращане на сили и средства при съобщение за пожар;
- Спасяване на хора и имущество;
- Смекчаване и ликвидиране на пожари;
- Оказване на първа помощ на пострадалите;
- Организиране на транспортирането на пострадалите до болници и др.

При изпълнение на задълженията си пожарникарите могат да бъдат подкрепяни от централните и местни власти, армията, юридически лица, общински и други доброволни формирования.

Друга дейност е **спасяването**. Тя включва:

- Незабавно изпращане на сили и средства в случай на бедствия, аварии и катастрофи;
- Преодоляване на последствията от бедствия, аварии и катастрофи;
- Спасяване на хора и имущество;
- Оказване на първа медицинска помощ на пострадалите;
- Организиране на транспортиране на пострадалите до болниците.

На следващо място е **осъществяването на превантивна дейност**, която се извършва в изпълнение на разпоредбите на Закона за МВР и на Закона за защита при бедствия. В превантивната работа е особено важно взаимодействието с местните власти. Дейностите по превенция включват:

- Проучване, анализ и оценка на рисковете от бедствия;
- Категоризация на територията на страната за риск от възникване на бедствия;
- Прилагането на превантивни мерки за предотвратяване на възникването на бедствия – териториално-устройствени и строителни планове, които се изпълняват съвместно с общините;
- Поддържане на системи за мониторинг и ранно предупреждение на населението, както и предоставяне на индивидуална и колективна защита;

Важни дейности, насочени към **намаляването на бъдещи инциденти**, респективно намаляване на потенциалните пострадали и щети се осъществяват в „Център за изследвания и експертизи“ към Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“. Той се състои от 3 сектора:

- Изпитателен център по пожаро-аварийна безопасност;
- Пожаро-технически експертизи;
- Техническо оценяване на продукти;

8.2.4 Други специализирани институции, работещи в областта на защитата при бедствия

- **Центрове за спешна медицинска помощ** – Тяхната основна задача е осигуряването на първа и спешна медицинска помощ на жертвите на място и по време на транспортирането им до лечебно заведение. Автомобилите им, както и тези на полицията и пожарната имат специален режим на движение. Центрове за спешна медицинска помощ се управляват от Министерството на здравеопазването.
- **Български червен кръст** – действа на национално и международно ниво. Подпомага реакцията при бедствия като участва в мероприятия по планинско и водно спасяване, кръводарителски кампании и други.
- **Армията** – изпълняват различни дейности – осигуряване на жива сила, техника и др.
- **Областни и общински администрации** – Областният управител организира разработването на областни планове за защита при бедствия, съвместно с органите на изпълнителната власт и кметовете на общини. Плановете трябва да бъдат одобрени от министъра на вътрешните работи. В случай на бедствие на управителя:
 - Издава заповед за изпълнение на областния план за защита при бедствия;
 - Обявява бедствено положение за областта;
 - Организира, координира и контролира процеса на подпомагане и възстановяване при бедствия;
 - Координира спасителните и аварийно възстановителни работи;
 - Създава щаб за изпълнение на областния план за защита при бедствия и взаимодействие с националния щаб.
- **Единен номер за спешни повиквания 112** – настъпил е сериозен положителен ефект след въвеждането на общия номер за спешни повиквания 112, както и създаването на Единната спасителна система.

8.3 Правна рамка и органи на гражданската защита в Испания

Испанската система за гражданска защита е регламентирана правно в Конституцията, както и в Статута на автономност, моделът на териториална организация на държавата.

- Закон 2/1985
- Основни правила на гражданската защита:
 - Кралски указ 1378/1985, 1 август: Временни мерки за действие в извънредни ситуации в случай на сериозен риск, бедствие или публично бедствие.
 - Кралски указ 407/1992, 24 април за узаконяване на Основното правило на гражданската защита.

- o Кралски указ 393/2007, 23 март за узаконяване на Основното правило за центрове за самозащита, звена и клонове, посветени на дейностите, които могат да предизвикат извънредни ситуации.
- o Кралски указ 1468/2008, 5 септември, с който се изменя Кралски указ 393/2007, 23 март за узаконяване на Основното правило за центрове за самозащита, звена и клонове, посветени на дейностите, които могат да предизвикат извънредни ситуации.
- o Закон 17/2015 за Национална система за гражданска защита (влязъл в сила от м. януари 2016 год.)

Публикувани и приети разпоредби, които са в сила към момента, и съдържат основни насоки за работа в сферата на гражданската защита:

- Наредба от 2 април 1993 год., за обнародване на правителственото споразумение „Основна директива за планиране на гражданската защита при горски пожари” (Държавен вестник, Система за гражданска защита на Испания, Национално училище за гражданска защита, 15/04/93)
- Резолюция от 31 януари 1995 на Министерството на вътрешните работи за обнародване на правителственото споразумение „Основни насоки за планиране на гражданската защита при риск от наводнение” (Държавен вестник, 02/14/95)
- Резолюция от 5 май 1995 година на Министерството на вътрешните работи за обнародване на решението на Министерския съвет за „Основни насоки за планиране на гражданската защита при сеизмичен риск” (Държавен вестник, 25/05/95), изменена с Резолюция от 7. септември 2004 год. на Заместник-секретаря на вътрешните работи (Държавен вестник, 10/02/04)
- Резолюция от 21 февруари 1996 год. на Министерството на вътрешните работи за обнародване на правителственото споразумение за „Основни насоки за планиране на гражданската защита при вулканичен риск” (Държавен вестник, 03/04/96)
- Кралски указ 387/1996, от 1. март относно „Основни насоки за планиране на гражданската отбрана при риск от злополуки при транспорт на опасни товари с автомобилен или железопътен транспорт” (Държавен вестник от 22/03/96)
- Кралски указ 1196/2003 от 19. септември относно „Основни насоки за гражданска защита за планиране и контрол на риска от сериозни злополуки с опасни вещества” (Държавен вестник от 09/10/03)
- Кралски указ 1546/2004 от 25. юни за обнародване на „Базисен план за ядрени бедствия” (Държавен вестник от 14/07/04), изменен с Кралски указ 1428/2009 от 19. септември (Държавен вестник от 09/12/09).

8.3.1 Органи на гражданска защита

Йерархичната структура на испанската система за гражданска защита е изградена от трите нива на публичната администрация:

- Национално
- Регионално
- Местно

Всяко от тези нива поддържа собствена структура за гражданска защита, която работи по различни задачи в рамките на своите правомощия.

8.3.2 Органи на национално ниво

Главна дирекция за гражданска защита и извънредни ситуации

Съгласно разпоредбите в Кралски указ №1181/2008 от 11. юли, които модифицират и развиват основната органична структура на Министерството на вътрешните работи, в ресора на ГД „Гражданска защита и извънредни ситуации“ попадат компетенциите, атрибутирани на Министерството на вътрешните работи от Закон №2/1985, 21 януари.

С цел изпълнение на гореописаните функции, Главната дирекция е организирана в следните отдели:

- Подразделение за планиране, оперативна дейност и извънредни ситуации
- Главно подразделение на ресурсите и субсидиите
- Подразделение за обучение и връзки с институциите

Национална комисия за гражданска защита

Националната комисия за гражданска защита е междуведомствено звено под ръководството на Министерството на вътрешните работи, чиято задача е да координира органите на държавната администрация с регионалните администрации, да носи отговорност за гражданската защита и за ефективните действия на публичните органи за изучаване и превенция на сериозния колективен риск, катастрофи или предизвикани от човека бедствия, както и за предпазването и спасяването на хора и имущество, когато подобни ситуации настъпят. (чл. 17 от Закон №2/1985)

Местно самоуправление

Местното самоуправление, като представител на държавната администрация, движи гражданската защита в посока на развиване на нови компетенции, съобразени с индивидуалното състояние на всяка регионална или провинциална територия.

Военен отряд за спешни действия

Военият отряд за спешни действия играе важна роля за Националната система за гражданска защита в цялата държава. Той беше създаден през 2005 година като формиране с постоянен състав, чиято мисия е да интервенира навсякъде, където има сериозен риск, катастрофа или предизвикано от човека бедствие.

Звената на национална сигурност

Това са постоянни звена, позиционирани в цялата държава. Според Закон №2/1986 от 13. март в задълженията им влиза „сътрудничество със звената за гражданска защита в случаи на сериозен риск, катастрофи или предизвикани от човека бедствия”.

8.3.3 Регионално ниво

В пълномощията на регионите попада разработката на планове за действие при бедствие, съобразени с профила на бедствените ситуации, които биха могли да настъпят на тяхна територия, както и координацията им.

Всички региони имат разработени регионални механизми и процедури, координирани с плановете за гражданска защита на държавно ниво. Регионалните планове трябва да бъдат одобрени от Националната комисия за гражданска защита преди тяхното обнародване и привеждане в действие. Те се отнасят до онези рискове, които не са обект на специални планове.

РЕГИОНАЛНА КОМИСИЯ ЗА ГРАЖДАНСКА ЗАЩИТА



Фиг. 8.3.1 Организационна схема на Регионалната комисия за гражданска защита в Испания

Местно ниво

По-малките териториални единици в Испания (провинции, острови, общини, окръзи) трябва да се справят с бедствията, които се случват на тяхна територия, следователно възниква нуждата за местни звена за гражданска защита. Общината е местното звено, което е основната база на испанската система за гражданска защита. Кметът на общината е и председател на местното звено за гражданска защита.

Препоръчително е учредяването на местна Комисия за гражданска защита в следния състав:

- Председател: кмет
- Зам.-председател: Съветник по гражданската защита
- Членове на борда:
 - Началниците на градските служби, свързани със сигурността: Противопожарна служба, полицейско управление и т.н.
 - Представители на техническите служби на общината: инженери, архитекти и др.
 - Представители на местните публични институции и граждански групи: жандармерия, лесничейство, болници, Червен кръст, съседски обединения, планински служби, социални грижи, радиолюбители, председателят на Асоциацията на доброволците за гражданска защита

ВРЪЗКИ

Dirección General de Protección Civil y Emergencias: <http://www.proteccioncivil.org>

Agencia Gallega de Emergencias: http://www.112asturias.es/v_portal/apartados/apartado.asp

Agencia Navarra de Emergencias:

http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Presidencia+justicia+e+interior/Organigrama/Estructura+Organica/ANE/

Arce Protección Civil Ceuta: <http://www.ceuta.es/arce/>

112 Asturias: http://www.112asturias.es/v_portal/apartados/apartado.asp

112 Cantabria: <http://112.cantabria.es/>

Consejería Seguridad Ciudadana Melilla:

http://www.melilla.es/melillaportal/lacc_d3_v1.jsp?codMenu=10&language=es

Dirección de Atención de Emergencias y Meteorología Gobierno Vasco:

<http://www.interior.ejgv.euskadi.net/r42-455/es/>

Dirección General de Protección Ciudadana de la Comunidad de Madrid:

<http://www.madrid.org/cs/Satellite?>

[c=CM_InfPractica_FA&cid=1142525747276&idConsejeria=1109266187224&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227811&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142525747276&idConsejeria=1109266187224&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227811&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977)

Dirección General de Seguridad y Emergencia Canarias:

<http://www.gobiernodecanarias.org/dgse/index.html>

Emergencias 112 Andalucía:

<http://www.juntadeandalucia.es/temas/seguridad/emergencias.html>

Emergencias 112 Castilla y León: <http://www.112.jcyl.es/>

Emergencias 112 Comunitat Valenciana:

<http://www.112cv.com/ilive/srv.InformacionAlCiudadano.LaProteccionCivil>

Emergencias 112 Extremadura: <http://112.gobex.es/>

Protección civil – 112 Aragón:

<http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/PoliticaTerritorialInterior/AreasTematicas/Interior/ProteccionCivil112S OSAragon>

Protección Civil Cataluña:

<http://www20.gencat.cat/portal/site/interior/menuitem.c8dca3082ff3fddf65d789a2b0c0e1a0/?vgnextoid=4c3f35354ced4210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=4c3f35354ced4210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

Protección Civil Región de Murcia: <http://www.carm.es/web/pagina?>

[IDCONTENIDO=476&RASTRO=c76\\$m&IDTIPO=140](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=476&RASTRO=c76$m&IDTIPO=140)

Seguridad y Protección Ciudadana Castilla La Mancha:

<http://www.castillalamancha.es/tema/seguridad-y-protección-ciudadana>

Servicio de Emergencias de las Islas Baleares – SEIB 112:

<http://www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?cont=8673&campa=yes&idsite=264&&lang=es>

SOS Rioja: <http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=24828>

8.4 Правна рамка и органи за гражданска защита в Италия

8.4.1 Корени на италианската система за гражданска защита

Концепцията за гражданска защита в Италия произлиза от спонтанната, доброволна помощ, оказвана от религиозни ордени, противопожарни бригади и доброволни формирования в бедствени ситуации. Още от Средновековието във Флоренция и долините на Алпите т.нар. *“Misericordie”* (милосърдие, бел. прев.) общности и противопожарните команди са допринасяли за развитието на култура на гражданска защита, базирана на принципите за солидарност, гражданско участие и взаимопомощ.

Настоящата система за гражданска защита обаче е резултат от процес, задействан през последното столетие вследствие на големите природни бедствия, сполетели страната.

Огромните мащаби на разрушението и човешките, инфраструктурни и икономически загуби на земетресението в Месина през 1908 год., което взело над 110 000 човешки жертви, дали началния тласък на мисълта за превенция (Moiraghi 2007: 16). През 1909 год. е издаден Кралски указ, с който се въвежда първата анти-сеизмична класификация на територията на Италия, съобразена със сеизмичния риск, и възприемането на специфични стандарти за строеж и градоустройство в класифицираните области. тази регулация е в основата на нормативното регламентиране на строежа на сгради чак до началото на 70-те години на XX век (Bellicoso 2011). Въпреки това тези усилия се оказали прекалено ограничени и недостатъчни. Италианското правителство в голяма степен пренебрегвало необходимостта от налагането на законодателна рамка и програми с подходящи мерки за превенция и по-добро справяне с бедствията (Pere 2009). Следователно Италия била напълно неподготвена, когато през 1966 год. голямо наводнение заляло провинция Флоренция, а през 1968 год. земетресение разрушило долината Беличе в Сицилия и предизвикало смъртта на 236 души. И в двата случая ясно изпъкнали слабостите на спасителните акции. Правителството се оказало неспособно да осъществи координация между различните държавни административни звена от една страна и спасителните екипи на място от друга. Доброволните организации за гражданска защита били мобилизирани без да получат конкретни инструкции. Припокриването между държавните и местните власти, липсата на държавна агенция за координация на оперативните действия, както и липсата на звена за мониторинг с правомощия да предупреждават населението и да дават информация и инструкции, многократно усилили драматичните последици от катастрофалните събития (Pere 2009). Изправено пред тези факти, италианското правителство се видяло принудено да разработи система за гражданска защита. За тази цел бил приет Закон №996 (10.12.1970) като първо истинско усилие да се очертае в зачатъци националната система за гражданска защита, организирана около Националната пожарна и спасителна служба. В закона е разписана дефиницията за природно бедствие и катастрофа и е разписана организацията на спасителните дейности. На министъра на вътрешните работи е възложена водещата роля в управлението на гражданската защита, създава се междуведомствена Комисия за гражданска защита за подобряване на управлението на дейностите за гражданска защита, създава се постът Комисар по извънредните ситуации, който да ръководи и координира спасителните мероприятия на място, както и Центрове за помощ при извънредни ситуации. Законът регламентира ролята на гражданските организации в спасителните операции, но в голяма степен игнорира компонентите „превенция“ и „готовност“.

И отново, преди още Закон №996 да бъде изцяло приведен в действие, две силни земетресения удрят Фриули (1976) и Ирпиния (1980), като причиняват масово разрушение и вземат съответно 976 и 2570 човешки жертви. Забавянето на спасителните операции,

лисващата координация между регионалните и местни власти и доброволците на място, които са мобилизирани без никакви инструкции и ясни оперативни цели, и неефективността на възстановителната фаза отново осветляват всички слабости на системата за гражданска защита. Дзузепе Замберлети е назначен като Комисар за извънредните ситуации – пост, създаден със Закон №996 и не заема до този момент (Alexander, 2010). Създаването на правната рамка за организация на гражданската защита на национално ниво отне десет години и завърши с приемането на Конституционен закон № 225 (24.02.1992), който бележи раждането на съвременната италианска система за гражданска защита.

8.4.2 Правна рамка

Двадесет години след създаването си Националната служба за гражданска защита е реформирана. Указ 59 от 15. май 2012 год., трансформиран в Закон №100 от 12. юли 2013 година, изменя и интегрира Закон №225 от 1992 год., с който е създадена Националната служба. Дейностите за гражданска защита са сведени отново до първоначалните основни компетенции, дефинирани в Закон №225, предназначени главно за овладяване на бедствия и увеличаване на ефективността на интервенциите за управление на извънредните ситуации. Той затвърждава ръководещата и координираща роля на Департамента за гражданска защита по отношение на дейностите на различните компоненти и оперативни звена на Националната служба.

Закон №100/2012 разглежда няколко основни за цялата система въпроса: класификацията на бедствията, дейностите за гражданска защита, обявяването на бедствено положение и силата на наредбата. В този смисъл законът предефинира първата фаза на бедствието с ударение върху фактора „време“. Уточнено е, че средствата и изключителните сили за справяне с бедствие (събитие от категория „С“) следва да бъдат използвани за ограничен период от време и предварително разписани интервенции: времетраенето на обявеното извънредно положение не може да надхвърля 90 дни с възможност за удължаване с още 60 дни. Извънредното положение може да бъде обявено като „заплашващо/непосредствено предстоящо“, а не само при вече настъпило бедствие, и изисква незабавното идентифициране на компетентния орган, който ще поеме дейностите след изтичане на извънредното положение. Заповедите, необходими за стартиране на интервенции за преодоляване на извънредната ситуация, обикновено се издават от ръководителя на Департамента за гражданска защита, а не от председателя на Министерския съвет, и техните "сфери на влияние" са дефинирани от закона за първи път. Заповедите, издадени в рамките на тридесет дни от обявяването на извънредно положение, са незабавно ефективни, а по-късно издадените изискват съгласуване с Министерството на икономиката и финансите. Затова се отменя текстът на Закон №10 от 26.02.2011, който въвежда превантивен контрол от страна на Министерството на икономиката върху тези разпоредби, които регламентират разпределението или използването на парични средства, като по този начин се забавя влизането в сила на мерките, считани за спешни, и се усложнява координацията на интервенциите с цената на изчерпването на оперативния ресурс на цялата система на гражданска защита.

Закон №10/2011 въвежда други значими промени в регулациите на Закон №225/1992, свързани с намирането на средствата, необходими за справяне с извънредната ситуация, между тях и разпоредбата, наречена от медиите „позорна“. В нея се определя, че регионите трябва сами да отделят от своя бюджет необходимите средства, с цената на допълнително данъчно облагане и повишаване на регионалния данък за гориво. Този пасаж е обявен за нищожен с решение №22 на Конституционния съд от 16.02.2012. Закон

№100/2012 разпорежда, че извънредното положение се финансира от Националния фонд за гражданска защита, чийто бюджет ежегодно се определя от Закона за стабилност. Фондът също така може да бъде захранван от приходи, произтичащи от увеличението на акцизите върху горивата.

Други значими текстове от Закон 100/2012 разглеждат дейностите на гражданска защита. Освен „прогнозиране на риска и превенция” и „облекчаване на населението”, е специфицирана концепцията за „преодоляване на бедствената ситуация” и обвързана с всяко друго действие, което не може да бъде отложено с цел „справяне с бедствието” и „намаляване на риска”, свързан с природните бедствия. За пръв път са разписани дейностите за превенция, като ранно предупреждение, аварийно планиране, обучение, разпространение на знания за гражданската защита, информизиране на обществеността, правоприменение и технически упражнения. Националната система за известяване за метеорологичен, хидроложки и хидравличен риск е рамкирана по един органичен начин, поемайки различните мерки, които през годините са регулирали предупредителните действия в контекста на гражданската защита.

8.4.3 Йерархична структура на италианската система за гражданска защита

За разлика от повечето европейски страни, гражданската защита в Италия не е възложена на една институция, а включва цялата държавна организация: общини, провинции, региони и самата държава, чиито задължения се поемат от Департамента за гражданска защита. В случай на катастрофално събитие Департаментът е в състояние да оцени за много кратко време неговата значимост и да прецени дали ресурсите на местно ниво са достатъчни за овладяването му.

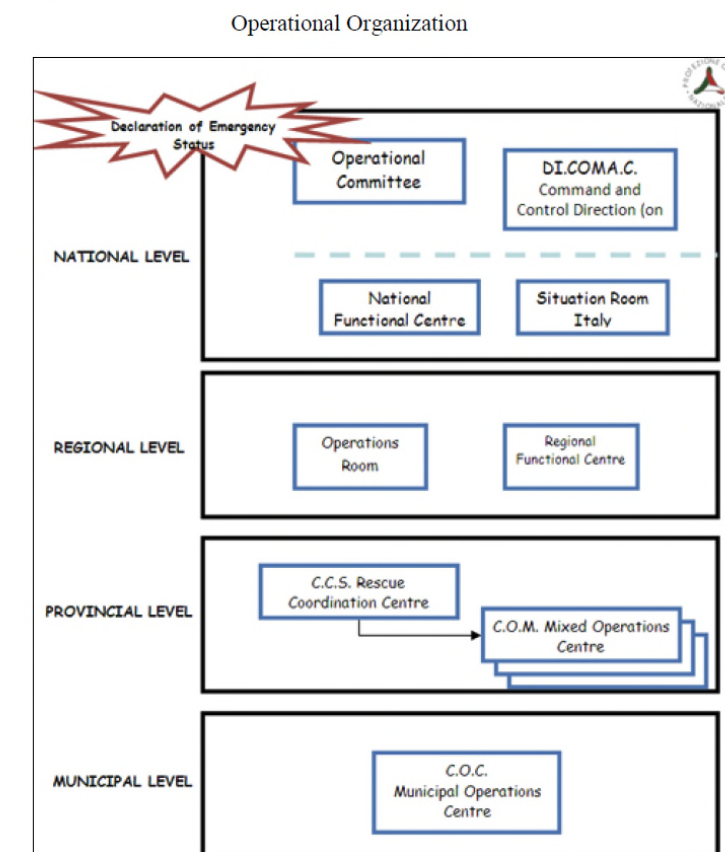
Йерархичната структура на италианската система за гражданска защита е изградена от четири нива на административните звена:

- Национално
- Регионално
- Провинциално
- Местно

Всяко от тези нива разполага със своя собствена кореспондираща структура за гражданска защита, която изпълнява функции в границите на своята компетентност. Първият отговор на бедствената ситуация, независимо от нейното естество, мащаб и последици, се осигурява от местната структура чрез активиране на Общинските оперативни центрове. Кметът е първият орган на гражданската защита и има задължението да се осигури мерките за спешно реагиране и да координира местните оперативни структури, включително доброволците на гражданска защита. В случай на нужда е гарантирано съдействието на провинциите и регионите, както и помощта на периферната държавна администрация под координацията на префектите, които активират всички налични ресурси (националните противопожарни сили, полиция и т.н.) в областите, засегнати от бедствието. В най-тежките ситуации отговорността за операцията се поема от държавната власт. Тази роля е поверена на Департамента за гражданска защита, който поема цялостната координация на операциите, докато регионалните, провинциалните и общинските нива изпълняват своите специфични роли.

Департаментът е оперативното звено на председателя на Съвета, когато става въпрос за предоставяне на закрила на хората и имуществото в страната, както и за преодоляване на извънредното положение. Той се ръководи от началника на Департамента и днес е

организиран в 6 отдела и 34 екипа, извършващи специфични задачи, като превенция, прогноза и контрол на рисковете; изготвяне на законодателна рамка за предотвратяване на рисковете и мерки за регулация, необходими, за справяне с бедствия и намаляване на щетите върху хора и имущество; промоция на обучения, национални и международни обучителни проекти; дейности, които допринасят за разпространяването на културата за гражданска защита, както и предоставяне на информация за национални учения в сътрудничество с други институции и асоциации.



Фиг. 8.4.1 Оперативна организация на италианската система за гражданска защита
(Източник: <http://www.protezionecivile.gov.it/>)

В рамките на Департамента със Закон №225 е учреден Оперативен комитет за гражданска защита, оглавяван от началника на Департамента, и включващ административни звена и институции на местно ниво с цел постигане на съвместно управление и координация на спешните действия. Оперативният комитет прави оценка на новопостъпилите данни и заявките за помощ от засегнатите райони и координира интервенциите на централно и периферно ниво. В бедствени ситуации координацията и оперативните дейности подлежат на йерархична организация на няколко нива, включващи общинските оперативни центрове на общинско ниво, смесените оперативни центрове за координация на спасителните операции центрове на провинциално ниво, на регионални оперативни центрове на регионално ниво и Дирекцията за командване и контрол на национално ниво. При най-тежките видове бедствия от категория "С" ръководителят на Департамента за гражданска защита свиква Комитета за гражданска защита, който определя стратегия за

намеса и гарантира координирано внедряване на национални ресурси и единна посока на спешните действия (Review OECD 2010: 37).

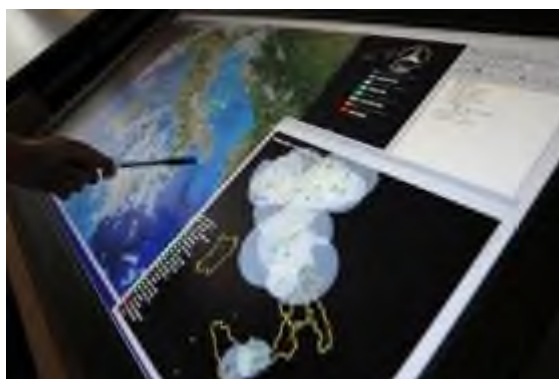
Създава се и Национално звено за мониторинг на бедствените ситуации, която осигурява денонощен мониторинг и контрол на ситуацията на територията на страната, събира информация за текущи събития, определя степента на риск и сигнализира на различните компоненти на Националната служба за гражданска защита, които участват в управлението на извънредните ситуации. Освен това е изградена мрежа от функционални центрове на централно и местно ниво, за събиране, обработка и да споделяне на метеорологични, сеизмични, вулканични и хидрогеоложки данни.

8.4.4 Италианският департамент за гражданска защита

Департаментът за гражданска защита е разположен в кабинетите на сградата на Министерския съвет от 1982 г. насам. Той има водеща роля, съгласувана с регионалните и местните власти, при проектни дейности и дейности за превенция, прогноза и наблюдение на рисковете, както и при интервенции, които засягат цялата система. Департаментът координира дейностите за спешно реагиране при природни бедствия, катастрофи и други събития от категория „С“ по интензивност и обхват, които трябва да бъдат посрещнати с извънредни правомощия и средства.

Освен това Департаментът работи в сътрудничество с регионалното подуправление и местните власти за изготвяне на законодателство за предотвратяване на рисковете и регулаторни мерки, необходими за овладяването на бедствията и намаляване на щетите върху хора и имущество.

Той насърчава провеждането на учения, национални и международни проекти и дейности за обучение, които допринасят за разпространението на културата на гражданската защита.



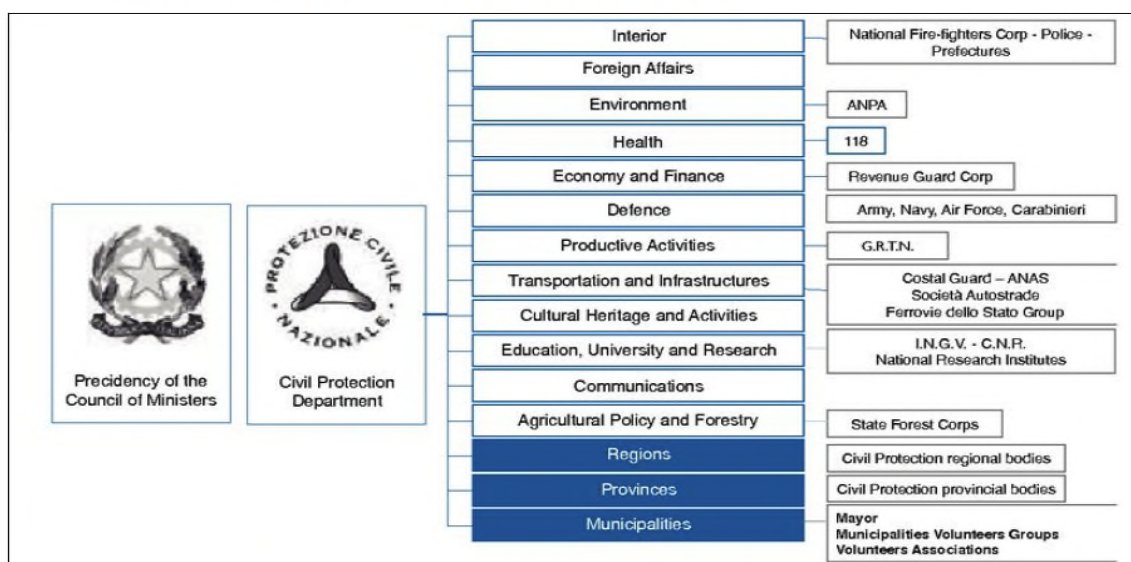
Фиг. 8.4.2 Италиански щаб за гражданска защита
(Източник: <http://www.protezionecivile.gov.it/>)

Посредством различните органи на Националната служба - Съвместен комитет на държавните, регионални и местни власти, Националната комисия за прогнозиране и превенция на значимите рискове, Оперативен комитет за гражданска защита - Департаментът има трайни отношения с всички компоненти и оперативни структури за гражданска защита на национално ниво с цел гарантиране на различните дейности, регламентирани от Закон №225/1992.

Департаментът е разделен на шест отдела и 34 звена. Тук изброените докладват директно на началника на Департамента: заместник-началникът на Департамента, правният съветник, пресцентърът, секретарят на началника на Службата за международствени отношения, както и мениджър от първо ниво с позиция на консултант по обучението и научните изследвания.

Освен персоналните постове, Департаментът се състои от още шест отдела, разделени на звена: Отдел I - Доброволческа дейност, обучение и комуникация, Отдел II - Хидрогеоложки и антропогенни рискове, Отдел III, Отдел IV - Управление на извънредните ситуации, Отдел V - администрация и бюджет, Отдел VI - човешки и технически ресурси.

Националната служба за гражданска защита е организирана в сложна система, в рамките на която отговорността за дейностите по прогнозиране, превенция, облекчаване и преодоляване на извънредните ситуации е възложена на няколко органа и оперативни структури. Сложността на възможните рискови ситуации в страната всъщност изисква координирано и синергично използване на всички налични умения и ресурси.



Фиг. 8.4.3 Структурата на Националната служба за гражданска защита
(Източник: <http://www.protezionecivile.gov.it/>)

Със своите технически служби, които работят в тясно сътрудничество с регионалните и провинциалните структурите на гражданска защита, и с подкрепата на Центровете за компетентност, Департаментът отговаря за ежедневната прогноза и превенция на природни и причинени от човека рискове. По-специално, той гарантира функционирането на националната система за ранно предупреждение чрез мрежата от Функционални центрове и насърчава и осъществява програми и проекти за намаляване на риска и ограничаване на щетите.

Департаментът играе също важна роля в иницирането и координацията на аварийното планиране, което попада в задълженията на местните институции, и в насърчаването и организиране на учения за гражданска защита, подходящи за тестване на организационни и оперативни процедури.

Друго звено на Департамента е Централният функционален център: това е стратегическият център на мрежата от функционални центрове, които се занимават с предсказване, мониторинг и наблюдение в реално време на природни явления, и на координационния център Sistema, ситуиран в Sala Situazione Italia, който мониторира извънредни ситуации на цялата територия на страната..



Фиг. 8.4.4 Централният функционален център
(Източник: <http://www.protezionecivile.gov.it/>)

Сред правомощията на Департамента попада подкрепата на доброволния граждански труд - както изрично е предвидено в Президентски указ №194 от 2001 г. – обучение на различните участници в системата, насърчаване на инициативи за разпространение на знания на гражданската защита и информация на обществеността.

Департаментът има задължението да координира дейностите за спешно реагиране при природни бедствия, катастрофи и други събития, които, поради тяхната интензивност и степен, трябва да се овладеят с незабавна намеса и с извънредни правомощия и средства. С обявяването на извънредно положение от страна на Министерския съвет началникът на Департамента за гражданска защита получава правомощието да издава разпоредби, които регулират да провеждането на първите интервенции.



Фиг. 8.4.5 Централният функционален център
(Източник: <http://www.protezionecivile.gov.it/>)

В обичайни условия

Оперативните структури на Департамента извършват дейностите по мониторинг, прогнозиране и предотвратяване на риска, както и оперативните интервенции, всяка със своите специфични технически умения и възможности и своите квалифицирани кадри. Националните технически служби и изследователски групи участват преди всичко в прогнозиране и превенция. С цел да се провери валидността и ефективността на интервенциите, изследванията и мерките за облекчаване в кризисни ситуации и капацитета за националната система за гражданска защита, оперативните структури периодично се включват в учения и симулации на природни бедствия, организирани на местно, държавно и международно ниво.

В ситуация на национално извънредно положение

В случай на природни бедствия, катастрофи и други събития, които трябва да бъдат посрещнати с извънредни средства и сили, след обявяването на извънредно положение от страна на Министерския съвет, министър-председателят може да се възползва от действието на делегирани комисари и вътрешни оперативни структури за провеждане на необходимите интервенции. Управлението на оперативните структури се възлага на началника на Департамента за гражданска защита, както е установено от Наредба №245 от 4 ноември 2002 г., преобразувана в Закон №286 от 27 декември 2002.

По този начин гражданската защита се превръща в поле на смесена компетентност. Поспециално, задачите на национално ниво са (1) насочване, насърчаване и координиране на дейностите на държавните администрации и на всяка друга организация на територията на страната в сферата на гражданската защита; (2) обявяване и отменяне - със съгласието на заинтересованите региони - на извънредното положение след събития от категория "С"; (3) издаване на заповеди за активиране на извънредното положение; (4) установяване на критерии за прогнозиране и превенция, планове за извънредни ситуации и операции за облекчаване на събития от категория "С" и организиране на учения.

8.4.5 Ролята на регионалните власти

Регионалните власти имат отговорности за (1) изпълнение на регионални програми за прогнозиране и превенция на риска, въз основа на националните директиви; (2) стартиране на интервенции при събития от категория „В“; и (3) формулиране на насоки за изготвяне на областни планове за извънредни ситуации.

Този постепенен процес на децентрализация доведе до приемането на дял V от Конституцията, а именно на Конституционния Закон № 3 от 18.10.2001, който чрез добавяне на гражданската защита сред темите на паралелното законодателство дава изключителна законодателна власт на регионалното управление по отношение на който и да е въпрос, който не попада изрично в компетенциите на държавното законодателство. Показателно е, че регионалните правителства имат право на изграждане на собствени структури за гражданска защита, отговарящи на спецификата на рисковата характеристика на територията. Не по-малко значим е фактът, че реформата въвежда принципа на хоризонтална субсидиарност в рамките на публичния и частния сектор, като по този начин се увеличава ролята на физическите лица, сдружения и бизнес предприятия (OECD Review 2010: 25).

8.4.6 Ролята на провинциалните власти

На провинциално ниво провинциалните власти (1) осъществяват дейности по прогнозиране и превенция на риска чрез приемане на необходимите административни актове; (2) проектират провинциалните аварийни планове въз основа на националните насоки; (3) гарантират, че звената за гражданска защита имат готовност за спешно реагиране.

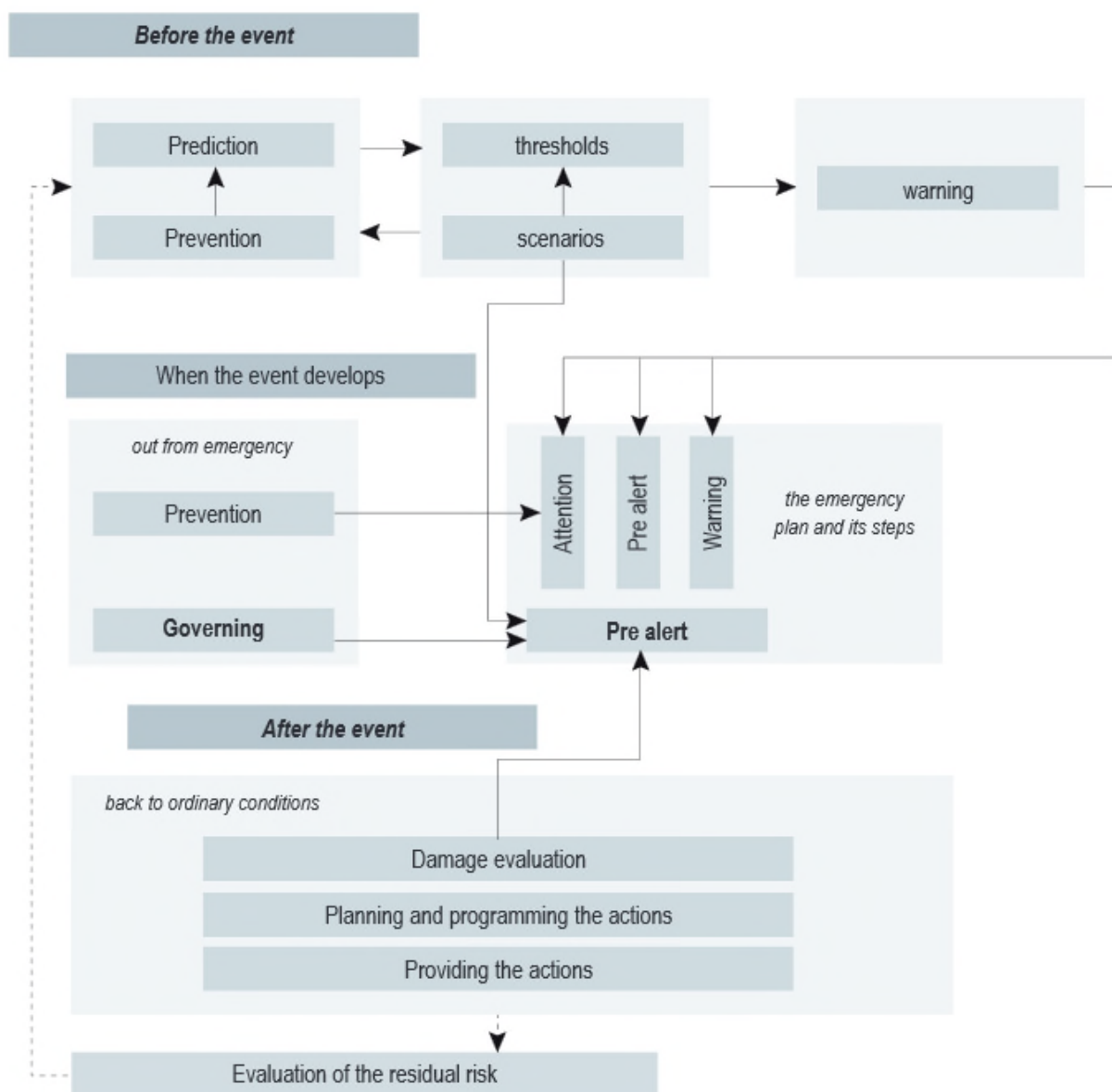
8.4.7 Ролята на общините

На най-ниското общинско ниво градските власти имат задължението да (1) извършват дейности за прогнозиране и превенция на риска; (2) изготвят общински планове за извънредни ситуации; (3) осигуряват първи действия за облекчаване след събития от категория „А“ ; и (4) организират на включването на доброволци и общинските звена гражданска защита.

8.4.8 Области на действие на италианската система за гражданска защита

Член 3 от закон №225/1992 разделя действията за гражданска защита и задачи в три основни категории:

1. *Прогнозиране и превенция.* Тези действия са насочени към насърчаване на анализи и обработка на данни за различните видове рискове, разработване на иновативни стратегии за ограничаване на възможните опасности и предоставяне на необходимата информация за възможните рискови ситуации на компетентните органи. В тази област основната роля на Департамента за гражданска защита, който работи в тясно сътрудничество с научноизследователски организации и институти, е да се определят насоките за изготвяне на програми за прогнозиране и превенция. Местните власти, особено на провинциално и общинско ниво, са отговорни за изпълнението на тези програми;
2. *Подпомагане и съдействие.* Това действие изисква бърза и незабавна намеса и реакция след извънредна ситуация;
3. *Преодоляване на извънредното положение и възстановяване на социално-икономическата система.* Тези действия обхващат диапазона от осигуряване на логистика и помощ на засегнатото население до фазата на възстановяване. Територията на Италия е силно изложена на широк спектър от природни бедствия: земетресения, наводнения, свлачища, вулканични изригвания и пожари. По тази причина дейностите за гражданска защита покриват целия спектър на природните рискове, както и причинените от човека бедствия, включително сеизмични, вулканични, хидрометеорологични, цунами, пожари, биологични, ядрени, промишлени и рискове на околната среда. Според Александър (2010 г.) за разлика от други европейски страни в Италия има ясно очертано разделение между сферата на отбраната на страната и сферата на гражданска защита. Въпреки това през последните години системата за гражданска защита е все по-ангажирани с овладяването на нови рискове, като например тероризъм и епидемии.



Фиг. 8.4.6 Полета на действие преди и след събитие

8.4.9 Доброволческа дейност

Доброволческите звена за гражданска защита са създадени в резултат от големите критични ситуации, които удрят Италия в последните 50 години: преди всичко наводненията във Флоренция през 1966 г. и земетресенията във Фриули и Ирпиния. Масштабната спонтанна мобилизация на гражданите показва, че солидарността на хората по никакъв начин не липсва, но е необходима една организирана обществена система, която знае как да използва доброволците и да извлече най-доброто от компетенциите им. Оттогава доброволното формирование на Департамента за гражданска защита обединява религиозни и нерелигиозни органи и гарантира правото на гражданите да получат професионална помощ. Със закон №225 от 24 февруари 1992 г. за създаване на Националната

служба за гражданска защита, доброволческите организации поема ролята на "националната оперативна структура" и стават неразделна част от обществената система.

След административната децентрализация Департаментът за гражданска защита, както и местната власт, стимулира и създава силно чувство на национална идентичност у доброволците за гражданска защита, за да се насърчат по-бърза реакция на цялата територия на страната. Доброволците се интегрират и в другите териториални звена за интервенция, предвидени в организацията на националната система за гражданска защита, въз основа на принципа на вертикалната субсидиарност. Друг прерогатив на системата е защитата на общността в сътрудничество с институциите, основана на принципа на хоризонталната субсидиарност.

Департаментът и регионалните звена насърчават провеждането на учения, които симулират реални рискови ситуации, за да се проверят и тестват модулите за спешна интервенция.

Компетентните органи, като и оперативните структури на националната система за гражданска защита, провеждат учения с цел проверка на модулите за спешно реагиране. Те могат от своя страна също да организират такива учения, с които да тестват капацитета за провеждането на интервенции и проучвания.

Национален съвет на доброволците

С постановление от 25. януари 2008 год., публикувано в Държавен вестник бр. 61 от 12. март 2008 г., министър-председателят създава Национален съвет на доброволците от гражданска защита към Департамента за гражданска защита към кабинета на министър-председателя. Това е колегиален орган с консултантски функции, който има за задача да обсъжда проблемите, свързани с насърчаване, обучение и развитие на доброволците от системата за гражданска защита. Съветът също така има за задача да координира доброволческите звена с другите членове и оперативни структури на Националната служба.

Съветът се състои от по един представител на всяка национална доброволческа организация, със седалища в най-малко шест региона, регистрирани в националния регистър към Департамента по гражданска защита. Председателят на Съвета, съвместно с Департамента, го свиква всеки път, когато той или тя чувства нуждата от това и не по-малко три пъти годишно. В съвета участват освен членовете, началникът на Департамента за гражданска защита, мениджърът на междуведомствените и международните отношения на доброволческото звено, координаторът на доброволческата служба и представителят на Националното сдружение на доброволците-пожарникари, представител на италианския Червен кръст, представител на Националната планинска и спелеоложка спасителна служба, както и директорите на отделите в Департамента за гражданска защита, които са призовани по отношение на точките от дневния ред. Секретарят се грижи за доброволческата дейност, междуведомствените и международни отношения на Департамента.

В определени случаи председателят на Съвета може да покани присъстващите да споделят своите знания по обсъжданите въпроси. Освен това Съветът може да сформира работни групи за обсъждане на някои специфични технически въпроси.

8.4.10 Други подкрепящи организации

А) Националната противопожарна служба

Националната противопожарна служба се занимава с опазване на човешкия живот, опазване на имуществото и околната среда от повреда или опасност от пожар при битови злополуки и индустриални рискове, включително и тези, произтичащи от използването на ядрена енергия.

Природни бедствия - В случай на природно бедствие противопожарната служба може да бъде активирана незабавно, тъй като е оперативна структура на Националната система за гражданска защита и осигурява техническа помощ и незабавна подкрепа според компетенциите си и при зачитане на нивото на координация, предвидено от законодателството. За постигане на по-добри резултати пожарникарите използват мобилните колони на регионалната помощ, състоящи се от равен брой хора и ресурси.

Националната противопожарна служба, освен че осигурява незабавна техническа помощ на място, предоставя информация за последствията от събитието, прави първа оценка на жертвите, ранените и хора, които се нуждаят от помощ. В допълнение Департаментът предоставя своите мобилни оперативни центрове, извършва проверки на стабилността на сградите, в които разполага своите оперативни центрове, и координира системата за спешно реагиране, предоставя оперативна подкрепа и логистична помощ за временно настаняване на засегнатите хора, участва и в осигуряването на съоръжения, инфраструктура и културно наследство.

Б) Въоръжените сили

Те участват в Националната служба за гражданска защита, като допринасят за опазване на националната общност и се намесват в случай на сериозни щети или опасност за хора или имущество. Италианската армия, флот, военновъздушните сили и карабинерите оказват логистична и оперативна подкрепа в аварийни ситуации, предоставяйки квалифициран персонал, ресурси и екипировка. Подкрепата на въоръжените сили е гарантирана от оперативните звена, разположени в цялата страна. Районът се разделя на зони на отговорност и региони на интервенция. Връзката с Националната служба за гражданска защита се осигурява в цялата страна от щаба на армията и от командния щаб на местно ниво.

Природни бедствия - в случай на природно бедствие въоръжените сили незабавно активират своя човешки и технологичен ресурс за издирвателни и спасителни акции, отстраняване на отломки, изграждане на базови лагери за спасителите и зони за възстановяване на населението, осигуряване на ресурси за трансфера на ранените по земя, въздух и море. Въоръжените сили управляват въздушните операции в райони, изложени на риск, изпращат своите мобилни структури за координиране на въздухоплавателните дейности, активират техниката за въздушна инфрачервена фотография. Те също така създават вътрешна комуникационна мрежа, указват кои инфраструктурни съоръжения да се използват като сборни пунктове за спасителите и техниката и осигуряват временни жилища на пострадалите.

Горски пожари - В случай на горски пожар въоръжените сили предоставят офицери и летателни средства за огнеборство, координирани в национален мащаб от Департамента по гражданска защита чрез Съвместния въздухоплавателен оперативен център.

Хуманитарни мисии – съвместно с Департамента въоръжените сили участват в дейности, свързани с гражданската защита посредством хуманитарния мисии в Италия и чужбина. Те осигуряват грижи и помощ за бежанци и разселени лица, изпълняват проекти в областта на здравеопазването, образованието, енерго- и водоснабдяването, както и ре-

конструкция на ключовата инфраструктура и си сътрудничат с правителствени агенции и неправителствени организации, работещи в сферата на хуманитарната помощ.

В) Италиански лесничейски корпус

Това е цивилно полицейско звено, специализирано в опазване на природното богатство и ландшафта. Корпусът подпомага и предоставя първа помощ на населението от селските и планински райони, и участва в потушаването на горските пожари. Благодарение на своята организационна структура с подразделения в цялата страна, огромните географски познания и умение да се продвигва из непроходими местности, Корпусът сътрудничи в издирвателни акции, възстановяване на комуналните услуги в аварийни условия, транспорт на храна и питейна вода.

Природни бедствия – в случай на природно бедствие Лесничейският корпус сътрудничи с Националната служба за гражданска защита, осигурява изпълнението на евакуационни дейности, дава приоритет на мобилността на спасителните екипи, патрулира евакуираните райони. Корпусът също предоставя информация за последиците от събитието с цел установяване на броя на жертвите, пострадалите и хората в нужда; активира своите технически и научни ресурси за идентифициране на загиналите. Членовете на Корпуса също така участват в осигуряването на базовите лагери на спасителите, зоните за възстановяване на популацията, оперативните и координационни центрове, активирани в страната.

Горски пожари – според италианските закони Лесничейският корпус е специализиран в опазването на горите, повишаване на осведомеността, разпространяване на информация, превенция и спешно реагиране при пожар. Корпусът осигурява по-специално:

- Патрулиране, намеса и координация при наземните операции за гасене на горски пожари;
- Радиовръзка с летателните апарати;
- Проучване на причините за възникването на пожарите благодарение на специфичната експертиза и оборудване на Научното звено за горски пожари;
- Осведоменост и информационни кампании;
- Изследвания и статистически данни за икономическа оценка на щетите от горските пожари и откриване на горски територии, засегнати от пожар;
- Определяне на райони и периоди, рискови за възникването на горски пожари;
- Дейности за борба с престъпления, свързани с горските пожари.

Г) Полиция (Национална полиция, карабинерите, финансова полиция, брегова охрана, затвори, местни полицейски звена)

Те участват в операциите на гражданска защита с цел опазване безопасността на хората, съобразно своите логистични и технически възможности и наличния персонал.

Природни бедствия - в случай на природни бедствия полицейските служби предоставят свои служители и оборудване, за да се гарантира протичането на спасителните и евакуационни дейности, транспорта на пострадалите до безопасни зони или болници, общественят ред, регулацията на трафика, безопасността на спасителите, зоните за възстановяване на популацията, и оперативните и координационни центрове. Те осигуряват изпълнението на заповедите за евакуация, свободното придвижване на спасителните екипи, патрулирането на евакуираните райони и безопасността на участниците в издирвателните и спасителните акции.

Полицията осигурява идентифицирането на загиналите, присъства в оперативните и координационни центрове, изпраща кучешки отряди и служители за митнически контрол на пристанища и летища, и осигурява инфраструктура, която може да бъде използвана като сборен пункт за спасители, както и складови помещения за превозни средства, оборудване и стоки.

Д) Италиански Червен кръст

Това е националното подразделение на международното движение на Червения кръст и Червения полумесец и провежда доброволчески акции в сферата на здравеопазването и социалното подпомагане в мирно и военно време. Централното кризисно звено участва в управлението на национални и международни, а оперативната централа е мястото, от което се ръководят всички спасителни и помощни операции. Националният председател или неговият заместник по гражданската защита планират операциите за гражданска защита, осигурявайки централизирано управление и общи насоки и координация на всички централни, локални и подкрепящи структури. Те също провеждат обучения за доброволци и щатни служители.

Природни бедствия – в случай на природно бедствие Червеният кръст изпраща екипи от доброволци и щатни служители с компетенции в областта на здравеопазването, технологията, логистиката, психологията и социалната работа.

Червеният кръст предоставя служители и средства за евакуация, спасителни акции и помощ за пострадалите, както и персонал за военните полеви болници, спешните отделения и линейките. Червеният кръст отговаря за защитата в здравеопазването, участва в издирвателни акции на изчезнали лица и събирането на разделени при бедствието семейства; гарантира включването на устройствата за пречистване на питейна вода, която може да бъде използвана както от здравните органи, така и от местните водоразпределителни служби.

Е) Държавната система на здравеопазване

Държавната система за здравеопазване поема комбинация от отговорности, задължения и благотворителни дейности, изпълнявани от регионалните здравни служби, държавата, юридически лица и институции на територията на държавата с цел опазване на здравето на гражданите. Здравето е фундаментално право на всеки индивид и представлява колективен интерес за гражданите, зачитайки достойнството и свободата на всеки човек (чл. 1 от Законодателен декрет №502 от 30. декември 1992). Понятието е въведено в здравната реформа със Закон №833 от 23. декември 1978 год.

Държаната системата на здравеопазване не е единствено административна единица, а публична система, която се състои от Министерство на здравеопазването, държавни институции на национално ниво (Национален здравен съвет, Национален институт за здравеопазване, Национален институт за професионална безопасност и превенция, Агенция за регионални здравни услуги, Институт за болнична грижа, Научен институт за експериментална зоопрофилактика, Италианска агенция за лекарствата), както и регионалните здравни служби (вкл. регионите и автономните провинции, местното здравеопазване и болниците).

8.4.11. Участие на италианската система за гражданска защита на европейско и международно ниво

От 80-те години на XX век италианският Департамент за гражданска защита взема участие в мисии в развиващите се държави съгласно Закон №49 от 1987 год. Няколко години по-късно с друг Закон №152 от 27.06.2005 год. на Департамента се дават правомощия за участие в спасителните операции при международни кризи в сътрудничество с Министерството на външните работи. Постановява се също, че президентът на Евро-

пейския съвет или началникът на Департамента имат правото да издават спешни заповеди с цел избягване на опасни ситуации и вреди за гражданите в чужбина.

В момента Департаментът работи на европейско и международно ниво в сътрудничество с подобни институции от други държави. Той насърчава международните отношения, споразуменията и техническите научни програми за подобряване на превенцията на природни рискове и рискове, причинени от човека. В частност Департаментът участва в научно-техническия обмен на знания и в споделянето на проекти и интервенции в европейски и международен мащаб; поддържа постоянни връзки с изследователски центрове, специалисти и структури, организирани от звената за гражданска защита на другите държави; насърчава, координира и участва в международни учения; споделя собствения си организационен модел с чуждите страни; участва в срещи и събития, чиято цел е да се подобри координацията и развитието на културата за гражданска защита на международно ниво.

На европейско равнище Департаментът е италианският фокусен център на Механизма за гражданска защита, инструментът на Европейския съюз за улесняване на сътрудничеството в областта на гражданската защита в случай на извънредни ситуации, които могат да изискват бърза намеса в и извън ЕС. В тези случаи Департаментът може да предостави своите собствени ресурси и технически компетенции както във фазата на извънредната ситуация, така и във фазата на възстановяване и реконструкция. Както при бедствие в национален мащаб, така и при международно бедствие, Департаментът обявява извънредното положение и посочва интервенциите за справяне с извънредната ситуация и преодоляването ѝ. Всички интервенции се основават на принципа на субсидиарност, според който действията на Съюза трябва винаги да бъдат предприети по искане на и в координация с органите на засегнатата държава.

Съществуват редица международни договори и пактове за техническо сътрудничество, подписани от Департамента с подобни институции в чужди държави и международни организации. Тези споразумения насърчават развитието на съвместни програми и проекти за прогнозиране, предотвратяване и редуциране на природните и причинени от човека бедствия, както и за овладяване на извънредните ситуации чрез взаимна помощ и съдействие.

Департаментът поддържа и национална платформа за намаляване на риска от бедствия, за да постигне целите, разписани в Споразумението от Хиого, което е част от международната стратегия за намаляване на риска от бедствия (ISDR), и има отредена роля в рамките на инициативата за гражданска защита на НАТО. Департаментът е подписал редица регионални споразумения за сътрудничество с не по-малка важност, като PPRD-Юг (ЕВРОМЕД: Южна Европа, Северна Африка и Близкия изток); FIRE 5 (Италия, Франция, Испания, Португалия и Гърция) и All (Адриатическо йонийска-Инициатива: Балканите и Южна Европа).

Необходимо е също така да се отбележи, че през последните години италианският Департамент за гражданска защита предостави помощ при редица международни извънредни ситуации, включително:

- Земетресение в Алжир (май 2003 г.)
- Земетресение в Иран (декември 2003 г.) (координационна роля)
- Земетресение в Мароко (февруари 2004 г.)
- Цунами в Югоизточна Азия (декември 2004 г.) (координационна роля в Тайланд)
- Горски пожари в Португалия (2003/2004/2005)

- Ураганът Катрина в САЩ (август 2005)
- Земетресение в Пакистан (октомври 2005 г.)
- Вулканично изригване в Мерапи, Индонезия (пролет 2006) (техническа поддръжка)
- Ливанската криза (Лято 2006) (MIS кореспондент)
- Средиземноморските горски пожари (Лято 2007)
- Земетресение в Китай (май 2008 г.)
- Земетресение в Хаити (януари 2010 г.)
- Земетресение в Чили (март 2010 г.)
- Либийската криза (март 2011 г.)
- Земетресение, цунами, радиационна авария в Япония (март 2011 г.)
- Наводнения и тежка метеорологична обстановка в България (февруари 2012 г.)
- Експлозия в склад за боеприпаси в Бразавил, Конго (март 2012 г.)
- Горски пожари в Гърция (юни 2012)
- Горски пожари в Албания (септември 2012 г.)
- Тайфунът Хаян във Филипините (ноември 2013 г.)

Източник:

<http://www.prometheus2014.gr/content/eu-prometheus-2014/the-project/1-prometheus>

Библиография

Alexander D (2002) “From civil defense to civil protection—and back again”, *Disaster Prevention and Management*, 11: 209–213.

Bellicoso A (2011), “ Italian Anti-seismic legislation and building restoration”, *International Journal for Housing Science*, 35 (3): 137-147.

Moiraghi M (2007), *Civil Protection. From Emergency Management to Homeland Security. Origins, Development and Method*. Maggioli Editore.

OECD (2010) *OECD Reviews of Risk Management Policies: Italy 2010. Review of the Italian National Civil Protection System*. OECD.

Pepe V (2009), *Governo del Territorio e Valori Costituzionali. La Protezione Civile in Italia e in Francia*. CEDAM.

Official Documents

Digs. N. 112 31 March 1998. Conferimento di funzioni dello stato alle regioni ed agli enti locali. Gazzetta ufficiale no. 92, 21 April 1998. Available at http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Dlgs_112_1998.pdf.

Law 12 July 2012, no. 100. Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 15 maggio 2012, no. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile. Gazzetta Ufficiale no. 162, 13 July 2012. Available at http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG34388.

Law 8 December 1970, no. 996 Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità- Protezione Civile. Gazzetta Ufficiale 16 December 1970, no. 317.