

# ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА ЗА ЗАЩИТА ПРИ БЕДСТВИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ

М. Радева

## STATE POLICY FOR DISASTER PROTECTION AND CRISIS MANAGEMENT

М. Radeva

---

**Резюме:** Целта на изложението е да направи обзор на правната рамка на държавната политика при кризисна ситуация. Акцентът е поставен върху организацията и оказването на медицинска помощ в случай на бедствия. Разглеждат се обществените отношения, регулирани от Закона за защита при бедствия и Закона за управление на кризи и някои подзаконовни нормативни актове. Направено е предложение за терминологично уточнение на използваните понятия.

**Ключови думи:** криза, бедствие; държавна политика при бедствия и аварии; медицинско осигуряване при бедствия, аварии и катастрофи; Закон за защита при бедствия; Закон за управление на кризи.

**Summary:** The object of this article is to summarize legislation of state policy in crisis. The main topic is about organization and providing medical care in natural calamities. Public relationships regulated by Disaster Protection Act and Crisis Management Act and other related acts are discussed. Specification of used terms is proposed.

**Key words:** crisis, disaster; state policy for disasters and accidents; medical care in natural calamities, accidents and disasters; Disaster Protection Act; Crisis Management Act

---

### ВЪВЕДЕНИЕ

Формирането на държавната политика за защита на населението и националното стопанство и уреждането на обществените отношения, свързани с осигуряването на защитата на живота, здравето и имуществото на населението, околната среда, културните и материалните ценности при бедствени ситуации е приоритет, произтичащ от задължението на държавата да гарантира сигурността на гражданите. Той се осъществява чрез превантивна работа с цел намаляване на риска от бедствия, минимизиране на отрицателните последици и бързо възстановяване при

бедствия и критични ситуации.

Гражданската сигурност заедно с външната и вътрешната сигурност е елемент от националната сигурност.

Гражданската сигурност се постига чрез развитие, поддържане и ефективно използване на ресурси за превенция, мониторинг, своевременна и адекватна реакция и преодоляване на последствията от бедствия и други значителни негативни въздействия върху населението, националното стопанство и в частност критичната инфраструктура.

### ОСНОВНИ ЦЕЛИ И ПРИНЦИПИ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА

Основните цели и принципи на държавната политика за защита на населението и националното стопанство са:

- изграждане на единна система за защита на населението и националното стопанство при бедствия и кризи;
- изграждане на единна система за наблюдение, ранно предупреждение, оповестяване и управление при бедствия и аварии;
- приоритетно разработване на програми и мерки за превенция с цел осъществяване на изследвания, анализи, прогнози и оценки на рисковите фактори и опасности пред населението, околната среда и националното стопанство, както и разработване на научнообосновани предложения за решения за повишаване степента на тяхната защита и сигурност;
- разпределение на отговорностите за изпълнението на мерките за защита;
- предотвратяване развитието на рисковите фактори при преки и непреки заплахи за сигурността на населението и националното стопанство;
- програмирано управление на ресурсите за намаляване на уязвимостта, реагиране и възстановяване;
- намаляване на отрицателните последици при бедствия и други критични ситуации;
- установяване на ефективно публично-частно партньорство и задължение на всяко лице да окаже подкрепа по най-добрия начин, който способностите му позволяват;
- ангажиране на гражданите и гражданските организации;
- ефективно международно сътрудничество;
- използване на възможно най-ефективната комбинация от щатни и доброволни формирования;
- гарантиране на прозрачно управление на програмите за възстановяване.

### ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СИСТЕМА ЗА ЗАЩИТА ПРИ БЕДСТВИЯ

*Институционалната система за защита на населението включва централните и териториалните органи на изпълнителната власт и организации, на които с нормативен акт е възложено да управляват, провеждат и координират*

*дейности по защита на населението и националното стопанство при спазване на конституционно установените принципи. Системата се реструктурира и развива като мрежова организация, съчетаваща централизация на планирането, наблюдението, ранното предупреждение и оповестяването с бързо реагиране и управление на мястото на възникване на извънредната ситуация и последващо нарастване на усилията с привличане на сили по хоризонтала и вертикала на системата.*

Президентът на Републиката получава пълната информация в случай на заплаха или възникнала криза на територията на цялата страна.

Народното събрание осъществява законодателното изграждане на системата за защита на населението и националното стопанство. Постоянната Комисия по политика при бедствия и аварии подпомага НС и осъществява парламентарен контрол.

Министерският съвет формира държавната политика при бедствия и аварии и осъществява общото ръководство на дейностите по управление при кризи, както и по преодоляване на последици при бедствия и аварии. Към Министерския съвет е създадена Постоянна комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи.

Министърът на държавната политика при бедствия и аварии е централен орган на управление, подпомаган от администрацията на министерството. Той поддържа единната архитектура на системата за защита на населението и националното стопанство и ръководи развитието на способностите за гарантиране сигурността на гражданите в страната и за оказване на международна помощ.

Административно звено в Министерството на държавната политика при бедствия е Главна дирекция "Национална служба "Гражданска защита", на което са вменени задачи за защита при бедствия.

Областните управители и кметовете носят отговорност за управлението при бедствия.

Основно място в системата за защита на населението и националното стопанство заема системата за наблюдение, ранно предупреждение, бързо реагиране и управление при бедствия, аварии и други

кризисни ситуации, включително системата за спешни повиквания -112.

За осигуряване на защитата на населението и националното стопанство, както и за подобряване на условия за живот в засегнатите райони се създава резерв от запаси от материално-технически и финансови средства и нормативна база за регламентиране на реда и начините за използването им. Задължение на централните и териториалните органи на изпълнителната власт е своевременното уведомяване на населението за опасностите в областта, която може да бъде засегната от бедствие.

#### ПРАВНА РАМКА

През 2005 г. е приет Законът за управление на кризи, с последни изменения и допълнения от 02. 02. 2007 година.

Министерският съвет формира националната политика и осъществява общото ръководство на дейностите по управление при кризи като:

- изгражда и ръководи Националната система за управление при кризи;
- взема решение за участие на невоенизирани формирования от Република България при кризи в други държави и оказване на хуманитарна помощ;
- разрешава участието на чуждестранни или международни невоенизирани формирования при кризи на територията на страната;
- обявява кризисно положение на територията на цялата страна или на част от нея и определя необходимите ограничения и мерки;
- взема решение за мобилизация на гражданските ресурси;
- взема решение за евакуация на хора и животни и за разсредоточаване на културни и материални ценности от застрашени райони;
- приема Национален план за управление при кризи;
- приема Национална програма и Годишен национален план за защита на критичната инфраструктура;
- определя вида, условията и реда за създаване, използване и възстановяване на кризисни запаси от материални средства;
- определя юридическите лица и едноличните търговци, на които с оглед на

тяхната дейност на територията на страната възлага функции по планиране, подготовка и провеждане на дейности при кризи;

- възлага разработването на методи за оценка на риска от възникване на кризи;
- организира изграждането и използването на единна комуникационно-информационна система за управление при кризи;
- организира изграждането на Национална система за ранно предупреждение и на Национална система за оповестяване и тяхното взаимодействие със съществуващите международни системи.

В администрацията на Министерския съвет се създава Национален център за управление при кризи, който подпомага МС и Националния кризисен щаб във връзка с ръководството и координирането на действията на централните и териториалните органи на изпълнителната власт, в процеса на управление при кризи.

В ДВ бр. 102/19.12.2006 г. е обнародван Закон за защита при бедствия. В гражданския оборот бедствието обикновено се асоциира с последици, причинени от природни сили. Новият закон придава на понятието „бедствие“ – обща категория, в която се включват последици, както с природен, така и с индустриален характер.

Координацията на съставните части на единната спасителна система се осъществява чрез оперативните и информационните центрове на Министерството на държавната политика при бедствия и аварии.

Основни съставни части на единната спасителна система са:

- Главна дирекция “Национална служба “Гражданска защита” на Министерството на държавната политика при бедствия и аварии;
- Национална служба “Пожарна безопасност и защита на населението” на Министерството на вътрешните работи;
- Центровете за спешна медицинска помощ.

#### ОКАЗВАНЕ НА МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ В СЛУЧАЙ НА КРИЗА ИЛИ БЕДСТВИЕ

Независимо от причините и характера на бедствената ситуация винаги се налага оказване на първа медицинска помощ в

района на инцидента, понякога на изключително голям брой пострадали лица.

Съгласно Наредба 34/29.12.2006 за придобиване на специалност в системата на здравеопазването - лица с образователно-квалификационна степен "магистър" по "медицина" могат да придобият специалност Медицина на бедствените ситуации (на катастрофите).

Учебната и научно-изследователската дейност на научните звена, осъществяващи обучението по тази специалност, се изразява в следните направления:

- организация на медицинското и хигиенно-епидемиологично осигуряване на населението при бедствия, аварии и катастрофи;
- химическа травма и санитарно-химична защита на населението при аварии в промишлени предприятия, транспортни катастрофи и при употреба на високотоксични вещества при въоръжени конфликти и тероризъм;
- радиационни поражения и радиационна защита на населението при ядрени аварии и употреба на ядрено оръжие.

Една от основните лаборатории във ВМА е Научно-изследователската лаборатория по "Медицина на бедствените ситуации", която разработва проблемите, касаещи организацията на медицинското осигуряване на населението и войските при възникване на крупни аварии в химическата промишленост, атомни електроцентрали и природни явления. Тя е тясно свързана с изготвянето на концепцията за действие на Военномедицински отряд за бързо реагиране при екстремни ситуации.

Правната рамка на медицинското осигуряване при кризисни ситуации е дадена от Закона за здравето (с последни изменения от 19. 12. 2006 г.).

Управлението, организацията и ресурсното осигуряване на здравната помощ при бедствия, аварии и катастрофи се осъществяват от министъра на здравеопазването, директорите на РЦЗ, органите за държавния здравен контрол, лечебните и здравните заведения.

#### **ЗАЩИТА ОТ ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЙОНИЗИРАЩИ ЛЪЧЕНИЯ**

Законът за здравето подлага на изрична законодателна уредба защитата на ли-

цата от въздействието на йонизиращи лъчения. Министърът на здравеопазването определя с наредба условията и реда за медицинско осигуряване и здравни норми за защита на лицата в случаи на радиационна авария. Наредба № 28 от 3. 10. 2006 г. за условията и реда за медицинско осигуряване и здравни норми за защита на лицата в случай на радиационна авария е обнародвана в ДВ, бр. 84 от 17. 10. 2006 г.

#### **НАЦИОНАЛЕН МЕДИЦИНСКИ КООРДИНАЦИОН ЦЕНТЪР**

За организирането и ръководството на медицинската помощ на пострадалите при кризи или бедствия, медицинската им евакуация по назначение и необходимото им лечение и координиране дейността на специализираните медицински екипи е създаден Националният медицински координационен център. НМКЦ обезпечава дейностите по медицинското осигуряване на населението при бедствия, аварии, катастрофи и терористични актове. При необходимост Центърът консултира българските спасителни екипи за медицинското осигуряване на пострадали извън територията на страната. Той е специализиран орган към Министерството на здравеопазването за обезпечаване дейностите по медицинското осигуряване на населението при екстремни ситуации.

Националният медицински координационен център е създаден с Постановление на МС от 3. 08. 2004 г. за откриване на публично здравно заведение в системата на здравеопазването. Към настоящия момент в сила е Правилник за устройството и дейността на Националния медицински координационен център, издаден от Министъра на здравеопазването, (обн., ДВ, бр. 81 от 6. 10. 2006 г.), който отменя правилника от 2004 г.

#### **НАЦИОНАЛНА СИСТЕМА ЗА СПЕШНИ ПОВИКВАНИЯ С ЕДИНЕН ЕВРОПЕЙСКИ НОМЕР – 112**

Министерският съвет с решение приема Концепция за изграждане и внедряване на НССПЕЕН-112 в Република България.

Концепцията е основен документ за изграждането, въвеждането и развитието на Национална система за спешни повик-



вания с единен европейски номер – 112 (НССПЕЕН-112). Необходимостта от изграждане и експлоатация на такава система произтича от Конституцията на Република България, законите на страната, както и ангажиментите за хармонизиране на националното законодателство с правото на Европейския съюз (ЕС). Целта на Концепцията е да очертае същността на системата, значението ѝ за гражданите, както и насоките за нейното изграждане, организация и управление.

### БЪЛГАРСКИ ЧЕРВЕН КРЪСТ

Законът за Българския червен кръст делегира на тази неправителствена организация важни функции и правомощия по оказване на помощ на пострадали при бедствия и повишаване на готовността на населението за действия при бедствия, съвместно с органите на Гражданска защита.

Българският Червен кръст е автономна организация, която подпомага държавата в хуманитарната област, в подготовката за действия при военно положение, военни конфликти и бедствия, за опазване и укрепване здравето на населението и за възпитанието му в дух на висока нравственост, милосърдие и благотворителност. БЧК оказва помощ у нас и в чужбина на пострадали при въоръжени конфликти и природни бедствия и работи за повишаване готовността на населението за действия при бедствия и съвместно с органите на гражданската защита подготвя формирования за първа помощ и оказва такава.

### ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОБЛЕМИ

Парламентарната комисия по политика при бедствия и аварии е възложила законодателното проучване относно съществуващите противоречия в българското законодателство за превенция и възстановяване при бедствия, кризи, аварии и катастрофи. За целта е изследвано законодателството на ниво законова уредба и подзаконовни нормативни актове (правилници, наредби и инструкции). Проучването е установило, че освен на законово ниво, уредба на отношенията, възникващи по повод на кризи, бедствия, аварии и катастрофи, се намира в над 4000 подзаконовни нормативни акта. Несъгласуваността на нормативните актове от различен ранг

може да доведе до затруднения в координацията при евентуална кризисна ситуация.

Общо актовете, уреждащи обществените отношения, свързани с работата на институциите в кризисни и бедствени ситуации могат да се обособят в две основни категории:

- актове, уреждащи управлението по време и непосредствено след кризи;
- актове с превантивен характер.

Законът за управление при кризи предвижда издаване на правилник по приложението му (§ 14), което е следвало да стане до 05. 09. 2005 г.. Към настоящия момент такъв правилник не е издаден. В сила е Правилник за организацията и дейността по предотвратяване и ликвидиране на последствията при бедствия, аварии и катастрофи, издаден на основание чл. 2 от отменения Закон за подпомагане при обществени бедствия, като Правилникът не е съгласуван с действащия към момента Закон за управление при кризи. Действието на Правилника е продължено с § 13, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за управление при кризи.

### ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ТЕРМИНОЛОГИЧНО УТОЧНЕНИЕ

Различните нормативни актове използват различни термини: „аварии“, „катастрофи“, „бедствия“, „природни бедствия“, „стихийни бедствия“, „крупни производствени аварии“, „кризисни ситуации“, „големи аварии“, „ядрени аварии“, „промишлени аварии“, „произшествия“ и т. н., които се обхващат от съществуващите понятия за „криза“ и „бедствие“. Някои понятия са различно дефинирани в отделните актове, което в повечето случаи се дължи на спецификата на урежданите обществени отношения.

Предстоящите да бъдат издадени подзаконовни нормативни актове следва да използват понятията в смисъла, който им е придаден от законите.

*След влизането в сила на Закона за защита при бедствия следва да се използват общите понятия „криза“ и „бедствие“. Използването на други понятия, влизащи в общите понятия, следва да се съотнася като частно към общо.*

В смисъла на изложеното по-горе до-

билият гражданственост израз „бедствия, аварии и катастрофи“, както и наименованието на Министерство на държавната политика при бедствия и аварии е терминологично неиздържано. Използване единствено на понятието „бедствие“ е достатъчно.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ:**

Ефективността на медицинската помощ на пострадали лица при кризи и бедствия зависи от бързата реакция на медицинските екипи и адекватността на предприетите конкретни медицински мерки. Ръководството и организацията на медицинската помощ, както и координацията между различните органи и институции е държавна политика и следва да бъде разписано в нормативните актове. С цел повишаване информираността на населението за предприемане на адекватно поведение в кризисна или бедствена ситуация следва да се предприемат разяснителни информационни кампании.

През м. март 2006 г. е публикувано изследване за нови форми за организиране на медицинската помощ и увеличаване знанията и информираността на населе-

нието за самопомощ при бедствени ситуации (Научно съобщение на Съюза на учените в България - клон Добрич). Като такава „нова форма“ се предлага разработеният от авторите проект за сдружение „Заедно срещу бедствията“.

**Използвана литература:**

1. [www.government.bg](http://www.government.bg)
2. [www.mdpba.government.bg](http://www.mdpba.government.bg)
3. [www.cp.government.bg](http://www.cp.government.bg)
4. [http://geocities.com/usb\\_dobrich2/o35.pdf](http://geocities.com/usb_dobrich2/o35.pdf)

**Адрес за кореспонденция:**

Мария Иванова Радева  
 РЗОК - Русе  
 Русе, ул. Райко Даскалов 16  
 082/886 112  
[radeva\\_m@yahoo.com](mailto:radeva_m@yahoo.com)