

Мартин Иванов

ОРГАНИЗАЦИОННИ МОДЕЛИ ЗА ПОЖАРНА БЕЗОПАСНОСТ И ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО В УСЛОВИЯ НА ПРОМЕНЯЩАТА СЕ СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ

DIOMIRA

МАРТИН ЛЮБОМИРОВ ИВАНОВ

ОРГАНИЗАЦИОННИ МОДЕЛИ ЗА ПОЖАРНА БЕЗОПАСНОСТ И ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО В УСЛОВИЯ НА ПРОМЕНЯЩАТА СЕ СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ

София, 2022

Настоящото изследване по своята същност представлява книга на базата на защитен от автора дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по организация и управление извън сферата на материалното производство (национална сигурност) на 29 юли 2021 г. В съответствие с чл. 2а, ал. 4 от Закона за развити-ето на академичния състав в Република България, дисертационният труд е с публичен достъп, като с публичното предоставяне на дисертационния труд и автореферата д-р инж. Мартин Любомиров Иванов не предоставя авторски права върху посочените произведения.

Дисертационният труд може да бъде намерен в Научно-техническата и педагогическа библиотека в гр. София, бул. „Д-р Г.М. Димитров” № 50 или на сайта на Национален център за информация и документация в Регистъра на академичния състав и защитените дисертационни трудове.

QR код за бърз достъп

Д-Р ИНЖ. МАРТИН ЛЮБОМИРОВ ИВАНОВ

© д-р инж. Мартин Любомиров Иванов, автор, 2022

ISBN 978-954-2977-96-4 PDF

Издава - Рекламно-издателска къща **ДиоМира**
Предпечат и печат - ДиоМира
Дизайн на корица/снимка - Николай Кондев

Рецензенти: доц. д-р Валентин Тодоров Чочев
доц. д-р Красимир Петров Костадинов

За връзка с автора:
e-mail: mli_90@abv.bg
tel: +359 896 24 77 68

Съдържание

Списък на използваните съкращения в текста		*6*
Въведение		*7*
Раздел ПЪРВИ	**Теоретични постановки на сигурността, средата за сигурност и предизвикателства пред пожарната безопасност и защитата на населението**	*13*
1	Теоретични основи и понятия	*13*
2	Основни схващания за средата за сигурност	*35*
3	Предизвикателства пред пожарната безопасност и защитата на населението	*42*
Обобщения и изводи от Раздел ПЪРВИ		*47*
Раздел ВТОРИ	**Актуални организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението - национален и чуждестранен опит**	*51*
1	Еволюция на модела за пожарна безопасност и защита на населението в Република България	*53*
2	Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Република Естония	*79*
3	Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Република Португалия	*90*
4	Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Република Франция	*103*
5	Организационен модел на Механизма за гражданска защита на Европейския съюз	*114*
6	Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Специален административен район Хонконг	*122*
7	Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Съединените американски щати	*134*
Обобщения и изводи от Раздел ВТОРИ		*149*

Раздел ТРЕТИ	**Фактори, критерии, приоритети и перспективни теоретично-приложни организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението в условия на променящата се среда за сигурност**	*151*
1	Фактори и критерии за формиране на приоритети на пожарната безопасност и защитата на населението	*151*
2	Приоритети на пожарната безопасност и защитата на населението и насоки за тяхното реализиране	*152*
3	Перспективни организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението в условия на променящата се среда за сигурност	*161*
	Обобщения и изводи от Раздел ТРЕТИ	*181*
	Заключение	*183*
	Използвани източници и библиография	*195*
	Приложения	
A	Социално-икономически характеристики на държавите, разгледани в изследването	*212*
B	Характеристики на службите за ПБЗН на държавите, разгледани в изследването	*214*
C	Информация в табличен вид за структурата на ГДПБЗН	*216*
D	Информация в табличен вид за структурата на Спасителния борд на Естония	*220*
E	Информация в табличен вид за структурата на Португалския национален механизъм за гражданска защита	*222*
F	Информация в табличен вид за Военизираната пожарна структура в Париж	*224*
G	Информация в табличен вид за тренировъчната програма и начина на активация на Механизма за гражданска защита на ЕС	*226*

H	Информация в табличен вид за структурата на Службата за ПБЗН на Хонконг	*228*
I	Информация в табличен вид за структурата на Службата за ПБЗН на Съединените американски щати	*230*
J	Детайлна схема на организационната структура на предлагания първи модел	*232*
K	Детайлна схема на организационната структура на предлагания втори модел	*234*
L	Детайлна схема на организационната структура на предлагания трети модел	*236*

Списък на използваните съкращения в текста

Абревиатура	***Пълно наименование***
ГДПБЗН	Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“
ДФ	Доброволни формирования
ЕС	Европейски съюз
ЕСИ	Емпирично социологическо изследване
ЛРТП	Лица, работещи по трудово правоотношение
МВР	Министерство на вътрешните работи
ООН	Организация на обединените нации
ПБЗН	Пожарна безопасност и защита на населението
ППрофС	Постоянен професионален състав
ПРОЗа	Предизвикателства, рискове, опасности и заплахи
РДПБЗН	Регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“
СДПБЗН	Столична дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“

ВЪВЕДЕНИЕ

Ако имаме една достатъчно сложна система, то нито една група от правила и постулати не може да опише присъщите на тази система свойства и процеси напълно, ако остане в рамките на нейния понятиен и логически апарат.

Теорема на Гьодел за непълнотата

Интерпретирайки Теоремата на Гьодел, една сложна система, като системата за пожарна безопасност и защита на населението, може да бъде описана пълно и непротиворечиво само ако се излезе извън нея, т.е. при качване с (поне) едно ниво на сложност нагоре - напр. Министерство на вътрешните работи, система за национална сигурност, чуждестранни модели и т.н. Оставайки вътре в системата, базирайки се на знанията, които се получават само от нейното изучаване, не може да се получи пълна и непротиворечива представа за тази система. За да бъде разбрана една система, то тя трябва да бъде погледната „отгоре" чрез понятиен и логически апарат на по-сложна и по-обща система.

Много уважавани автори като проф. В. Проданов, проф. Ц. Семерджиев, проф. Д. Йончев, проф. Г. Бахчеванов, проф. Н. Слатински, проф. Н. Радулов, проф. Х. Георгиев, В. Рачев и много други от различни университети и институции, проф. В. Иванов, проф. С. Фердов, доц. И. Лолев и други от Академията на МВР работят в науката за сигурността. В сферата на организацията и управлението на ПБЗН, изследването надгражда професионалния и научен опит на проф. Г. Ботев, проф. Т. Иванов, доц. В. Чочев, д-р С. Захариев, д-р С. Първанов и други. На основата на техния труд в науката, настоящата разработка прибавя принос чрез проучване и обобщаване на организационни модели за ПБЗН като част от голямата система - системата за национална сигурност.

Целта на разработката е да се намерят и предложат перспективни теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност на база идентифицирани фактори, критерии и приоритети от анализа на теоретичните основи, прегледа на чуждестранен опит и резултатите от емпирично социологическо изследване.

От поставената цел произтичат следните научноизследователски **задачи**:

1. Да се изследват и дефинират основните понятия, школи, концепции и субекти в сферата на сигурността и да се определи мястото на ПБЗН в нея;
2. Да се изследват и дефинират понятия за среда за сигурност, предизвикателство, риск, опасност и заплаха, а също и конкретни промени в средата, касаещи ПБЗН;
3. Да се идентифицират предизвикателства пред ПБЗН в Република България;
4. Да се направи научно обобщение на еволюционното развитие на организационния модел за ПБЗН в Република България;
5. Да се направят научни обобщения, сравнения и да се идентифицират приложими практики за Република България от организационните модели за ПБЗН в Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Механизма за гражданска защита на ЕС, Специален административен район Хонконг и Съединените американски щати;
6. Да се дефинират фактори и критерии за формиране на приоритети на ПБЗН и тяхното идентифициране;
7. Да се предложат перспективни теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност.

Цялостната концепция на разработката се базира на придобит **методически опит и източници**, които са издирени, класифицирани, анализирани и обобщени лично от автора по време на: придобит опит на длъжност „инспектор“ в Сектор „Пожарогасителна и спасителна дейност“ на Седма районна служба „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Столична дирекция ПБЗН на ГДПБЗН - МВР от 2013 година до момента на издаване на настоящия труд; проведен тримесечен стаж в Департамента за науките за сигурност, спешно реагиране и управление при кризи към Естонската академия на науките за сигурност в град Талин - Естония; проведен двумесечен стаж във Факултета за науки и технологии, Инженерен департамент към Университета на Коимбра в град Коимбра - Португалия; активно участие в международни курсове и учения по учебната програма на Механизма за гражданска защита на ЕС; проведено шестмесечно специализирано обучение в Изследователския център по инженерни

науки за пожарна безопасност към Хонконгския политехнически университет в Специален административен район Хонконг.

За постигане на поставената цел на разработката и решаване на научноизследователските задачи е създадена **методология**, която съчетава в себе си основните групи методи: методи за събиране на емпирична информация и методи за обработка на събраната информация.

Първата група методи включва: *самостоятелно изследване* на теоретични източници от български и чуждестранни автори - доклади, статии, проучвания, статистически данни и други служебни материали, свързани с проблемите на изследването; *ЕСИ* - в периода април - май 2019 г. по предварително изготвена анкетна карта се проучи мнението на 268 служители на длъжности: „началник на група“, „началник на сектор“ и „началник на РСПБЗН“ в СДПБЗН и РДПБЗН, „началник на отдел“ и „началник на РСПБЗН“ в СДПБЗН и „директор на РДПБЗН“, със специфични наименования „старши инспектор“, „главен инспектор“ и „комисар“ от всички дирекции за ПБЗН в Република България относно дейността, възникналите проблеми и начините за подобряване на работата; *лично участие* в професионални дейности по ПБЗН на национално и международно ниво; *пряко наблюдение* на дейността на структурите за ПБЗН в Република България, Република Естония, Република Португалия, Механизма за гражданска защита на ЕС и Специален административен район Хонконг; *проучване на документи* - в хода на изследването са събрани и анализирани основните нормативни документи на разгледаните модели за ПБЗН*; ретроспекция* - идентифицирани са основните закономерности в исторически аспект на националния и чуждестранните модели; *описание* - методът е практикуван при изследване на явления от обективен и субективен характер, откроявайки основни изводи от обсъждания, нормативни документи, длъжностни характеристики; *беседа* - чрез този метод беше събрана допълнителна информация от служители в структурите за ПБЗН в Република България, Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Механизма за гражданска защита на ЕС и Специален административен район Хонконг; *изследване на положителния опит* - задълбочено и систематизирано лично изследване на организационните модели за ПБЗН в Република България, Република Естония, Република Португалия, Република

Франция, Механизма за гражданска защита на ЕС и Специален административен район Хонконг; *преподаване и обсъждане на учебния материал* по дисциплините „Управление при кризи“ във факултет „Полиция“ и „Противопожарна тактика“ във факултет ПБЗН на Академията на МВР.

Втората група методи имат общ теоретичен и логически характер и включват: *анализ* - чрез този метод са откроени и систематизирани основни понятия, структури, системи и модели за ПБЗН; *синтез* - методът е основа на систематизиране на възлови понятия, становища, идеи и принципи, които изграждат организацията на системата за ПБЗН и сигурността; *сравнение* - методът е приложен при изследване на източници, модели и актове, както и за откриване на корелационни зависимости на статистически данни по проблемите на изследването; *аналогия* - на база на документи, факти, ефективно функциониращи практики и получени резултати в процеса на изследването са предложени възможности за усъвършенстване на дейностите по ПБЗН; *индукция* - методът е използван при формиране на основните изводи от ЕСИ и останалите методи за събиране на информация, разкривайки нови признаци, свойства, особености и принципи, чрез които функционира системата за ПБЗН; *дедукция* - методът позволи използване на постижения от други области на знанието в системата за ПБЗН, чрез които тя придобива нови количествени и качествени характеристики; *обобщение* на нормативни документи, организационни модели, концепции, стратегии, програми за управление при кризи, имащи отношение към настоящия труд.

Изследването е структурирано в три раздела: „Теоретични постановки на сигурността, средата за сигурност и предизвикателства пред пожарната безопасност и защитата на населението“, „Актуални организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението - национален и чуждестранен опит“ и „Фактори, критерии, приоритети и перспективни теоретично-приложни организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението в условия на променящата се среда за сигурност“.

Раздел първи в рамките на общата композиция на изследването разкрива теоретичните основи на сигурността и средата за сигурност, мястото и предизвикателствата пред структурата за ПБЗН в по-широката система, системата за национална сигурност.

Раздел втори представя еволюцията на националния модел за ПБЗН и перспективни чуждестранни такива - на Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Специален административен район Хонконг и Съединените американски щати. Причините за избора на всяка една от конкретните държави са изложени в началото на всяка глава, преди представяне на самия модел за ПБЗН. Накратко като критерии за подбор точно на тези страни може да бъде отбелязан първо географският критерий от гледна точка на климата (северен, южен, умерен) и второ цивилизационният критерий (руско-скандинавски, иберийско-атлантически, типичен западно европейски и екзотичен - американски и азиатски). Всеки организационен модел е представен в напълно еднаква структура на изложението, което ги прави лесно сравними. Акцентите са: кратка социално-икономическа характеристика на съответната страна; исторически преглед на службата за ПБЗН на съответната страна; място, нормативни документи, основни дейности и структура; доброволни формирования; статистически данни[1]; обучение на служители; обобщение за съответната страна и моделът за ПБЗН; предизвикателства пред модела за ПБЗН в съответната страна и приложими практики за България. В този раздел е представен също и общностният механизъм за гражданска защита на ЕС.

Раздел трети в дизайна на цялата теоретично-приложна постановка е логичен отговор на изводите, направени в първите два, фокусирайки се върху детерминиране на приоритети чрез избрани фактори и критерии и предлагане на три нови теоретично-приложни организационни модела за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност. Първият модел представлява по своята същност сега действащият модел за ПБЗН, като главна дирекция в МВР без изменения, като към него само е добавена отделна, нова структура, която да изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение. Основа на втория модел е отново настоящия модел за ПБЗН, като главна дирекция в МВР, като от нея са премахнати, добавени, подобрени и реорганизирани елементи с цел оптимизиране и подобряване,

[1] Статистическата информация в тези подглави касае едногодишен период между 2018, 2019 и 2020 г., тъй като методите за отчитане на параметрите в разгледаните държави са различни, а също и не винаги налични.

съобразявайки се с изведените приоритети. Третият модел е напълно нова организационна структура за ПБЗН извън МВР.

Разработката е съобразена с промените в правно-нормативните актове за ПБЗН към месец декември 2020 г.

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

Теоретични постановки на сигурността, средата за сигурност и предизвикателства пред пожарната безопасност и защитата на населението

Проблемите на сигурността са обект на изследване от древни времена до наши дни. Понятието „сигурност“ се характеризира с широк обхват, което стои в основата на политическата мисъл през целия период на човешко развитие. Наред с развитието на политическото мислене през вековете, се променят и схващанията за сигурността. Тези промени особено ярко се наблюдават в периоди на природни бедствия, големи обществени кризи и конфликти, в които човек осъзнава, че сигурността не е даденост, тъй като в нормални условия никой не мисли за нея до момента, в който започне да я губи. На Джоузеф Най[1] е известната мисъл в този дух, описваща метафорично сигурността: „Сигурността е като кислорода - не я забелязваш, докато не започнеш да я губиш. Ала тогава вече не можеш да мислиш за нищо друго на света, освен за нея“[2].

1 Теоретични основи и понятия за сигурност

1.1 Понятия за сигурност и национална сигурност

Дефиниране на понятието „сигурност“ е сложна, първоначално дори объркваща задача в морето от идеи и опити за формулиране на сигурността, които на моменти изглеждат дори лишени от връзка помежду им, защото различните автори привеждат различни определения в зависимост от насоките им на изследване в широкия обхват в сферата на сигурността. Това, че съществуват много различни интерпретации и опити за дефиниране на понятието „сигурност“ означава само, че едно-единствено, комплексно, всеобхватно, универсално определение за сигурност не съществува. Това не трябва да се приема като смущаващо, тъй като съдържанието на сигурността - ако не по дефиниция, то по отношение на обяснение и развитие - всъщност навсякъде се повтаря, като всеки автор влага

[1] Джоузеф Най (NYE, J., 1937 -) - американски политолог и учен в областта на международните отношения.

[2] NYE, J. The case for deep engagement. *Foreign affairs [journal]*. 1995, **74**(4), 90 - 102. ISSN 0015-7120.

гледната си точка и посоката, посредством която ще разсъждава по темата за сигурността, като единственото необходимо условие е да бъде добре пояснено защо и по кой начин трябва да се разбира понятието в съответната разработка. Като причина за това могат да бъдат изтъкнати сложните, динамични процеси на днешното съвремие, които налагат привличане на широк спектър от различни науки - както обществени, така и естествени в изучаване проблемите на сигурността и превръщат мултидисциплинарният подход в единствен възможен в тези условия.

Класическото схващане за сигурността се свежда до състояние или усещане за свобода от страх, грижа, опасност, от което учените посочват два аспекта на понятието. Първият е „физическият аспект, възприемайки сигурността като физическо условие за живот“[3]. Това са очевидни, базови определители на сигурността, които за настоящата разработка биха били безопасността при настъпили природни бедствия, безопасността в случай на пожари и т.н. Вторият е „психологическият аспект на понятието, в което обществото е свободно от страх, че може да се случи нещо лошо до степента, до която то се чувства безопасно“[4].

При разглеждане етимологията на понятието „сигурност“, която обяснява смисъла и съдържанието, което народите влагат в него, самото съдържание на сигурността има многостранни измерения. Сигурност означава увереност, положителност, отсъствие и липса на опасност, безопасност. Сигурността е и качество на понятието „сигурен“. Сигурен, от своя страна, означава „верен, надежден, несъмнителен … хората свързват сигурността с човек или институция, ръководство, организация, съюз, коалиция, които заслужават доверие, на които може да се вярва“[5].

От дълбока древност понятието „сигурност“ се разбира като невъзможност да се нанесе вреда, като защита на всеки човек и обкръжаващата го среда от опасност. Самият Платон пише за сигурността като „предотвратяване на вреда“.

---

[3] ГЕОРГИЕВ, Х. *Политика на сигурност на Република България в началото на 21 век.* София: Нов български университет, 2011, с. 55.

[4] Пак там.

[5] БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ИЗСЛЕДВАНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ. *Сигурност чрез партньорство и интеграция. България, НАТО и европейската архитектура на сигурността.* София: Бекса, 1996, с. 33 - 46.

В българските речници сигурността е „отсъствие, липса на опасност“[6], а състоянието „сигурен“ е: „който е уверен/убеден в нещо; не е изложен на опасност или риск, на когото може да се разчита; надежден“[7].

В Речника по национална сигурност на Военна академия „Г.С. Раковски“ сигурността се разглежда, от една страна, като „състояние на обществото и личността, при което не съществува опасност от политическа и икономическа принуда, гарантирани са основните интереси и свободите на гражданите; отсъстват неравновесия и кризисни състояния на обществената система и свободно се осъществява развитието“, и от друга страна, като „субективно състояние на човека, при което той се усеща и възприема като уверен, спокоен, живеещ в условия, които не застрашават физическото и психическото му равновесие“[8].

Според проф. В. Проданов сигурността е „характеристика на всяка система и тя е в нейната способност да се съхрани при промяна на средата, условията и обстоятелствата, от които зависи; да функционира и да се развива оптимално, т.е. при най-малък разход на ресурси да осъществи заложените в нея закономерности и цели“[9].

Проф. Н. Слатински дава следното определение: „Сигурността е смисълът и стремежът в избора на поведение на една система и е главният движещ мотив, който придава целенасоченост и рационалност в съществуването, оцеляването и просперирането на системата и в реализирането на заложените в тази система мисия и цели. Сигурността може да се определи като мярата за това как системата чрез своята сила е защитила интересите си в конфликта“[10].

Дефиницията на сигурността на проф. Д. Йончев в концепцията му на присъствието и присъстващия е: „Сигурността е

---

[6] АНДРЕЙЧИН, Л. *Български тълковен речник.* София: Наука и изкуство, 1973, с. 68.

[7] Значение на думата „сигурен“. *Онлайн тълковен речник на българския език* [2 февруари 2020]. Достъпен на: http://talkoven.onlinerechnik.com/duma/сигурен

[8] Речник по национална сигурност на Военна академия „Г. С. Раковски“. *Военна академия „Г. С. Раковски“* [2 февруари 2020]. Достъпен на: http://rdsc.md.government.bg/ BG/About/Zvena/nso_rech.php

[9] ПРОДАНОВ, В. *Вътрешната сигурност и националната държава.* София: Военен журнал № 2, 1995, с. 8.

[10] СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността: същност, смисъл и съдържание.* София: Военно издателство, 2011, с. 113.

неустойчиво, желано от присъстващия като устойчиво равновесие със себе си и със света“[11].

Акад. С. Воденичаров определя сигурността като „ангажимент не само на държавата, но и на всяко звено в обществото; ефективна система за сигурност може да се гради чрез развитие на трите основни фактора: степен на развитие и ресурси на страната, ефективност на външната и вътрешната ѝ политика и участие в колективни системи за сигурност и икономическо развитие“[12].

Джон Стюард Мил определя сигурността като „интерес от висш порядък, задължаващ към защита на това, което е необходимо за благосъстоянието на гражданите на държавата“[13].

В Енциклопедия „Британика“ сигурността е описана като „начини и средства, предназначени да защитават хората и тяхната собственост от разнообразни заплахи, включително от престъпност, пожар, произшествия, шпионаж, саботаж, преврат или нападение“.

Това са само малка част от определенията за сигурност от различни източници, които за настоящата разработка са напълно достатъчни за излагане на многообразието им.

В обобщение на понятията за сигурност, с изричната забележка, че не е отхвърлено никое от посочените по-горе понятия, за нуждите на изследването ще бъде въведена следната широко-обхватна дефиниция за сигурност като динамична характеристика на личността, общността или държавата, изразяваща се в отсъствие на преки предизвикателства, рискове, опасности и заплахи или страх от такива в основните сфери на живота или в случай, че такива настъпят (в това число пожари, бедствия, аварии и катастрофи от обективен или субективен характер) личността, общността или държавата ще бъдат в състояние да се справят с тях без значими загуби, завръщайки се отново в първоначално състояние, което позволява реализиране на личностните, груповите и общностните потребности, интереси и ценности.

---

[11] ЙОНЧЕВ, Д. *В търсене на сигурността. Сигурността в концепцията на присъствието*. София: Изток-Запад, 2014, с. 206.

[12] ВОДЕНИЧАРОВ, С. *Възгледи за национални цели и приоритети за устойчиво развитие на България.* София: Българска академия на науките, 2017, с. 79.

[13] АЛЕКСЕЕВА, Т. *Дилемма безопасности: американский вариант.* Москва: Полис, 1993, с. 19.

Изяснявайки многообразието на понятието „сигурност“ до тук, следва да се премине към понятието „национална сигурност“.

Тук отново съществуват много варианти на различни автори, политици и държави за идентифициране на понятието „национална сигурност“ от гледната точка на пишещия или на съответната държава. Това означава, че и тук, както и при понятието „сигурност“, единна дефиниция, едно-единствено определение за понятието „национална сигурност“, което да е еталон, не съществува.

Спорно е кога за първи път се появява понятието „национална сигурност“. Някои автори твърдят, че за първи път това понятие е употребил президентът на САЩ Теодор Рузвелт в обръщение към Конгреса на 6 декември 1904 г., обосновавайки „присъединяването на зоната на Панамския канал като част от интересите на националната сигурност на САЩ“[14].

Първото определение за национална сигурност във военен смисъл се дава от Уолтън Липман през 1943 г.: „Държавата се намира в състояние на сигурност, когато не ѝ се налага да принася в жертва своите законни интереси, за да избегне война и когато тя е в състояние да защити при необходимост своите интереси чрез водене на война“[15]. Дотогава, както и в политическия речник на другите държави, доминират понятията „отбрана“ и „отбранителна способност“.

ООН дава следното определение през 1986 г.: „Сигурността е състояние, в което държавите считат, че не съществува опасност от въоръжено нападение, политически натиск или икономическа принуда, така че да са способни свободно да осъществяват своето свободно развитие и прогрес“[16].

На международната конференция „Разоръжаване и развитие“ през 1987 г. е възприето определението: „Сигурността е приоритет на всички нации. Тя представлява фундамент както на разоръжаването, така и на общественото развитие. Сигурността се състои не само от военен, но и от политически, икономически, социален, хуманитарен и по човешките права и екологичен аспект“[17].

---

[14] АВЕРЬЯНОВ, Ю. *Политология: Энциклопедический словарь.* Москва: Издательство Коммерческого института, 1993, с. 197.

[15] ПЕТРОВСКИЙ, В. *Доктрина „Национальной безопасности“ в глобальной стратегии США*. Москва: Международные отношения, 1980, с. 323.

[16] СТЕФАНОВ, Г. *Международната сигурност.* София: Сиела, 1997, с. 248.

[17] Международната конференция „Разоръжаване и развитие“ е проведена в рамките на

В духа на настоящата разработка на анализ и сравнение на чуждестранни практики следват актуалните определения за национална сигурност от държавите, които са в основата на сравнението на организационните модели за ПБЗН в Раздел втори, след което ще бъде акцентирано на други интересни определения и ще бъде завършено с разглеждане на еволюцията на понятието в национален план.

Република Естония регламентира националната сигурност като „съвкупност от политически и военни мерки за осигуряване на независимостта и суверенитета на страната, неделимата цялост на нейната територия, териториални води и въздушно пространство, запазване на конституционния ред и благосъстоянието на естонския народ. Националната отбрана е неразделна част от гарантиране на националната сигурност, която предвижда създаване и поддържане на система от сили и средства, необходими за военна отбрана на държавата в мирно време и тяхното прилагане в случай на агресия срещу Република Естония. При осъществяване на националната политика за сигурност, Естония изхожда от разбирането, че основните източници на заплаха за националната сигурност са агресивни стремежи на големи държави и политическа и/или военна нестабилност“[18].

Определение за национална сигурност в Република Португалия е изведено в Концепцията за национална сигурност на страната като „състояние на нацията, което е постоянна гаранция за нейното развитие в мир и свобода за осигуряване на суверенитета, независимостта и единството на нацията, целостта на територията на страната, колективно опазване на благата и духовните ценности на хората, нормално развитие на държавните приоритети, свобода на действие в политиката, суверенни органи и пълноценно функциониране на демократичните институции“[19].

Общото събрание на ООН през 1987 г.

[18] Основни насоки на държавната отбранителна политика на Естония (Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuundade heakskiitmine). *Портал за нормативни актове на Естония* [3 февруари 2020]. Достъпен на: https://www.riigiteataja.ee/ akt/13009161

[19] Концепция за национална сигурност на Португалия до 2030 година (O Conceito de Segurança Nacional Perspectivado para 2030). *Портал за нормативи и научни трудове на Португалия* [3 февруари 2020]. Достъпен на: https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/ 12079

В Република Франция понятие за национална сигурност е регламентирано в Бялата книга по отбрана и национална сигурност като „комплекс от дейности по справяне с рискове и заплахи, които може да повлияят негативно на живота на нацията, чрез: защита на населението и територията на страната; участие и допринасяне за европейската и международната сигурност; защита на ценностите, които свързват французите и френската държава, като принципите на демокрацията, включително индивидуални и колективни свободи, зачитане на човешкото достойнство, солидарност и справедливост“[20].

В Закона за национална сигурност на Китайската народна република (и следователно за Хонконг като специален административен район към нея) е дадено следното определение: „Национална сигурност означава състояние, при което режимът, суверенитетът, единството, териториалната цялост, благосъстоянието на хората, устойчивото икономическо и социално развитие и други основни интереси на държавата не са изправени пред никаква опасност и не са заплашени от вътрешни или външни фактори и е налице способност да се поддържа устойчиво състояние на сигурност“[21].

Департаментът по отбрана на САЩ по време на администрацията на президента Барак Обама определи националната сигурност на САЩ като „колективен термин, обхващащ както националната отбрана, така и външните отношения на САЩ. По-конкретно, удовлетвореност на следните условия: военно или отбранително предимство пред който и да е чужд народ или военен съюз; благоприятна външнополитическа позиция; отбранителна позиция, способна успешно да се противопоставя на вътрешни и външни враждебни и разрушителни действия, изразени явно или прикрито“[22]. През 2010 г. Белият дом определи „сигурността“ като

[20] Бяла книга за отбрана и национална сигурност на Франция, 2013 (Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013). *Министерство на отбраната на Франция* [3 февруари 2020]. Достъпен на: https://www.defense.gouv.fr/fre/dgris/ politique-de-defense/le-livre-blanc-2013/le-livre-blanc-2013

[21] Закон за национална сигурност на Китайската народна република, 2015 (National security law of the People's Republic of China, 2015). *Министерство на отбраната на Китай* [3 февруари 2020]. Достъпен на: http://eng.mod.gov.cn/publications/2017-03/03/content_4774229.htm

[22] US NATO MILITARY TERMINOLOGY GROUP. *Dictionary of military and associated terms.* Washington: Joint Chiefs of Staff, US Department of Defense, 2001, p. 361.

един от „четирите трайни национални интереса на страната“. Това бяха: „Сигурност - сигурността на САЩ, на нейните граждани и на американските съюзници и партньори; Просперитет - силна, иновативна и растяща икономика на САЩ в отворена международна икономическа система, която насърчава възможностите и просперитета; Ценности - уважение към универсалните ценности в страната и по света; Международен ред - международен ред, подпомаган от американското наставничество, който насърчава мира, сигурността и възможностите чрез по-силно сътрудничество за посрещане на глобалните предизвикателства“[23]. През 2017 г. президентът Доналд Тръмп определи неговата стратегия като първата по рода си стратегия за национална сигурност на САЩ, основана на американските принципи, ясна оценка на американските интереси и решителност за справяне с предизвикателствата. В стратегията се отбелязва, че САЩ притежава „ненадминати политически, икономически, военни и технологични предимства пред останалите страни, но за да се поддържат тези предимства, трябва да са защитени четирите жизненоважни национални интереса в този конкурентен свят: защита на американския народ, родина и начин на живот; насърчаване на американския просперитет; запазване на мира чрез сила; повишаване на американското влияние“[24].

Други определения от чужди държави, които заслужават внимание, са показани в следващите редове.

В Закона за сигурността на Руската федерация е записано следното определение: „Сигурност е състояние на защитеност на жизненоважните интереси на личността, обществото и държавата от вътрешни и външни заплахи“[25]. В Стратегията за национална сигурност на Руската федерация се посочва, че национална сигурност е „състояние на защитеност на личността, обществото и държавата от вътрешни и външни заплахи, което позволява да се обезпечат конституционните права, свободи, достойно качество и равнище на

[23] OBAMA, B. *National Security Strategy*. Washington: Office of the President of the United States, 2010, p. 17.
[24] TRUMP, D. *National Security Strategy*. Washington: Office of the President of the United States, 2017, p.1 - 4.
[25] Закон за сигурността на Руската федерация, 1992 (Закон Российской Федерации. „О безопасности“, 1992). *Съвет за безопасност на Руската федерация* [3 февруари 2020]. Достъпен на: http://www.scrf.gov.ru/ documents/1/20.html

живот на гражданите, суверенитет, териториална цялост и устойчиво развитие на Руската федерация, отбраната и сигурността на държавата“[26].

Впечатление прави иновативният и в крак с времето поглед към националната сигурност на Кралство Нидерландия и Великобритания. В Стратегията за национална сигурност на Кралство Нидерландия се казва, че националната сигурност е „изложена на опасност, когато жизненоважни интереси на Нидерландската държава и/или общество са застрашени до такава степен, че това може да доведе до разрушаване на обществото. Националната сигурност включва както защита от пробиви в сигурността, предизвикани от целенасочени човешки действия, така и от пробиви, дължащи се на бедствия, системни или процесни грешки, човешки пропуски или природни аномалии, като например екстремни атмосферни условия“[27]. В Стратегията за национална сигурност на Обединеното Кралство е регламентирано, че „подходът към националната сигурност се корени в нашите *(британските)* базисни ценности. Те включват правата на човека, върховенство на закона, легитимно и отговорно правителство, правосъдие, свобода, толерантност и възможност за всички. Ние*(британците)* ще бъдем упорити по отношение на рисковете, нашите цели и способности. Ние *(британците)* възприемаме щателен подход към оценка на рисковете и заплахите за нашата *(британската)* сигурност и на опциите за справяне с тях. Този революционен подход за справяне с предизвикателства, свързани със сигурността, отразява дълбоката и еволюираща промяна в разбирането ни за национална сигурност: разширяване на концепцията отвъд рамките на традиционния фокус върху защита на държавата и нейните интереси от нападения от други държави, за да бъдат включени заплахите за отделните граждани и нашия*(британския)* начин на живот. Ето защо стратегическата рамка

[26] Стратегия за национална сигурност на Руската федерация до 2020 година (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года). *Съвет за безопасност на Руската федерация* [3 февруари 2020]. Достъпен на: http://www.scrf.gov.ru /documents/99.html

[27] Национална сигурност: Стратегия и Програма 2007 - 2008 на Нидерландия (National Security: Strategy and Work Program 2007 - 2008, Netherlands). *Национално правителство на Нидерландия* [3 февруари 2020]. Достъпен на: http://english.minbzk.nl/subjects/public-safety/national-security/106955/national-security

на правителството по отношение на националната сигурност включва не само традиционните области на националната сигурност като враждебни военни дейности или нови, развиващи се форми на тероризъм, но също така и предизвикателства като промените в климата, енергийната сигурност и конкуренцията за ресурси, сериозната организирана престъпност, така също и големи извънредни граждански ситуации като пандемичен грип и наводнения“[28].

В национален план за първи път понятие за национална сигурност се обсъжда от правителството на Жан Виденов през 1995 г. в Концепцията за национална сигурност, останала негласувана от Народното събрание, в която е записано, че „националната сигурност е динамично състояние, при което за държавата и обществото не съществува пряка опасност от въоръжена агресия, политически диктат или икономическа принуда, или ако такава се появи, те ще бъдат надеждно защитени“.

През 2002 г. в Закона за защита на класифицираната информация е решено да се фиксира следната дефиниция, облечена с авторитета на закон: „Национална сигурност е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива“.

Следва определение в Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ от 2007 г., като в промяна от 2009 г. е регламентирано следното определение, непроменено и до днес: „Национална сигурност е динамично състояние на обществото, при което са: защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната; гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и

[28] Стратегия за национална сигурност на Обединеното Кралство: Сигурност в един взаимозависим свят, 2008 (National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World, 2008). *Национално правителство на Обединеното Кралство* [3 февруари 2020]. Достъпен на: https://www.gov.uk/ government/publications/the-national-security-strategy-of-the-united-kingdom-security-in-an-interdependent-world

свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението; защитени успешно националните интереси и са осигурени възможности за реализиране на национал-ните приоритети".

От направения преглед на дефинициите за национална сигурност прави впечатление, че военният аспект на националната сигурност вече не е само основният фокус. Това е съвсем разбираемо след края на Студената война[29], което ясно ще бъде показано в историческия преглед на концепциите за сигурност.

1.2 Исторически ход на концепциите за сигурност

Преди да бъдат разгледани концепциите за сигурност е необходимо да се отбележат двете основни школи, двете основни идеи, по които се разсъждава в науката за сигурността - Школата на политическия реализъм и Школата на политическия идеализъм.

Школата на политическия реализъм вижда защитата на интересите и сигурността на държавата с цялата ѝ налична сила и военна мощ, а всичко останало - морал, право, принципи, дълг, поети ангажименти, остава на втори план. Според тезата на идеолозите на тази школа „несигурността е универсална и неизменна черта на международния ред, а международните отношения са непрестанна борба за власт"[30]. Духът на идеите на политическия реализъм може да се припознае далеч назад в историята - от древногръцкия историк Тукидид и китайския историк Съма Цян през Древността, през Николо Макиавели и Томас Хобс в Късното Средновековие до американския политолог Ханс Моргентау, който се смята за съвременния баща на школата на политическия реализъм. В резултат на неговите научни разработки школата на политическия реализъм започва да се нарича „школа на националния интерес" и се превърна в основен инструмент на външната политика на САЩ. По идеите пък на друг знаменит представител на политическия реализъм - Франсис

[29] Студената война е термин, с който се означава продължителното напрежение между Източният блок, начело със Съветският съюз, и Западният блок, доминиран от САЩ и НАТО, започнало след Втората световна война и продължило до разпадането на Съветския съюз в края на декември 1991 г. Това съперничество не води до мащабни преки боеве между блоковете, от където се популяризира терминът „студена война", въведен от американския политолог Бърнард Барух.

[30] ФУКУЯМА, Ф. *Краят на историята и последният човек.* София: Обсидиан, 1993, с. 277.

Фукуяма, могат да се формулират три принципа на политическия реализъм: „Крайното решение на проблема за международната несигурност може да бъде намерено чрез поддържане на баланс на силите срещу потенциални врагове“, „Приятелите трябва да бъдат избирани преди всичко на базата на тяхната сила и способностите им да спомогнат за защитаване на общите интереси и едва след това на базата на идеология“ и „Преценявайки потенциални врагове, трябва да се ориентираме на базата на тяхната национална мощ, а не на изповядваните от тях външнополитически цели“[31].

Школата на политическия идеализъм в общи линии е противоположна на школата на политическия реализъм. Според нейните последователи в политиката за сигурност на първо място стоят правото и моралът, заедно с понятия като принципи, дълг и поети ангажименти, а националните интереси и сигурността се реализират като техен резултат. Идеализмът се свързва с името на германския философ Имануел Кант, който очертава „пътя на човечеството към свят, свободен от разрушителни конфликти, свят на Вечен мир“[32].

Реалистите виждат „света като разделен между добро и зло, между приятели и врагове, война на всички против всички“[33], в който силата е основен фактор в отношенията. Идеалистите са „против използването на сила, стремейки се към общност на закони и правила, диалог и сътрудничество“[34].

Концепцията по дефиниция представлява обобщаваща идея в дадена област[35]. В действителност „теоретизирането“ в областта на сигурността е „преди всичко дискусия относно параметрите на „идеята за сигурност“, изразена във вид на концепция“[36].

Концептуализирането е „форма на изясняване същността на идеята за сигурността. Колкото и да е универсална проблематиката на сигурността, тази идея е различна за различните нации, политически

---

[31] Пак там, с. 279 - 281.

[32] КАНТ, И. *Към вечния мир*. София: Българска академия на науките, 1977, с. 37.

[33] ХОБС, Т. *Левиатан.* София: Наука и изкуство, 1970, с. 134.

[34] КЕЙГЪН, Р. *За рая и силата. Америка и Европа в новия световен ред.* София: Обсидиан, 2003, с. 9.

[35] Концепцията (от латински: conceptio - разбиране за/на системата) е структуриран начин за разбиране, обяснение, тълкуване на даден обект, явление или процес.

[36] BALDWIN, D. *Paradoxes of Power.* Oxford: Blackwell Pub, 1989.

платформи и правителства. Концепцията не е документ за управление. Чрез нея нацията, политическите формации и управленските екипи публично представят систематизирани дългосрочни възгледи за целите, принципите и подходите за усъвършенстване на сигурността“[37].

Концепциите за сигурност са важен инструмент за държавите и международните общности в преследване на основната си цел за повече сигурност. В следващите редове са представени основните концепции за сигурност във военен аспект накратко, но в достатъчен обем като акцент за нуждите на изследването.

Концепциите за сигурност в чисто военен аспект са:

- Баланс на силите

Теорията за баланса на силите е основна характеристика в междудържавните отношения от древни времена. Тук идеята е в създаване на отношения, в които държавата търси сигурност чрез създаване и/или отдаване/приемане на военна мощ в договорености, които биха могли да намалят риска от нападение срещу нея. Концепцията за баланс на силите е особено популярна в Европа през XVIII-ти и XIX-ти век, като концепцията често води до международно напрежение и стимулира държавите да се въоръжават все повече и повече, което всъщност е „Дилемата на сигурността“, въведена през 1950 г. от Джон Херц като „състояние, при което мерките за укрепване на сигурността на една държава не водят до намаляване на нейната несигурност, защото предизвикват ответни мерки на другата държава“ [38]. Историята е пълна с примери. Първата и Втората световна война се основават на концепцията за баланс на силите.

- Взаимно възпиране

Концепцията за взаимно възпиране е класическата идея за баланс на силите, но представена по нов начин. Основната ѝ цел е да не се използват ядрени оръжия с цел предотвратяване на мащабна война между големите сили. Тук става въпрос не само за ядрена, но и за конвенционална война, която има сериозен потенциал да ескалира на ядрено ниво. Възпирането е колкото военна, толкова и психоло-

[37] РАЧЕВ, В., МИЛИНА, В., БАХЧЕВАНОВ, Г. *Националната и международна сигурност.* София: Военно издателство, 2005, с. 33.

[38] СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността: същност, смисъл и съдържание.* София: Военно издателство, 2011, стр. 137.

гическо-политическа концепция, тъй като успехът ѝ зависи от възприятията и оценките, които правят хората, формиращи решенията на потенциалния агресор.

- Колективна сигурност

Колективната сигурност е „система в международните отношения, при която страните в даден регион или в целия свят се договарят да разглеждат сигурността на всяка страна като въпрос от общ интерес и да реагират колективно на заплахи за мира“[39].

- Неутралитет

Неутралитетът в международните отношения е политика на ненамеса във въоръжени конфликти. Неутралната държава винаги има за цел да осигури сигурност в съответствие с нейните национални интереси. Тъй като неутралните държави не са част от военни съюзи, в исторически план те са допринасяли съществено за намаляване на междудържавното напрежение и насърчаване на мира в техните региони в голям мащаб чрез активно участие в процеси на сътрудничество и медиация.

- Необвързаност

Концепцията за сигурност чрез необвързаност се базира на следните принципи: неучастие във военни съюзи; действия по намаляване на международното напрежение и насърчаване на мира; мирно съжителство и мирно сътрудничество между държавите, независимо от тяхната социална или политическа система; подкрепа за хора, които се борят за свобода от колониализма; противопоставяне на расизма; подкрепа на идеята за разоръжаване, особено ядрено; справедлив международен ред.

- Обща сигурност

Концепцията за обща сигурност има значение преди всичко за противопоставяне между ядрените сили и по-специално между Руската федерация и САЩ. Съгласно тази концепция в съвременната епоха ядрената война не може да бъде инструмент за политика, като единственият начин за защита на човечеството е избягване на самата ядрена война.

- Сигурност на развиващите се страни

Тук по-скоро концепция липсва. Много от развиващите се

[39] HEYWOOD, A. *Global politics*. London: Palgrave Macmillan, 2014.

страни са изправени пред войни и други форми на конфликти. Безредиците в развиващите се страни в повечето случаи са резултат от възможността за политическа, икономическа или военна намеса на великите сили. Сигурността на хората, живеещи в развиващите се страни, обикновено е борба за индивидуално оцеляване.

- Сигурност на малките държави

Малките държави имат един общ показател и това е малкото население. Освен това малките държави често се сблъскват с други закономерни проблеми като малка територия, ограничени природни ресурси, географска изолация и слабо икономическо и социално развитие. Тези фактори са пречка за организиране и гарантиране на националната им сигурност самостоятелно. Съществуват и малки държави, които са стратегически добре разположени или такива, които притежават ценни природни ресурси, които са изправени пред още по-големи проблеми, живеейки в страх, че трябва да удовлетворят желанията на по-мощните държави.

В общи линии това са класическите концепции за сигурност, но след края на Студената война обхватът на концепциите за сигурност излиза от рамките на военния аспект, формирайки „Концепцията за широката сигурност".

При Концепцията за широката сигурност още по време на Студената война концентрирането върху военния аспект за разбиране на сигурността се подлага на преосмисляне както от анализатори, така и от все повече политически кръгове. В началото на 80-те години започва обсъждане на идеята в съдържанието на понятието „сигурност" да се включат по-широк кръг от въпроси в сравнение с досегашната практика. Причината за този теоретико-политически консенсус е прагматична, тъй като през периода 1980 - 1985 г. само в Западния алианс разходите за отбрана достигат до средно по 1 млрд. щатски долара на ден на годишна база, а Съветският съюз е на границата на икономическа катастрофа поради тотална милитаризация на икономиката. За политиците вече не е било възможно да получават средства за каквото и да е друго, ако то не е критично важно за националната сигурност. И тъй като до този момент критично важна е само „обраната", то политическите фактори стимулират теоретичните търсения за нова формула на „сигурността".

През този период Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа[40] вече е факт. Вследствие на това нарастват и амбициите на ООН най-после да излезе от патовата ситуация, която Съветът за сигурност е наложил на цялата организация. Важна роля изиграват също природозащитните организации и „зелените“ партии в Европа, които налагат дебата за глобална екологична заплаха. В резултат на всичко това сигурността на държавите и населението започва да се свързва не само с военната заплаха, идваща от конкретна държава, но и с широк кръг от фактори, които обхващат начина на живот на хората и естественото състояние на тяхната околна среда. При това на всички тях следва да се отделя такова политическо и обществено внимание, каквото преди се е отделяло само на военните потенциали и баланса им.

Значителен принос в този дебат е есето на Ричард Улман[41] „Преосмисляне на сигурността“ от 1983 г. В него той критикува администрацията на САЩ, че от началото на Студената война непрекъснато интерпретира сигурността на САЩ в твърде тесен военен смисъл. Той предлага и модифицирана дефиниция за сигурността. Според него това е „действие или система от събития, които драстично заплашват да разрушат качеството на живот на гражданите, при това в относително кратък период от време, или заплашват да ограничат значително възможностите на правителствата, частния или неправителствения сектор (отделни хора, групи, корпорации) за избор на алтернативи за действие“[42]. Независимо от прогреса, който дефиницията реализира, в нея се съдържат редица несъвършенства, които се проявяват при сравнение

[40] Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа е най-голямата световна междуправителствена организация в областта на сигурността, която включва всички страни от Европа, САЩ, Канада и Общността на независимите държави. Мандатът ѝ включва контрол над въоръжаването и утвърждаване на човешките права, свободата на пресата и честните избори. Има персонал от 550 служители в седалището си във Виена, Австрия, и още 2 300 служители на други места по света. Началото ѝ е поставено на Конференцията за сигурност и сътрудничество в Европа, състояла се през 1975 г. в Хелзинки, Финландия, в която участват 57 държави, покриващи повечето от Северното полукълбо.

[41] Ричард Улман (ULLMAN, R., 1933 -) - професор по международни отношения в Принстънският университет, Ню Джърси, САЩ.

[42] ULLMAN, R. Redefining Security. *International Security [journal]*.1983, **8**, 129 - 153. ISSN 0162-2889.

на различни казуси на сигурността. Например от нея следва, че по един и същи начин трябва да се посрещат заплахата за икономическите операции на една многонационална корпорация, заплахата от военна агресия или от екологичен колапс. Именно тези ѝ недостатъци илюстрират колко трудно е преминаването от едностранна военно-ориентирана дефиниция към многоаспектен подход.

През същия период много активни стават скандинавските групи от изследователи на сигурността и отбраната. Използвайки успехите на тайната скандинавска дипломация за постигане на мир в Близкия изток и настъпващите процеси за реален контрол над въоръженията и разоръжаването, те усилено разработват темата за сигурността, успоредно с концепцията за „ненастъпателна отбрана". Около фундаменталната книга на Бари Бюзън „Хора, държави и страхове" през 1983 г. се сформира т.нар. Копенхагенска школа[43]. В нея за първи път, освен военната, се идентифицират още четири ключови области на сигурността: политическа, социетална, икономическа и екологична. Политическата област се дефинира като „организационна стабилност на държавата, ефективно държавно управление и идеологии, които гарантират легитимност". Икономическата област на сигурността е описана като „гарантиране на ресурси, финанси и пазари, необходими за поддържане на приемливо равнище на благосъстояние на хората и мощта на държавата". Социеталната сигурност се определя като „устойчиво състояние на традиционните форми на езика, културата, религията и националните традиции на нацията, с осигурени възможности за тяхната еволюция". Екологичната сигурност е дефинирана като „съхраняване и поддържане на местната и глобалната биосфера като ключова среда за осъществяване на всички човешки дейности"[44].

Критиците на подхода на Б. Бюзън и Копенхагенската школа подчертават, че тръгне ли се веднъж по полето на разширяване спектъра на сигурността, практически няма да има край. Може всички важни въпроси на държавното и общественото управление да се

[43] Към нея, освен Бари Бюзан (Barry Buzan), принадлежат още Оле Уевър (Ole Weaver), Яан де Вилде (Jaap de Wilde), Лотар Крок (Lothar Brock), Марк Леви (Marc Levi), Чарлз Шулц (Charles Schultz) и др.

[44] BUZAN, B. *People, States and Fear*. Brighton: Weatsheaf, 1983, p. 19 - 20.

превърнат в проблеми на сигурността и, поради равнопоставеният им по презумпция приоритет, да се стигне до блокиране на управлението. Това е изключително важно съображение, свързано със сериозността на управлението на сигурността. Нацията, а и международната среда, са твърде чувствителни на всяко заявление за намерения по въпросите на сигурността. Ако поради претоварване с проблематика няма реални ресурси за постигането им, сривът на доверие в политическото управление е неизбежен.

Подходът към сигурността коренно се промени след началото на съветската „перестройка“ и тоталните усилия на Михаил Горбачов да намали бремето на настоящите и очертаващите се военни и политически разходи на СССР[45].

На международната конференция „Разоръжаване и развитие“, проведена в рамките на Генералната Асамблея на ООН през 1987 г., се формулира споменатата по рано дефиниция, която отразява новия комплексен подход към сигурността в променящите се условия: „Сигурността е приоритет на всички нации. Тя представлява фундамент както на разоръжаването, така и на обществото развитие. Сигурността се състои не само от военен, но и от политически, икономически, социален, хуманитарен и по човешките права и екологичен аспект“. Легализирането на тази дефиниция поставя въпроса за специализиране на „разширяващата“ се концепция за сигурността. Това е ключов момент в развитието на всяка концепция, която се разработва с амбиция да бъде основа на реална стратегия и политика. Широкият подход към сигурността може да се превърне в опасен за управлението прецедент, ако концепцията, върху която се изгражда, не се подложи на такава специализация. „Съществуват най-малкото два ключови въпроса за такова уточняване: първо, конкретизиране на понятие за сигурност като цел на политиката и второ, определяне на политики, които водят до успешно постигане на тази цел“[46]. Илюстрация на важността на подхода може да се намери в изискването за сигурност, дефинирано

[45] Има се предвид Инициативата за стратегическа отбрана на президента на САЩ Роналд Рейгън и обявеният от него „кръстоносен поход“ срещу комунизма.

[46] BALDWIN, D. Concept of Security. *Review of International Studies [journal]*. 1997. ISSN 0260-2105.

като „отсъствие на пряка заплаха за установените ценности“[47]. Категоричната теза за „отсъствие на пряка заплаха“ може да бъде приложена без особени проблеми, когато става въпрос за военното съдържание на сигурността. При преминаване обаче към Концепцията за широка сигурност, включваща поне посочените в цитирания по-горе документ на ООН аспекти, дефиницията на заплахата следва да бъде преформулирана примерно като „ниска вероятност за разрушаване на установени ценности“. Такъв подход променя военизираната постановка незначително, като в същото време я прави адаптивна към другите аспекти на сигурността, в това число и гражданската сигурност, която включва и защита на населението от пожари, природни бедствия, промишлени аварии и опасни замърсявания.

1.3 Субекти на националната сигурност и мястото на ПБЗН

Основни преки субекти, свързани с националната сигурност на Република България, са: Консултативен съвет за национална сигурност[48] (в чийто състав участва министърът на вътрешните работи, следователно е представена и ГДПБЗН), Държавна агенция „Национална сигурност“[49] и Държавна агенция „Разузнаване“[50].

При изясняване на мястото на ПБЗН в полето на националната сигурност е необходимо да бъде разгледан и пояснен термина „гражданска сигурност“, който е широко обсъждан в свето-вен мащаб, но като че ли остава на заден план в България, въпреки че се дискутира в научните и професионалните среди.

---

[47] Пак там.

[48] *Закон за консултативен съвет за национална сигурност.* Чл. 2 (2).

[49] Държавна агенция „Национална сигурност“ е правоприемник на активите, пасивите, личния състав, персонала и архива на Национална служба „Сигурност“, Дирекция „Защита на средствата да връзка“ към МВР, военното контраразузнаване от Служба „Сигурност - военна полиция и военно контраразузнаване“ към Министерство на отбраната и Агенция за финансово разузнаване. Председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“ се назначава с указ на президента по предложение на Министерски съвет за срок от 5 години.

[50] На 1 ноември 2015 г. влиза в сила Законът за Държавна агенция „Разузнаване“, с който се създава Държавна агенция „Разузнаване“, правоприемник на Националната разузнавателна служба. От своя страна пък Националната разузнавателна служба е създадена с Указ № 152 от 5 февруари 1990 г. на Държавния съвет на Народна република България.

„Гражданската сигурност“ би могла да се дефинира като състояние на обществото, при което е постигната ефективна защита на населението и националното стопанство при пожари, бедствия, аварии, катастрофи и други извънредни ситуации за намаляване на уязвимостта, минимизиране на вредните последствия и бързо възстановяване.

Терминът „гражданска сигурност“ не е нов и в българската политика. За него се говори още в Проекта за Стратегия за сигурност на Република България, подготвяна от правителството на Сергей Станишев през 2006 - 2008 г., но така и не стигнала до приемане, където е записано следното: „Изработването на политиката на национална сигурност изисква разграничаване в рамките на националната сигурност на сигурност на държавата, на гражданска сигурност и на способността за управление при кризи. Сигурността на държавата обхваща външната, отбранителната и институционалната сигурност, докато гражданската сигурност е сигурността на гражданите в тяхната непосредствена среда. Взети заедно, те съставляват националната сигурност в нормални условия.[...] Гражданска сигурност е състояние на законност, при което са защитени животът, свободите, здравето и имуществото на гражданите от асиметрични заплахи с военен или невоенен характер, от природни, технически или комбинирани вредни фактори, от пътни, производствени и битови инциденти, както и от нарушения на обществения ред“[51].

Редица автори смятат, че са налице фактори, предопределящи разработване на отделна Концепция за гражданска сигурност като съставна част от Концепцията за национална сигурност на Република България. На първо място, процесът на глобализация променя самата същност и роля на държавата такава, каквато я познаваме. На второ място, статистиката показва, че много по-голям брой хора загиват в резултат на пожари, бедствия, аварии и катастрофи, отколкото например от терористични актове или от действията на организираната престъпност. Естествено, природните бедствия и

[51] СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността: същност, смисъл и съдържание.* София: Военно издателство, 2011, стр. 231. Авторът проф. Н. Слатински пише, че информацията е от негов личен архив и, че Проекта на тази Стратегия за национална сигурност е била подготвена от работна група, която се е координирала от проф. Д. Йончев.

катастрофите не могат да бъдат елиминирани, но може да бъде подобрена системата за управление при кризи и да се сведат до минимум негативните последици от тези събития. Именно това е една от целите на отделна концепция за гражданска сигурност. Тя би следвало да „се основава на традиционната концепция за национална сигурност, при отчитане на новата среда за сигурност и новите заплахи. Гражданската сигурност не отменя националната сигурност, а само я допълва и разширява обхвата ѝ с оглед постигане на по-висока степен на сигурност за всеки отделен гражданин“[52].

След тази дефиниция е необходимо да бъде отбелязано, че мястото на ПБЗН безспорно е в сферата на гражданската сигурност.

Тук следва да бъдат определени възможните варианти за позициониране на гражданската сигурност, респективно ПБЗН, в системата за национална сигурност. Ако трябва да бъде определено мястото на гражданската сигурност в национална сигурност, в състава на която влизат вътрешна и външна сигурност, без съмнение гражданската сигурност трябва да бъде поставена като част от вътрешната. Тук учените се разделят на две големи групи.

Първата група учени смята, че към традиционните четири опори на сигурността (Армия, Полиция, Специални служби и Отбранителна индустрия) е необходимо са се обособи пета нова опора с автономен бюджет и отговорности - Гражданска сигурност. Като примери в тази насока могат да се посочат организационните модели на САЩ, Руската федерация, Швеция. Показателен е моделът на САЩ, където след 11 септември 2001 г. беше създадено Министерство по вътрешна сигурност[53] в рамките на Федералното правителство, което да осигурява сигурността на територията на САЩ. Това министерство се фокусира върху повишаване на обществената информираност относно възможните рискове за националната сигурност, евентуалните последици от тях, предотвратяване, реагиране, възстановяване и превенция на терористични атаки срещу територията на САЩ и намаляване на уязвимостта и увеличаване подготвеността на САЩ срещу природни и други бедствия и аварии. Сред ключовите дейности, администрирани от министерството, са защита на гражданите и

[52] ПАВЛОВ, Н. *Гражданска сигурност и геополитика*. София: сп. Геополитика № 2, 2006.
[53] Department of Homeland Security.

критичната инфраструктура, както и управление при извънредни ситуации. Ситуацията е подобна и с Министерството на Руската федерация за гражданска отбрана, извънредни ситуации и отстраняване на последиците от природни бедствия[54] и обособения застрахователен фонд за природни и причинени от човека рискове[55]. В този ред на мисли, в Раздел трети на настоящото изследване е предложен именно такъв теоретично-приложен организационен модел за ПБЗН извън МВР.

Другата група учени са на мнение, че отговорностите за гражданската сигурност трябва да бъдат поети от четирите опори на сигурността, развивайки определени допълнителни способности. Като пример тук може да бъде даден организационният модел в България, където ПБЗН е част от МВР, също така и Министерство на отбраната има отговорности по справяне с последиците от пожари, бедствия, аварии и катастрофи в определени случаи.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ има за цел да провери мнението на служители на ръководни длъжности от системата на ПБЗН за наличността на теоретична яснота за сигурността. Той гласи: „Смятате ли, че има достатъчна теоретична яснота по въпросите на националната сигурност?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Има теоретична яснота по отделните елементи на националната сигурност“. 54% от тях са отговорили по този начин, 29% смятат, че няма достатъчна теоретична яснота, а 13% са категорично убедени, че има достатъчна теоретична яснота.

От така получените резултати може да се направи извода, че повече от 2/3 от всички анкетирани служители смятат, че има теоретична яснота по въпросите на националната сигурност. Това дава основание да се твърди, че описаните в Раздел първи на изследването теоретични основи са добре познати и са добра основа за самоусъвършенстване и по-добра ефективност. Във връзка с този въпрос може да се направи извода, че след като теоретичните основи

[54] Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

[55] Фонд основной страховой чрезвычайной ситуации. Финансовые средства, образуемые в процессе страхования природных и техногенных рисков.

са добре познати, следва да бъдат търсени проблемите и начините за тяхното решаване в практическото изпълнение на задачите.

Същевременно, в началото на 2020 г. започна световна пандемия от COVID-19, която изненада света и се оказа, че в сферата на националната сигурност трябва да се обмислят, идентифицират и добавят нови приоритети. Създаде се съвсем нов социален феномен в новата история на човечеството - социална изолация, като единственото доказано и работещо средство за намаляване разпространението на болестта. Всичко това показва, че теоретичните подходи и институции в България (а и не само, също и в ЕС и по света като цяло) са консервативни, бързо се забравят минали предизвикателства и се създават бюрократични апарати, които са неадекватни при изненадващи кризи от нов характер. Това налага необходимостта от преосмисляне и задълбочен научен анализ на сферата на сигурността и настоящото изследване следва да бъде приемано като скромен принос в постигане на тази цел.

Друг от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ цели да проучи самооценката на служителите за значимостта и мястото на ПБЗН и системата на национална сигурност. Той гласи: „Как оценявате степента на важност на ГДПБЗН в системата за национална сигурност?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Високо“. 51% от тях са отговорили по този начин, 27% са отговорили с „Много високо“ и 17% смятат, че има средна степен на важност.

Така получените резултати категорично доказват важността на структурата за ПБЗН като важна част от системата за национална сигурност на страната.

2 Основни схващания за средата за сигурност

2.1 Понятия за среда за сигурност, предизвикателство, риск, опасност и заплаха

Дефиниране на понятие за среда за сигурност също е дискусионен въпрос.

Първи опит за дефиниране на среда на сигурност в национален план е предложен отново в Проекта за Стратегия за сигурност на Република България, подготвяна от правителството на Сергей Станишев през 2006 - 2008 г., но така и не стигнала до финализиране като процедура на приемане. Тук среда за сигурност

представлява „съвкупността от вредните въздействия върху страната, които оказват влияние върху стабилността и живота на гражданите, обществото и държавата“.

В Речника по национална сигурност на Военна академия „Г. С. Раковски“ като среда за сигурност са определени „обществените процеси, протичащи в световен и регионален мащаб, които пряко влияят върху отстояването на основните интереси и реализирането на целите на субектите на сигурност“.

Държавна агенция „Национална сигурност“ дефинира средата за сигурност като „съвкупност от динамично променящи се външни и вътрешни условия, в които държавата функционира, реализира политическите си приоритети и защитава националните си интереси, а обществото и отделният гражданин съществуват и се развиват. Състоянието и промените в средата, от една страна, са източник на възможности за реализация на национални интереси, а от друга са генератор на рискове и заплахи“[56].

Без да се определя по същество понятието „среда за сигурност“ в стратегическите документи, тя се представя като съвкупност от външна и вътрешна среда за сигурност. Външната среда за сигурност се определя от фактори като: глобализацията; засилващото се въздействие на недържавни структури, в това число икономически и религиозни; процеси в сферата на енергетиката; миграционния натиск; проблемите на бедността и развитието; динамиката в промените на климата; членството на страната ни в НАТО и ЕС; международния тероризъм и разпространението на оръжия за масово унищожение; регионалните конфликти; киберпрестъпността и трансграничната организирана престъпност и др. Вътрешната среда за сигурност се определя от: нивото на корупционни практики; организираната престъпност и разпространението на наркотици; конвенционалната престъпност; бюрократизма, злоупотребите и неефективността в управление на държавната и общинската собственост; влошаването на социалния и здравен статус на населението; постоянното преустройство на службите за сигурност и обществен ред и др. Тенденциите в средата

[56] Годишен доклад на Държавна агенция „Национална сигурност“ за състоянието на националната сигурност за 2010 г. *Държавна агенция „Национална сигурност“* [13 март 2020]. Достъпен на: https://www.dans.bg/

на сигурността показват, че в „бъдеще може да възникнат нови конфликтни и кризисни ситуации в различни части на света, което ще налага рисковете и заплахите за националната сигурност и интересите на Република България да бъдат посрещани извън територията на страната като част от съюзните усилия в рамките на НАТО и ЕС. Нито една държава няма да може да се справи самостоятелно с рисковете и заплахите. Това налага търсене на многостранни подходи при уреждане на важни проблеми на развитието и сигурността и засилва взаимозависимостта между политиките, предприемани на национално и международно равнище. ООН, НАТО, ЕС имат важна роля в областта на превантивната дипломация, управлението при кризи, следконфликтното стабилизиране, укрепването на демокрацията, спазването на правата на човека и върховенството на закона“[57].

Средата за сигурност в смисъла, в който е използвана в изследването се припокрива с възгледите на проф. Д. Йончев, че тя е „по-скоро философско, а не физическо понятие, което не съвпада със света на сетивното обкръжение. Средата е абстрактен, събирателен образ на всички въздействия върху дадена система в някакъв времеви диапазон. Тези въздействия влияят на системата или за запазване на устойчивото ѝ състояние, или я изваждат от него, или пък остават неутрални. При това точките на въздействие на средата за сигурност могат да бъдат както извън физическите граници на системата, така и в нейната собствена организационна структура. Системата има два основни типа отношения към въздействията, на които е подложена. Тя или има достатъчен контрол върху тях и остава в нормално състояние, или пък губи контрола и изпада в пълна зависимост от вредните за нея въздействия. Във втория случай говорим за криза“[58].

Присъствието на вредни за дадена система въздействия е много добре дефинирано и разяснено от проф. Н. Слатински, като то се характеризира с четири различни състояния - предизвикателство, риск, опасност и заплаха, които лесно се представят с акронима „ПРОЗа“ (Предизвикателство - Риск - Опасност - Заплаха), или

---

[57] *Актуализирана стратегия за национална сигурност на Република България.*

[58] Университетски речник - Основни понятия - Общ списък на понятия - Сигурност (Автор: проф. Д. Йончев). *Нов български университет* [13 март 2020]. Достъпен на: https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtiq/sigurnost

съответно на английски - „CReDiT“ (Challenge - Risk - Danger - Threat), показващи степента им на въздействие[59].

Предизвикателството е „тенденция или действие, което спрямо системата носи обективен характер и последиците зависят от отговора, който ще му бъде даден. Ако отговорът е верен, то ползите се максимизират, а щетите се минимизират, но ако отговорът е погрешен, то ползите се минимизират, а щетите се максимизират. Предизвикателството е свързано с *прогнозирането*. При прогнозирането нашето поведение, подходът ни към проблема са насочени към предвиждане. Ние действаме така, че да бъде абсолютно невъзможно съществуването и на най-малката вероятност проблемът да възникне. Би могло да се каже, че ние трябва все повече да имаме умения (способности) за прогнозиране и трябва да предвиждаме това, което може да се случи напред в бъдещето“[60]. Като пример за предизвикателство в случая на настоящата разработка могат да се посочат количествените измерения на броя на загиналите и пострадалите при пожари всяка година в България, които не само не намаляват, а остават постоянни с лека тенденция на повишаване[61].

Рискът е „процес или действие, който може да донесе на системата позитивни или негативни ефекти с неопределени вероятност и последствия. По този начин рискът може да бъде дефиниран като въздействие на неопределеността върху целите на системата. Рискът е свързан с *ранното сигнализиране*. При ранното сигнализиране нашето поведение и подходът ни към проблема са проактивни. Ние действаме преди проблемът да се появи, защото ако

---

[59] Много автори работят по тази тематика, но тук изследването ще бъде обогатено с дефинициите, изведени от проф. Н. Слатински, които най-добре описват изследвания проблем.

[60] СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността - животът на мрежата*. София: Военно издателство, 2014, с. 202.

[61] Статистическа информация за дейността на ГДПБЗН - МВР, т. 1.4. Статистически данни за пожари, загинали и пострадали за периода от 1996 г. до 2019 г., като разпределението на загиналите при пожари е както следва: 1996 г. - 95 загинали; 1997 г. - 92 загинали; 1998 г. - 95 загинали; 1999 г. - 94 загинали; 2000 г. - 98 загинали; 2001 г. - 104 загинали; 2002 г. - 97 загинали; 2003 г. - 108 загинали; 2004 г. - 104 загинали; 2005 г. - 102 загинали; 2006 г. - 95 загинали; 2007 г. - 105 загинали; 2008 г. - 112 загинали; 2009 г. - 122 загинали; 2010 г. - 79 загинали; 2011 г. - 122 загинали; 2012 г. - 121 загинали; 2013 г. - 106 загинали; 2014 г. - 103 загинали; 2015 г. - 109 загинали; 2016 г. - 129 загинали; 2017 г. - 146 загинали; 2018 г. - 145 загинали; 2019 г. - 134 загинали.

се появи дори като малък проблем, той много бързо може да стане голям. Би могло да се каже, че ние трябва да имаме умения (способности) за ранно сигнализиране и да сме проактивни спрямо това, което ще се случи утре“[62].

Опасността е „явление или действие, чието обективно развитие може да окаже негативно влияние върху системата. При опасността има елемент на времева неопределеност, свързана с момента на реализиране, а също така отсъства непосредствено изразен субект носител. Опасността е свързана с *превенцията*. При превенцията нашето поведение и подходът ни към проблема са активни. Ние действаме, когато проблемът е малък, за да не му позволим да стане голям проблем. Би могло да се каже, че ние действаме превантивно и сме активни спрямо това, което се случва днес“[63]. Като пример за вредно въздействие в тънката граница между опасността и заплахата може да определим пандемията от COVID-19.

Заплахата е „събитие или действие, което представлява възможно посегателство върху системата. При заплахата съществува определен субект, от когото тя произхожда и е конкретизирана по време на реализиране. Тя може да бъде целева (да преследва конкретен деструктивен резултат) или косвена (да се стреми към друг скрит негативен ефект от осъществяването ѝ). Заплахата е свързана с *реагирането*. При реагирането нашето поведение и подходът ни към проблема са реактивни. Ние действаме, когато има проблем. Би могло да се каже, че ние реагираме и сме реактивни спрямо това, което се е случило вчера“[64].

2.2 Промени в средата за сигурност, касаещи ПБЗН

Преди идентифициране на конкретни предизвикателства пред службите за ПБЗН е необходимо да бъде обърнато внимание на съвременните промени в средата за сигурност като общи понятия.

Част от промените на днешното съвремието могат да се обобщят във:

- Глобализацията

---

[62] СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността - животът на мрежата*. София: Военно издателство, 2014, с. 203.
[63] Пак там, с. 203.
[64] Пак там, с. 204.

Икономическата глобализация, като все по-голяма интеграция на международната икономиката, значително намалява способността на страните (включително и България) да влияят съществено на развитието на икономиките си. Тъй като икономиката влияе на всички области на живота, глобализацията носи проблеми на цялото общество, включително и на службите за ПБЗН, които стават все по-трудни за разрешаване. Благосъстоянието на икономиките на големите страни влияят пряко на българското предприемачество и следователно на българската държава, бюджет и благосъстояние на гражданите. Това се отразява и на поведението на хората, и на способността на службите за ПБЗН да осъществяват своите задачи. Службите се нуждаят от постоянно анализиране на своите резултати и търсене и намиране на начини да направят своята работа по-ефективна. Глобализацията носи също и проблеми, които надминават националните граници - например големи бедствия, аварии и катастрофи, епидемии, тероризъм, миграционни потоци. Те носят със себе си последствия, с част от които службите за ПБЗН трябва да се справят. В тази ситуация международното сътрудничество между държавите както в превантивната, така и в оперативната дейност стават все по-важни.

- Технологичният напредък

Използването на технологиите подобрява ефективността на службите за ПБЗН, но в същото време ги прави и по-уязвими, тъй като все повече зависят от различни технологични решения, които не са изцяло под пряк контрол на използващите ги (от сривове на системи от чисто технически характер до кибератаки). Неизправности в някои функции на използваните технически решения влияят значително върху функцията на цялото общество и сигурността на хората. Постоянната оценка и усъвършенстване на системите, които влияят на изпълнението на задачите на службите за ПБЗН са жизненоважни за структурата и населението. От друга страна, умелото използване на технологичните постижения може значително да повиши ПБЗН на хората както чрез новите методи на комуникация (вкл. социални мрежи) в превантивната дейност за недопускане на пожари, така и с използване на съвременни пожароизвестителни и пожарогасителни инсталации, които значително подпомагат пожарникарите в оперативната дейност. Новите съвременни сгради са в състояние стриктно да наблюдават автоматично безопасността и да

уведомяват за всяка възникнала опасност. Въпреки това, разработване и внедряване на нови технологични решения за пожарна безопасност е и ще продължава да бъде предизвикателство за инженерите по пожарна безопасност.

- Социално-икономическата среда

Подобно на други страни в Европа, българското население се променя. Нацията застарява, раждаемостта намалява, а много от най-добрите български ученици избират да учат, а впоследствие да работят и живеят в чужбина. Със застаряващо население вероятността от пожари и жертви от пожари в домашна среда се увеличава. Това ясно се вижда от тенденцията за разпределение по възрасти на загиналите при пожари, което показва, че броят на възрастните хора, загинали при пожари, е най-голям[65]. С нарастващата урбанизация райони, далеч от големите градове, стават все по-слабо населени, което от своя страна увеличава разходите и времето за реакция при извършване на пожарогасителни и спасителни дейности. За осигуряване на адекватна достъпност до пожарогасителни и спасителни дейности за всеки жител на държавата развитието на доброволните формирования става все по-важен фактор. Урбанизацията също така променя вида на произшествията и обхвата на техните последствия. Индивидуализмът в модерния свят нараства и това води до намаляване на ценностите и способността на различни граждански организации да предизвикват реална промяна. Голяма част от социалната активност е преместена във виртуален свят, а при наличие на реална опасност често се срещат действия по заснемане и виртуално „споделяне“ в социалните мрежи, отколкото реални смислени действия по неутрализиране на заплахата и оказване на помощ на нуждаещите се. Също така нарастващият индивидуализъм сред населението прави набирането на желаещи за участие в доброволни формирования все по-трудно начинание.

- Общественото мнение и социално участие

[65] Статистическа информация за дейността на ГДПБЗН - МВР, т. 1.4. Статистически данни за пожари, загинали и пострадали за периода от 1995 г. до 2019 г. Например загинали по възраст при пожари за 2019 г.: на възраст до 7 години - 4 деца; на възраст от 8 до 14 години - 1 дете; на възраст от 15 до 18 години - няма; на възраст от 19 до 60 години - 36 души; на възраст от 61 до 70 години - 42 души; на възраст над 70 години - 51 души при общо 134 загинали.

Съвременните анкети показват, че пожарникарската професия е с най-голямо доверие сред обществото в много страни и средноаритметичен лидер в световен мащаб[66]. Българското общество също от години смята службите за ПБЗН като много надеждни. Поддържането на това доверие е важна дейност за постигане на целите на структурата, но натискът дейността да се извършва с възможно най-малко ресурси превръща тази задача във все по-голямо предизвикателство.

Тук е необходимо да бъде отбелязано, че са възможни шокиращи промени. Те обикновено са напълно непредвидени, внасят допълнителна несигурност и могат да обърнат целия концептуален ход на историята. Пример за такава комплексна проява е вече споменатата по-горе пандемия от COVID-19, последвалата икономическа криза и своеобразен край на глобализационните процеси и отворените съюзи чрез затваряне на границите.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ има за цел да проучи мнението на служителите относно динамиката на средата за сигурност в България. Той гласи: „Как оценявате средата за сигурност в България?“. 34% от анкетираните служители смятат, че средата за сигурност в България остава една и съща през последните 15 години, 32% смятат, че се подобрява, а 25% са на мнение, че се влошава.

Така получените резултати показват, че общо мнение по този въпрос сред служителите няма. Като тенденция може да бъде отбелязано, обаче, че по-скоро се подобрява или остава една и съща, отколкото да се влошава.

3 Предизвикателства пред пожарната безопасност и защитата на населението

След изясняване на съвременните промени в средата за сигурност ще бъдат разгледани основни предизвикателства пред службите за ПБЗН, като ще бъдат разделени на обективни и субективни, взимайки под внимание и резултатите от ЕСИ.

---

[66] GFK VEREIN. *Trust in Professions 2018 - a GFK Verein study. From firefighters to politicians.* Nuremberg: GFK Verein Press, 2018. Например: Франция - 99% доверие сред обществото; САЩ - 94% доверие; Испания - 97% доверие; Италия - 91% доверие; Бразилия - 96% доверие; Южна Корея - 88% доверие; Русия - 90% доверие; Швеция - 97% доверие; Германия - 96% доверие; Нидерландия - 99% доверие.

3.1 Обективни предизвикателства

Освен индустриализацията, безспорно много голямо предизвикателство пред службите за ПБЗН не само в България, но и в световен мащаб, са климатичните промени и съпътстващите ги бедствия.

Мнението за промените в климата се споделя на световно ниво като причина за повишаване на риска от бедствия. Съгласно данни от Доклада за глобална оценка на ООН за 2015 г., икономическите загуби от бедствия (земетресения, цунами, циклони и наводнения) достигат „средна стойност от 250 до 300 млрд. щатски долара всяка година“. Това са необходимите финансови средства, които страните общо трябва да отделят всяка година, за да гарантират своето възстановяване от предстоящите бедствия. В доклада се посочва още, че „глобалната промяна в климата вече въздейства върху нивата на опасност, повишавайки рисковете от бедствия“. Ефектите на промяната в климата, обаче, не са равномерно разпределени, в резултат на което отделните страни биват засягани по различен начин и интензитет. Акцент е поставен и върху изчислението, че „средните годишни загуби ще се увеличат до 415 млрд. щатски долара до 2030 г. поради необходимостта от инвестиции в градска инфраструктура“. Посочва се, че това нарастване би могло да се избегне, ако се „осъществи годишна инвестиция от 6 млрд. щатски долара в подходящи стратегии за превенция и управление на риска от бедствия, което от своя страна ще генерира ползи по отношение намаляване на загубите с до 360 млрд. щатски долара. Това би представлявало еквивалент на годишно намаляване на новите и допълнително очаквани загуби с повече от 20%. Тази годишна инвестиция в намаляване на риска от бедствия представлява само 0,1% от шестте трилиона щатски долара, които е необходимо да бъдат вложени в инфраструктура през следващите 15 години. За много страни, обаче, тази малка допълнителна инвестиция може да се окаже важна крачка по пътя към постигане на устойчиво развитие“[67].

Предвид изнесените данни е необходимо всички държави да положат усилия за създаване на превантивни механизми за

[67] UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Global assessment report on disaster risk reduction*. Geneva: UN, 2015, p. 316.

недопускане на нови рискове, намаляване на съществуващите и ефективното им управление, с цел осигуряване на устойчиво икономическо и социално развитие. За да се постигне това е необходимо страните да извършат анализ на ситуацията, на наличния капацитет, правилно да определят и оценят проблемите и да изготвят превантивни стратегии, които да им дадат възможност да се подготвят адекватно за предизвикателствата на бъдещето. Процесът на определяне на правилната посока на действие би могло да се подпомогне чрез получаване на чуждо мнение, съвети или гледни точки от независими, но квалифицирани и компетентни партньори. Такава е и идеята на така наречената „партньорска проверка“[68], която се извършва от експерти в областта на защита при бедствия. Този процес дава възможност да се получат външни експертни мнения и нови идеи, да се споделят добри практики в областта и ясно да се открояят секторите, нуждаещи се от подобрение. Партньорските проверки са практика, която за пръв път бе въведена от Офиса на ООН за намаляване на риска от бедствия[69]. През 2012 г. и 2013 г. бяха извършени пилотни партньорски проверки, посредством които се оцени изпълнението на Рамката за действие от Хиого[70] на национално ниво, съответно в Обединеното кралство и Финландия. Не е случаен фактът, че двете партньорски проверки оценяват точно степента на изпълнение на Рамката за действие от Хиого. Всъщност важността на документа се предопределя още от 2005 г., когато в гр. Кобе, префектура Хиого, Япония, ООН свика Световна конференция за намаляване на риска от бедствия. В края на форума 168 правителства приемат Рамката за действие от Хиого, която представлява десетгодишен план, целящ постигане на един по-безопасен от природни бедствия свят. Рамката за действие от Хиого беше глобалният план за намаляване на риска от бедствия през изминалото десетилетие. Основният очакван резултат от изпълнението на Рамката беше „значително намаляване на загубите от бедствия в икономическите, социалните и природните активи на общества и

[68] Peer Review.
[69] United Nations Office for disaster risk reduction.
[70] UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Hyogo framework for action 2005 - 2015: Building the resilience of nations and communities to disasters.* World conference on disaster reduction in Hyogo, Japan. Geneva: UN, 2005.

държави“. Предвид факта, че Рамката за действие от Хиого беше с обхват до 2015 г., международната общност, активно подпомагана от Офиса на ООН за намаляване на риска от бедствия, през 2012 г. стартира процедура за изготвяне на нова рамка, която да наследи изтичащата. В резултат на тригодишна работа, дебати и преговори по време на Третата световна конференция за намаляване на риска от бедствия, провела се през 2015 г. в гр. Сендай, Япония, бе приета Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай[71]. Новата рамка-наследник представлява ново 15-годишно, доброволно, необвързващо споразумение, което определя, че „всяка страна има първостепенна роля за намаляване на риска от бедствия, като следва този ангажимент да бъде споделен и с останалите заинтересовани страни (местното управление, частният сектор и др.)“. Рамката има за цел да постигне следния резултат: „значително намаляване на риска от бедствия и загубите на живот, поминък, здраве, икономически, физически, социални, културни и природни активи на хора, бизнес, общества и страни“. Рамката от Сендай подчертава, че реализиране на този резултат изисква силна отдаденост и включване на политическото ръководство на всяка страна на всички нива, за да се създаде необходимата благоприятна среда за нейното изпълнение. Посочва се още, че постигане на очаквания резултат налага следване на важната цел за „недопускане на нови и намаляване на съществуващи рискове от бедствия чрез изпълнение на интегрирани и всеобхватни икономически, структурни, правни, социални, здравни, културни, образователни, природни, технологични, политически и институционални мерки, които не допускат и намаляват излагането на опасност и уязвимост при бедствия, повишават готовността за реагиране и възстановяване и така засилват устойчивостта“. Следвайки добрите практики, наложени при изпълнението на Рамката за действие от Хиого, Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай също акцентира върху необходимостта от иницииране на доброволни партньорски проверки с цел да се насърчи обмяната на добри практики, информация и взаимни знания в сферата на превенцията и управлението на риска от бедствия.

[71] UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Sendai framework for disaster risk reduction 2015 - 2030*. Third United Nations world conference on disaster risk reduction in Sendai, Japan. Geneva: UN, 2015.

3.2 Субективни предизвикателства

Въпреки всеобщото мнение, че климатичните промени са основно предизвикателство пред службите за ПБЗН, не трябва да се подценяват и обективните такива.

Освен безстопанствеността като отговор, посочен от анкетираните служители, е необходимо да бъдат отбелязани и следните субективни предизвикателства.

Българското общество от години смята службите за ПБЗН като много надеждни, както вече бе казано. Поддържане на това доверие е важна част и голямо предизвикателство за работата и мотивацията на служителите, тъй като то се гради за дълъг период от време чрез предоставяне на качествена и навременна намеса при всякакви създали се опасности за населението.

Средата, която ни заобикаля, се променя по-бързо от всякога. Важно предизвикателство пред службите за ПБЗН е капацитетът им да бъде в крак с времето, като при спешна необходимост да имат възможност за бърза и навременна реорганизация на дейността във връзка с изменените условия.

Намаляването на населението извън големите градове оказва пряко въздействие върху малките пожарни служби, тъй като се намалява минималният брой служители на дежурство, намаляват се до минимум разходите за поддръжка на пожарната и спасителната техника, а в най-лошия случай може да става въпрос и за закриване на служби. В такива условия осигуряване на безопасността на хората става все по-сложна задача. Възможно решение на проблема е да се работи за увеличаване на доброволните формирования и създаване на напълно автономни, доброволни пожарни служби. В същото време набиране на доброволци е голямо предизвикателство във връзка с намаляващото и застаряващото население в тези райони. Набирането на доброволци се затруднява също и от индивидуализма в обществото.

Както е присъщо на всяка обществена организация, службите за ПБЗН може да изпитват обществен натиск след аварийна ситуация за постигане на дадени, краткосрочни цели, които да попречат на постигането на по-важни, дългосрочни цели.

Голямо предизвикателство е значителното увеличаване на разяснителната дейност за подобряване на културата на населението по ПБЗН и намаляване броя на загиналите и пострадалите хора при

пожари. Навсякъде, където съществува такава дейност по света, се постига голям положителен ефект за създаване на по-безопасна среда.

Подобно на други обществени организации, службите за ПБЗН също са изправени пред предизвикателството да мислят и предлагат варианти, как да използват ефективно развитието на интерактивната комуникация и нарастващата употреба на смарт устройства сред хората за постигане на техните цели.

Повишаване на готовността и натренираността на служителите за справяне със специфични пожари и аварийни ситуации е голямо предизвикателство за службите за ПБЗН без наличие на голям национален тренировъчен център за пожарникари и доброволци за практическо отработване на различни техники в максимално близка до реалната среда.

Основно предизвикателство е търсене на решения за подобряване и оптимизация на дейностите по ПБЗН, в това число намаляване броя на жертвите при пожари, който за последните години бележи най-високите си стойности. Това е възможно чрез търсене и намиране на работещи решения както в превантивната, така и в оперативната дейност, чрез научен анализ на националния модел и водещи организационни модели както в Европа, така и извън нея.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ има за цел да идентифицира предизвикателствата пред ПБЗН по мнение на анкетираните служители. Той гласи: „Кои според Вас са бъдещите предизвикателства пред ПБЗН в България?“. На този въпрос бе необходимо посочване само на един от отговорите, което е предпоставка служителите да изберат най-голямото предизвикателство според тях. Анкетираните служители са дали откроващ се приоритет на отговора „Климатични промени“. 57% от тях са отговорили по този начин, 25% смятат, че безстопанствеността е бъдещото предизвикателството, а 11% са посочили индустриализацията.

Обобщения и изводи от Раздел ПЪРВИ

Дефиниране на понятията „сигурност“ и „национална сигурност“ е сложна, обърквaща и конфликтна задача, защото автори от различни епохи, школи и държави дават различни определения в зависимост от гледните си точки в широкия обхват в сферата на сигурността. Разгледани са дефиниции от различни източници, като

от значение за изследването са и определенията в чуждестранните модели - европейски, азиатски, американски. Това, че съществуват много различни интерпретации и определения на тези понятия, единствено означава, че комплексни, всеобхватни, универсални определения за сигурност и национална сигурност не съществуват и за всеки отделен случай трябва да се търси златното сечение, като тук водещи са проблемите на ПБЗН.

За нуждите на изследването е въведена следната широкообхватна дефиниция за сигурност като динамична характеристика на личността, общността или държавата, изразяваща се в отсъствие на преки предизвикателства, рискове, опасности и заплахи или страх от такива в основните сфери на живота или в случай, че такива настъпят (в това число пожари, бедствия, аварии и катастрофи от обективен или субективен характер) личността, общността или държавата ще бъдат в състояние да се справят с тях без значими загуби, завръщайки се отново в първоначално състояние, което позволява реализиране на личностните, груповите и общностните потребности, интереси и ценности.

Дефиницията за национална сигурност в Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ е изведена като „динамично състояние на обществото, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

На този фон е обобщено, че ПБЗН се очертава като специализирана институция, която осигурява много широк кръг основни права, свободи и сигурност на гражданите чрез осигуряване на пожарна безопасност, извършване на пожарогасителни и спасителни действия, защита на населението при пожари и природни или причинени от човека бедствия.

Двете основни идеи, по които се разсъждава в науката за сигурността, са свързани с школата на политическия реализъм и школата на политическия идеализъм.

Концепциите за сигурност в чисто военен аспект са: баланс на силите; взаимно възпиране; колективна сигурност; неутралитет;

необвързаност; обща сигурност; сигурност на развиващите се страни; сигурност на малките държави. Това са класическите концепции за сигурност, но след края на Студената война обхватът на концепциите за сигурност излиза от рамките на военния аспект, формирайки „Концепцията за широката сигурност“, в която сигурността се състои не само от военен, но и от политически, икономически, социален, хуманитарен и по човешките права и екологичен аспект. Такъв подход се адаптира към други аспекти на сигурността, в това число и гражданската сигурност, която включва и защита на населението от пожари, природни бедствия, промишлени аварии и опасни замърсявания. За нуждите на изследването е приет за релевантен именно широкият поглед върху сигурността.

Основни преки субекти, свързани с националната сигурност на Република България, са: Консултативен съвет за национална сигурност (в чиито състав участва министърът на вътрешните работи, следователно и ГДПБЗН), Държавна агенция „Национална сигурност“ и Държавна агенция „Разузнаване“.

Дефиниране на понятие за среда за сигурност също е дискусионен въпрос, като обикновено тя се представя като: външна среда за сигурност и вътрешна среда за сигурност. Средата за сигурност в смисъла, в който е използвана в настоящата разработка се препокрива с възгледите на проф. Д. Йончев, че е „по-скоро философско, а не физическо понятие, което не съвпада със света на сетивното обкръжение. Средата е абстрактен, събирателен образ на всички въздействия върху дадена система в някакъв времеви диапазон. Тези въздействия влияят на системата или за запазване на устойчивото ѝ състояние, или я изваждат от него, или пък остават неутрални“.

Присъствието на вредни за дадена система въздействия се характеризира с четири различни състояния - предизвикателство, риск, опасност и заплаха.

Промените в средата за сигурност на днешното съвремие могат са бъдат обобщени във: глобализацията; технологичния напредък; социално-икономическата среда; общественото мнение и социално участие. Възможни са шокиращи промени, за които службите и населението трябва да бъдат подготвени. Те обикновено са напълно непредвидени, внасят допълнителна несигурност и могат да обърнат целия концептуален ход на историята. Пример за такава

комплексна проява е пандемията от COVID-19, последвалата икономическа криза и своеобразен край на глобализационните процеси и отворените съюзи чрез затваряне на границите.

Предизвикателствата пред ПБЗН са основно идентифицирани от ЕСИ, разделени на обективни и субективни. От получените резултати може да бъде направен извода, че климатичните промени ще бъдат фокусът и основно предизвикателство пред службите за ПБЗН в бъдеще. Въпреки категоричността на отговора, е необходимо да бъде обърнато внимание и на други отбелязани предизвикателства, като безстопанствеността и индустриализацията, а също и на тези, дадени от служителите в свободен отговор: демографската криза; неинформираността на населението по въпросите за ПБЗН; актуализиране на нормативни документи; безотговорността; ниската култура и образование на част от населението; поддържането на пожарната техника и сградния фонд.

Необходимо е да бъде отбелязано, че предизвикателствата могат да се развият екстремно, за което е необходима подготовка, като затова са предложени промени в сега действащия модел, включително и екстремен такъв извън МВР.

РАЗДЕЛ ВТОРИ

Актуални организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението – национален и чуждестранен опит

Научната задача на този раздел е да бъде направено обобщение на еволюционното развитие на организационния модел за ПБЗН в Република България, така както и да се направят обобщения, сравнения и идентифициране на приложими практики от организационните модели за ПБЗН в Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Механизма за гражданска защита на ЕС, Специален административен район Хонконг и Съединените американски щати. Фактите, концепциите и сведенията за организационната структура на чуждестранните модели са селектирани специално за нуждите на това изследване, като са обобщени, сравнени и идентифицирани приложими практики основно от гледна точка на ПБЗН, без да бъде поставян фокус върху различията в икономиките, структурите за опазване на обществения ред и т.н.

Основната форма на структурата на организационния модел на системата на ПБЗН е от съществено значение за нейната ефективност. В национален план тя е линейно-функционална структура от гледна точка на управленската теория, която и в световен мащаб е най-често използвана от службите за ПБЗН. Тя дава „възможност на ръководителите на звена да упражняват принципа на единоначалие към подчинените им подструктури по вертикална и хоризонтална линия и същевременно да използват квалификацията на подчинените им ръководители и служители във функционално отношение“[1].

Съществуват три основни модела на институционална уредба на ПБЗН в повечето страни. В първия попадат страните, при които основните правомощия по осигуряване на гражданска сигурност са съсредоточени в рамките на МВР на централно ниво, а на регионално - от неговите териториални подразделения. При този модел се използват екипите за ПБЗН, полицията и здравните служби в случаи

[1] ИЛИЕВ, И. *Управление на полицейските и специални служби.* София: Албатрос, 2000, с. 185 - 189.

на пожари, аварии и бедствия. Към втория модел могат да се отнесат страните, при които правомощията в тази област се осъществяват основно от Министерство на отбраната. На регионално ниво те се подпомагат в дейността си от регионалните подразделения на министерството и/или областните и общинските органи. Участието на доброволци и неправителствени организации е частично. МВР или респективно Министерство на отбраната, са отговорни за организиране и провеждане на цялостна стратегия за гражданска сигурност. Те осъществяват контрол и координация между техните звена и евентуални други участници в действията по предотвратяване на пожари, бедствия, аварии, терористични атаки и ликвидиране на последиците от тях. Третият модел, който е най-малко застъпен, е този, при който правомощията на централно ниво са концентрирани в ръцете на Министерски съвет и се осъществяват от различни правителствени органи или агенции на централно и местно ниво. Финансирането и при трите модела се осъществява изцяло за сметка на държавния бюджет. Важно е да се подчертае, че в някои европейски страни, като Швеция, Норвегия и Германия, системата на гражданска сигурност се намира в процес на трансформация, насочена към създаване на самостоятелно звено, извън Министерството на отбраната и МВР, осъществяващо правомощията в тази област и координиращо дейността на останалите държавни органи, които могат да се включат при възникване на кризисни ситуации, пожари, бедствия или аварии.

Основният фокус на раздела е върху актуалните национални модели на различните страни, като особено внимание е обърнато на българския организационен модел за ПБЗН като предмет на цялото изследване. Това е причината за по-обширно представяне, първо, точно на българския модел, в комбинация с резултатите от проведеното ЕСИ, следван от моделите на европейски страни (Република Естония, Република Португалия, Република Франция), следван от кратко представяне на принципите за функциониране на Механизма за гражданска защита на ЕС, въпреки „принципа на представяне от общото към частното“. След което са разгледани и екзотични за България модели (Специален административен район Хонконг и Съединените американски щати).

Представянето на информацията е организирано в напълно еднаква структура на изложението, което прави организационните

модели лесно сравними. Разгледаните акценти във всеки един от моделите са: кратка социално-икономическа характеристика на съответната страна; исторически преглед на службата за ПБЗН на съответната страна; място, нормативни документи, основни дейности и структура; доброволни формирования; статистически данни; обучение на служители; обобщение за съответната страна и моделът за ПБЗН; предизвикателства пред модела за ПБЗН в съответната страна и приложими практики за Република България.

Причините за избора на всяка една от конкретните държави са изложени в началото на всяка глава, преди представяне на самия модел за ПБЗН. Като критерии за подбор точно на тези страни може да бъде отбелязан първо географският критерий от гледна точка на климата (северен, южен, умерен) и второ цивилизационният критерий (руско-скандинавски, иберийско-атлантически, типичен западно европейски и екзотичен - американски и азиатски).

1 Еволюция на модела за пожарна безопасност и защита на населението в Република България

Настоящата глава относно ПБЗН в Република България се базира на придобит методически опит и източници, които са издирени, класифицирани, анализирани и обобщени лично от автора като служител в системата на МВР от 2013 г. насам на длъжност „инспектор“ в Сектор „Пожарогасителна и спасителна дейност“ на Седма районна служба „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Столична дирекция ПБЗН на ГДПБЗН - МВР.

1.1 Кратка социално-икономическа характеристика на България

Площта на България[2] е 110 994 km^2, а населението 6 951 482 души (по прогнозни данни към края на 2019 г.[3]) с плътност от 63 жители/km^2. Средната годишна температура е +10,5°C[4]. Брутният вътрешен продукт по данни на Международния валутен фонд за

[2] ПЕНИН, Р. *Природна география на България.* София: Булвест-2000, 2007, с. 18.

[3] Информация за населението на България към 31 декември 2019 г. *Национален статистически институт* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2019_ XE8MEZL.pdf

[4] География на България. *Свободна енциклопедия Уикипедия* [3 март 2020]. Достъпен на: https://bg.wikipedia.org/wiki/Георгрaфия _на_България

октомври 2019 г. е 66 250 милиона щатски долара[5], а брутният вътрешен продукт на глава от населението 9 518 щатски долара. Средната заплата за страната за септември 2019 г. е 1 266 лева/месец[6].

Обобщена информация в табличен вид за социално-икономическите характеристики на държавите и характеристиките на службите за ПБЗН в България и останалите страни, разгледани в изследването - Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Специален административен район Хонконг и Съединените американски щати, е показана съответно в Приложение А и Приложение В.

1.2 Исторически преглед на службата за ПБЗН на България [7,8,9]

ПБЗН в България има богата история и достижения, сравними в много отношения с развитите европейски страни.

По времето на османския феодализъм по българските земи са възниквали често стихийни и опустошителни пожари. През 1770 г. пожар в Пловдив унищожава 500 къщи и взема немалко човешки жертви. Пак в Пловдив през 1788 г. при пожар са унищожени 3 000 къщи. През 1810 г. Свищов е опожарен до основи. През първата половина на XIX-ти век във Велико Търново възникват няколко големи пожара през 1818, 1845, 1847 г. Стихиен пожар възниква в София на 25 март 1831 г., като след бедствието в града е организирана първата тулумбайджийска тайфа по заповед на султан Махмуд II. Наблюдение за пожари се извършвало от най-високите части на града - от минарето на джамията в центъра и от камбанариите на църквите „Света Неделя“ и „Света София“. При пожар се давали топовни

[5] World Economic Outlook Database, October 2019. *International Monetary Fund* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/October

[6] Средна брутна месечна работна заплата за септември 2019 г. *Национален статистически институт* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.nsi.bg/ sites/default/files/files/pressreleases/EmplsSalary2019q3_681F6BK.pdf

[7] В науката с исторически метод се обозначава търсенето на знания за обекта или системата на изследване (в случая ПБЗН) чрез изучаване и използване на неговата/нейната история.

[8] Историческа справка за ПБЗН в България. *ГДПБЗН* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.mvr.bg/ gdpbzn/дирекцията/история/историческа-справка

[9] Историческа справка за ПБЗН в България. *СДПБЗН* [3 март 2020]. Достъпен на: https://sofia-fire.bg/ content.php?cat=3&subcat=1&id=1&m=0

гърмежи или забивали църковните камбани. При потушаване на Априлското въстание през 1876 г. стотици били опожарените села, черкви, манастири, училища в Батак, Брацигово, Клисура, Панагюрище, Пещера, Перущица, Ново село, Кръвеник, Батошево и много други.

На места българското еснафство доброволно се самоорганизирало със свои подръчни средства за борба с пожарите, но липсата на сериозна организация за гасене и използваните примитивни средства, липсата на водоснабдяване в населените места, долепените една до друга паянтови сгради създавали благоприятни условия за възникване на чести и стихийни пожари.

След Освобождението на България през 1878 г., при изграждане на обществените институции и новата администрация, организирането на противопожарната охрана се възлага на общините. Една от първите същински пожарни команди е създадена през 1878 г. в София. По искане на софийския полицеймайстер - руският капитан от гвардията Скугуревски, Общинският съвет, на заседанието си на 25 юни 1878 г., се занимава с въпроса за „набавяне на нужните противопожарни инструменти и снаряжения“. Поради липсата на достатъчно средства за назначаване на постоянни щатни пожарникари, софийската община, с Протокол № 1 от 14 юли 1878 г., задължава гражданите да вземат участие в гасенето на пожари. На 1 октомври 1878 г. старши стражарят Захари Коритаров е назначен за брандмайстер (командир) на пожарната команда в София, която наброявала 8 души щатни пожарникари.

През 1878 г. се учредява и първата пожарна команда във Варна. Закупуват се две ръчни помпи с принадлежности, като в началото се използват 36 хамали под ръководството на един старши, без заплащане. На следващата година са назначени четирима пожарникари, които провеждали пожарно наблюдение от кулата на стария градски часовник. През 1879 г. са организирани също и пожарни команди в Асеновград, Бургас, Габрово и Лом. Противопожарната служба в Пловдив се създава по разпореждане на генерал Веляминов в края на 1878 г. след учредяване на градския общински съвет. Задачите по охрана на града в случай на пожар се възлагат на група милиционери, назначени със специална заповед от военното комендантство.

С Указ № 235 на княз Александър Батенберг от 1880 г. е утвърден Закон за наказанията, които мировите съдии могат да налагат. Глава VII съдържа 10 члена, които предвиждат строги наказания за нарушаване на предписаните пожарни правила. Регламентирани са: устройство на стаи, огнища и комини; почистване на комини; съхраняване и използване на леснозапалими вещества; палене на огън във и извън населените места; профилактични мерки за кораби и пристанища; участие на населението в потушаване на пожари и др.

В началото на 1881 г. пловдивският кмет Иван Гешев свиква заседание на градския общински съвет, като един от основните въпроси е този за реорганизиране на пожарната команда. С Протокол № 18 от 5 февруари 1881 г. се гласува специален бюджет за финансовата ѝ издръжка, щат и униформи. Първият пожарен командир е австриец, не след дълго заменен от Али Чауш.

През 1882 г. се сформира пожарна команда в Стара Загора. През 1883 г. се създават пожарните команди в Плевен, Шумен и Видин, а впоследствие и в много други градове.

През 1883 г. Народното събрание приема Закон за пожарите по селата, махалите, колибите и по-малките градове, които се занимават преимуществено със земеделие (Обн. ДВ. бр. 136 от 1883 г.). Законът задължава собствениците да се грижат за пожаробезопасното използване на земите, работилниците, фабриките и сградите.

През 1884 г. за Софийската пожарна команда са доставени първите пожарни помпи, возими с коне, с което се отбелязва нов етап в развитието на пожарното дело.

Още в първите години след Освобождението е положено и началото на организирана противопожарна пропаганда. Между малкото печатни издания, излизащи през 1894 г., е било и месечното илюстровано списание „Пожарникар“, просъществувало до април 1895 г.

През 1886 г. са приети закони за градските и за селските общини, които вменяват като тяхно задължение създаване и оборудване на пожарни команди.

През 1889 г. е приет Закон за полицията (Обн. ДВ. бр. 133 от 12 декември 1889 г.). В чл. 28 е записано: „Полицията взема мерки за изгасяване и ограничение на пожарите в градовете, селата и горите, за

спасение на хората и техните имоти в случай на пожар, наводнение, буря и други подобни и за изтребление дивите и вредителните зверове“. Чл. 123 гласи: „Пожарните команди в градовете, в стопанско и административно отношение, зависят от общинските управления. Но във време на пожар те напълно се подчиняват на разпорежданията на окръжните управители, околийските началници и приставите“.

През 1896 г. в гр. Русе е основана първата в страната доброволна пожарна дружина, но едва 10 години по-късно доброволните пожарни дружини започват да работят ефективно.

Организираните пожарни команди в този първи етап на историческо развитие на противопожарната защита в България са с малък личен състав и примитивна противопожарна техника, най-често ръчни помпи и бъчви за превоз на вода. На обучения в чужбина се изпращат първите български пожарни командири - опълченецът Атанас Канарев, Димитър Тролев, Руси Караджов, Светослав Бойчев и др. Българските пожарни командири участват и в международни форуми. Страната ни е сред инициаторите за създаване на първообраза от 1900 г. на днешната Международна асоциация на пожарните служби (CTIF). На третия конгрес на организацията в Будапеща през 1904 г. наши представители са Димитър Тролев, Руси Кожухаров и Найден Николов. Една година по-късно в София се организира Първият пожарникарски събор в България. Съборът е свикан на 14 септември 1905 г. и заседава до 18 септември. Разискват се състоянието на пожарните команди и тяхната техническа въоръженост, правилата за устройство на градските пожарни команди, проектоустав за доброволни противопожарни дружини, мероприятия за подобряване на положението на пожарникарите, осигуряване в случай на злополука и др. Констатира се сериозно изоставане на пожарната защита в селата и малките градове. Решенията на Първия пожарникарски събор, въпреки големите трудности, се осъществяват на дело. Инициаторите на събора се заемат с изключителна преданост, енергия, професионализъм и всеотдайност с мисията за просперитет на пожарното дело и се изявяват като обществени личности, признати от цялото българско общество. Постигнатото в тази област получава и международна известност и признание. През 30-те години у нас е изграден модел за осигуряване на пожарна безопасност и защита на населението от бедствия, който е характерен и днес за развитите европейски страни.

През 1995 г. с Решение № 385 на Министерски съвет датата 14 септември е обявена за професионален празник на служителите на ГДПБЗН, с което е възстановена традицията по решение на Първия пожарникарски събор тази дата да се отбелязва като патронен празник на пожарникарите в страната.

Водените в началото на XX-ти век войни възпрепятстват развитието на пожарните команди. С обявяване на Балканската война всички пожарникари са мобилизирани и изпратени на фронта. Конете на пожарните команди са реквизирани за военни цели. След Балканската идват още Междусъюзническата и Първата световна война. По това време се разчита на доброволни пожарни дружини, които бележат развитие. Те обаче не разполагат с достатъчни сили, средства и умения в борбата с големите пожари и сериозните последствия от пожари не закъсняват. Един от тях - пожарът в Народния театър през 1923 г., предизвиква остра обществена реакция срещу столичната управа. Столичният кмет търси опитен пожарен специалист, който да подобри състоянието на пожарната команда. Той се спира на Юрий Захарчук[10]. Целта на Захарчук била да осигури бързина и ефективност в действията на противопожарната служба, като се осигури в техническо и професионално отношение. Обезпечаването ѝ е решено със създаване на фонд „Пожарно дело“ през 1924 г. През същата година Захарчук организира първия курс за професионални кадри, а по-късно и първите шестмесечни курсове за пожарни командири. За столичната пожарна команда през 1925 г. е внесен първият противопожарен автомобил Рено, като Захарчук завършва специализиран курс в заводите на фирмата производител във Франция. В техническо отношение столичната пожарна команда догонва, а в редица отношения и изпреварва редица европейски

[10] С името на Юрий Захарчук е свързан един от най-плодотворните периоди в историята на пожарното дело. Той произхожда от дворянско семейство от Херсонска област в днешна Украйна. В Русия с пожарно дело започнал да се занимава като доброволец от 16-годишна възраст. Завършва юридически факултет и Първоразрядното киевско военно училище. Организира и ръководи пожарните команди в градовете Ананиев, Житомир и Тузла. В армията заема редица високи армейски постове и има редица военни отличия. От събранието на офицерите е избран за член на Съда на честта. През 1921 г. организира пожарна команда в Буюкдере на Босфора, след което се установява в България. Още приживе Юрий Захарчук си спечелва прозвището Рицар на огнеборската чест, а през 1999 г. служителите на Национална служба ПБЗН - МВР го избират за Пожарникар на XX-ти век.

столици и се ползва с авторитета на една от най-ефективните на Стария континент. Захарчук лично ръководи акциите на Столичната пожарна команда. С обаяние води и разяснителна дейност сред обществеността. През 1927 г. е приет Правилник на столичната общинска пожарна команда, утвърден от тогавашния кмет генерал Владимир Вазов. От 1931 г. в столичната пожарна команда, със съдействието на Българския червен кръст, се създава „Спасителна станция“ - първообраз на Спешна медицинска помощ, с линейка, на която дежурят лекари-доброволци.

Захарчук е обединителна фигура и от момента на назначаването му подпомага дейността на останалите пожарни командири в страната. През 1932 г. пожарникарите добиват правото на пенсия при 15 години трудов стаж и обезщетение в случай на смърт или злополука при изпълнение на служебните им задължения. През същата година столичната пожарна команда е обявена за първа по бързина и ефективност в Европа. През 1934 г. е приет Правилник за организация на пожарната охрана (Обн. ДВ. бр. 84 от 1934 г.). С него към Министерството на вътрешните работи и народното здраве е разкрита длъжност „главен инспектор по пожарно дело“, на която е назначен Захарчук. С това започва централизация на пожарното дело у нас. Последователно са приети Наредба-закон за селските общини (Обн. ДВ. бр. 100 от 1934 г.) и Наредба-закон за градските общини (Обн. ДВ. бр.114 от 1934 г.), с които се въвежда 10% налог върху плащаните премии на застрахователните дружества от направените от тях застраховки против пожар. Налогът се плащал от застрахователните дружества и на всеки шест месеца се внасял в Българска народна банка по сметки на съответните общини.

През 1935 г., въз основа на Закона за обществено подпомагане, е създаден Централен отряд за първа и бърза помощ с началник отново Юрий Захарчук. Този закон предвижда фонд за обществено подпомагане с цел усъвършенстване на противопожарните служби в материално-техническо отношение.

С много усилия в страната успешно се извършва реорганизация на противопожарните служби. Независимо от тежките условия - 3-4 денонощия дежурство - денонощие почивка, са въведени строг войнски ред и дисциплина, последователна бойна и строева подготовка на пожарникарския състав. Закупуват се нови противопожарни автомобили с повишени тактико-технически

възможности за гасене на пожари и извършване на спасителни операции. Успоредно с това се въвеждат подобрения в организацията и управлението на силите и средствата при пожар. Броят на пожарникарите нараства значително. В края на 1935 г. общо в страната пожарникарите са 7 638. В столицата и в големите градове започва монтиране към градската водопроводна мрежа на пожарни хидранти, чиято охрана е поверена на стражарите. През 1936 г. е приета Наредба-закон за засилване на приходите на градските и селските общини. С Наредбата налогът по фонд „Пожарно дело“ се увеличава от 10 на 15%.

След 1944 г. в страната започва коренна реорганизация на противопожарната охрана. През 1946 г. е приет Закон за противопожарната защита, с който противопожарната охрана в страната е одържавена и е реорганизиран фонд „Пожарно дело“. Основна заслуга за това е на генерал-майор Бою Божков[11] - началник на отдел „Противопожарна защита“ при МВР за периода 1944 - 1951 г. Законът за противопожарната защита дава тласък за извършване на голям брой законодателни, организационно-структурни и други промени, с които противопожарната охрана на страната коренно се преустройва, стабилизира се финансово и се усъвършенства. В изпълнение за Закона за противопожарната защита на 24 септември 1946 г. от фонд „Пожарно дело“ са отпуснати средства за изграждане на Държавно противопожарно училище при МВР. Същото е открито през 1947 г., което днес е факултет ПБЗН към Академията на МВР.

През 1947 г. влиза в сила Закон за изменение и допълнение на Закона за противопожарната защита, който разширява кръга на

[11] Бою Божков, роден на 10 октомври 1911 г. в село Кормяново, Севлиевско, по принос към дейността по ПБЗН в България заслужено е сред най-видните му дейци. Благодарение на високата си професионална подготовка, обща култура, лично обаяние и неуморни усилия, той оставя трайна и дълбока следа. Няма друг период в историята на пожарното и спасителното дело, в който за толкова кратко време да са приети изключително важни законодателни актове като Закона за противопожарната защита от 1946 г. с фонд „Пожарно дело“, създаване на Държавното противопожарно училище (днес факултет ПБЗН при Академията на МВР), одържавяване и централизиране на противопожарните служби, извеждане на преден план и разгръщане на профилактичните мероприятия, провеждане на организационно-структурни и други мероприятия, с които противопожарната охрана на страната коренно се преустройва, стабилизира и усъвършенства. Осъден е на смърт, като смъртната присъда е изпълнена на 14 януари 1953 г. в София чрез разстрел.

приходоизточниците за фонд „Пожарно дело“. През 1951 г. излиза Правилник за противопожарните строителни норми. „Пожаропредпазната“ дейност започва да се приема като първостепенна, а пожаро-техническото обследване на обектите се утвърждава като основна форма в дейността на органите за противопожарна защита. Началникът на отдел „Противопожарна защита“ при МВР Бою Божков влиза в историята като един от най-големите му реформатори.

Вълната от политически процеси срещу видни дейци на интелигенцията след Процеса срещу Трайчо Костов[12] не подминава и противопожарната охрана. През 1951 г. започва т.нар. „Процес срещу противопожарната защита“, в който главни обвиняеми - основно в шпионска дейност, са Бою Божков, Иван Дипчиков, който е първият началник на Държавното противопожарно училище, и Владимир Удрев, технически директор на завод за специализирана противопожарна техника. Процесът завършва с изпълнение на смъртни присъди срещу тримата главни обвиняеми през 1953 г. След процеса фонд „Пожарно дело“ е ликвидиран и се изгражда бюджетна система за финансиране, която се отразява крайно негативно на материално-техническото осигуряване на пожарните служби. Последица от процеса е и отмяна с Указ за противопожарната охрана на Закона за противопожарната защита през 1958 г., като противопожарната защита е извадена от системата на МВР и преминава към общините. Цялостно са нарушени организацията, технологията на управление и финансирането на системата за пожарна безопасност. Органите, които осъществяват държавен противопожарен надзор, остават в системата на МВР, а тези, които се занимават с оперативна дейност, преминават към народните съвети на общините. През 1962 г. се приема Постановление на Министерски съвет, с което службите за противопожарна охрана преминават изцяло към народните съвети на общините. Неудачното решение е коригирано с приемането на Указ

[12] Трайчо Костов Джунев (1897 - 1949) е влиятелен български политик от Българската комунистическа партия. Един от водещите дейци в партията, участник в нелегалната борба и партизанското движение. Член на Политбюро, секретар на Централния комитет на Българската комунистическа партия. Заместник-председател на Министерски съвет в няколко поредни правителства (1946 - 1949). Като активен участник в репресиите през 1944 - 1949 г., един от създателите на т. нар. Народен съд, Костов е осъден на смърт при чистка в Българската комунистическа партия след показен политически процес през 1949 г. Посмъртно е реабилитиран.

№ 94 от 1966 г. на Президиума на Народното събрание, с което всички поделения на противопожарната охрана отново преминават към МВР. Със същия указ се дават и войнски звания на противопожарните служители.

Значителен тласък в осигуряване на пожарната безопасност дава Постановление № 34 на Министерски съвет от 8 август 1968 г. С него се набелязват и провеждат мероприятия, които довеждат до значително подобряване на пожарната безопасност на промишлени, селскостопански и други обекти, като голямо внимание се обръща на пожаро- и взривоопасните предприятия. С постановлението се създава Научна лаборатория по пожарна безопасност, която по-късно прераства в научен институт. Крайният резултат от прилагане на решенията от постановлението е рязко спадане на броя на пожарите и загубите от тях в страната за дълъг период от време. Духът, смисълът, съдържанието и формите на работа за осигуряване на пожарната безопасност на страната, залегнали в Постановление № 34 на Министерски съвет, са заложени в основата на новия Закон за противопожарната охрана от 1979 г. Той става основа за общественото движение за създаване на образцови в противопожарно отношение обекти, профилактични участъци, дежурни смени, райони и окръзи. За първи път са обхванати всички субекти, от които зависи състоянието на пожарната безопасност - граждани, ръководители на стопански и други организации, министерства и ведомства, общини и специализирани звена за противопожарна охрана.

В годините от 1980 до 1989 г. се извършва цялостно техническо превъоръжаване на структурните звена на противопожарната охрана с техника. В страната навлизат модерни за времето си автомобили за комбинирано и водопенно пожарогасене, автомеханични стълби, противопожарни помпени станции и други видове специална техника, малка част от която и в момента могат да се видят в ГДПБЗН - МВР.

Периодът на демократичните промени в България след 1989 г. е свързан с името на полк. доц. д-р инж. Георги Бозуков (началник на Централно управление „Противопожарна охрана“ при МВР и директор на Национална служба „Противопожарна охрана“ - МВР в периода 1987 - 1991 г.). В този период, във връзка с прехода към пазарни отношения, се налагат сложни промени и в системата за ПБЗН. Променя се нормативната основа за упражнявания държавен

противопожарен контрол върху съответствието с противопожарните изисквания на продуктите на пазара.

С приемането през 1997 г. на Закона за МВР, наред с осъществяване на пожарогасителна дейност, държавен противопожарен контрол и научно-приложна дейност в областта на пожарната безопасност, на Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“ (по това време) се възлагат функции по осъществяване на аварийно-спасителна дейност и оказване на първа помощ на пострадали и транспортиране до лечебни заведения.

Трудният преход към пазарна икономика се отразява негативно на структурните звена на Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“, които изпитват сериозни затруднения от материално-технически характер. Основен въпрос става търсенето на решения за технологично обновяване на съществуващата инфраструктура на противопожарните служби и превръщането им в технически обезпечени и ефективни структурни звена.

Службата работи усилено и в международен план. Директорът - генерал-майор Кирил Войнов, влиза в състава на Комисията за ЕС към Международния технически комитет за предотвратяване и борба с пожарите (сега Международна асоциация на пожарните служби). Подписани са и се изпълняват двустранни договори със съседните страни за взаимопомощ и гасене на пожари в пограничните райони. Български пожарникари участват в хуманитарни операции зад граница - например в Турция и Иран след опустошителните земетресения. Създава се регионална група за сътрудничество между страните от Балканския регион и Черноморския басейн. По инициатива на Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“ се създава Балканска федерация по пожаро-приложен спорт.

В съответствие с опита на развитите страни в осигуряване на пожарна безопасност е разработена нормативна уредба за реда за създаване на доброволни формирования на територията на населените места и общините за подпомагане органите на Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“. Отговорностите за организиране на доброволните противопожарни формирования са на кметовете на населените места. От страна на МВР, чрез Академията на МВР е създадена организация за обучения на ръководители на доброволни противопожарни формирования.

През 2006 г. е реализиран първият спечелен проект от Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“ по програма на ЕС, по който за районните служби за ПБЗН по българо-гръцката граница са доставени 40 броя нови противопожарни автомобила с основно предназначение и такива за аварийно-спасителна дейност[13].

В приетия от Народното събрание в началото на 2006 г. Закон за МВР, Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“ е дефинирана като „специализирана служба на МВР за ПБЗН при пожари, бедствия, аварии и катастрофи, която осъществява дейността си самостоятелно или съвместно с други държавни органи, организации и граждани“.

За първи път в дейността на Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“ при съставяне на бюджета на МВР за 2007 г. е приложен въведеният през 2003 г. от Министерството на финансите програмен принцип. Службата има разработена Програма за развитие на Национална служба „Пожарна и аварийна безопасност“ за периода 2007 - 2009 г. в съответствие със заложените приоритети, политики и мерки в „Управленска програма на Правителството на Република България във връзка с европейската интеграция, икономически растеж и социалната отговорност за периода 2007 - 2009 г.“. Целта е ефективно и ефикасно изпълнение на възложените със закон функции и задачи и развитие на съществуващата базисна инфраструктура на службата - сформирането на модерни, технически обезпечени и ефективни структурни звена.

С измененията на Закона за МВР от 2010 г. структурата сменя името си на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“, включваща в себе си ресурса на двете главни дирекции на МВР - Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“ и Главна дирекция „Гражданска защита“.

Следват проекти за доставка на нова модерна пожарна техника по оперативни програми на ЕС, с което става превъоръжаването на дирекцията, с които автомобили се осъществява дейността и до днес.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ цели да проучи мнението на анкетираните служители относно

[13] Проект ФАР - ТГС - BG 2003/000 630 04 „Подобряване на пожарната и аварийна безопасност по българо-гръцката граница“.

нагласата им за ретроспективен поглед към миналото и възможността им да идентифицират добри практики, които вече са забравени. Той гласи: „Смятате ли, че някои елементи от моделите за ПБЗН в миналото биха били в полза на сегашния модел за ПБЗН в България?“. Анкетираните служители са разколебани в отговора си, като 42% са отбелязали „Не мога да преценя“, други 33% са отговорили отрицателно, а само 25% положително.

Във връзка с горния въпрос, друг въпрос от анкетната карта на проведеното ЕСИ пък вече цели идентифициране на конкретен въпрос, касаещ регламентацията на ПБЗН. Той гласи: „С какъв нормативен документ смятате, че трябва да бъде уредена дейността на структурата, осъществяваща пожарна безопасност и защита на населението в България?“. Тук анкетираните служители са дали категоричен отговор „Самостоятелен закон за ПБЗН, както беше в миналото“. 76% от тях са отговорили по този начин, а само 21% смятат, че настоящият вариант на правно регламентиране е оптималният вариант.

От така получените резултати на тези два въпроса и тяхното комбиниране може да се направи извода, че въпреки първоначалното колебание за търсене на ефективни решения в историята, анкетираните служители категорично подкрепят идея от миналото в последващ въпрос. Това дава основание да бъде използван историческият метод за търсене на знания и информация за обекта или системата чрез изучаване и използване на неговата история. По тази причина в горните редове е представен по-обстоятелствен исторически преглед на службата за ПБЗН в Република България и по-кратък такъв в следващите глави за Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Специален административен район Хонконг и Съединените американски щати.

1.3 Място, нормативни документи, основни дейности и структура на ГДПБЗН

ГДПБЗН е под ръководство на МВР като важна част от системата за национална сигурност на страната.

Съгласно действащото национално законодателство ГДПБЗН е национална специализирана структура на МВР за осъществяване на

дейностите по чл. 6, ал. 1, т. 4 - 7 от Закона за МВР[14], детайлизирани в Раздел V, чл. 17 на Част първа и Раздел IV от чл. 124 до чл. 140 от Част втора на Закона за МВР. Също така ГДПБЗН има задължения, регламентирани в Закона за защита при бедствия.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ има за цел да обобщи мненията на анкетираните служители относно структурата за ПБЗН. Той гласи: „Според Вас структурата за осъществяване на дейностите по пожарна безопасност и защита на населението следва да бъде:“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Самостоятелна агенция към Министерски съвет“. 64% от тях са отговорили по този начин, а 32% посочват, че настоящият вариант на главна дирекция в МВР е оптимален.

Друг въпрос от анкетната карта на проведеното ЕСИ пък показва мнението на служителите за натовареността на сега действащата организационна структура. Той гласи: „Моля изразете Вашето мнение за организационната структура на ГДПБЗН?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Организационната структура е претоварена“. 60% от тях са отговорили по този начин, 15% смятат, че е необходимо включването на допълнителни елементи, а само 16% са убедени, че е в оптимален вариант.

От така получените резултати на горните два въпроса и тяхното комбиниране може да бъде направен извода, че е необходима промяна на мястото и организационната структура на ГДПБЗН.

Република България, като страна-членка на ЕС, има ангажименти и отговорности в сферата на гарантиране на сигурността и безопасността на хората, произтичащи от задължението на страната ни в изпълнение на Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС. За гражданите на ЕС сигурността е един от основните приоритети и фундаментална ценност[15].

---

[14] *Закон за МВР*. Чл. 6. (1). Министерството на вътрешните работи извършва следните основни дейности: т. 4. осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации; т. 5. осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с Единен европейски номер 112; т. 6. информационна; т. 7. контролна.

[15] *Договор от Лисабон за изменение на Договора за ЕС и на Договора за създаване на Европейската общност*, 17 декември 2007 г.

Темата за вътрешната сигурност трябва да се разбира като широка и всеобхватна концепция, която обединява множество сектори с цел да се противодейства на заплахите, които имат преки последици върху живота, безопасността и благополучието на гражданите, включително защита при природни и причинени от човека бедствия като пожари, земетресения, наводнения, бури и др.

Природните и причинените от човека бедствия като пожари, земетресения, наводнения, суши, ситуации на енергиен недостиг и сериозни аварии на информационните и комуникационните технологии, пораждат предизвикателства за безопасността и сигурността. В днешно време системите за безопасност и защита на населението от бедствия представляват съществен елемент от всяка модерна и прогресивна система за сигурност.

На базата на значително увеличаване на броя и интензитета на природните и причинени от човека бедствия през последните години, както и предвид прогнозите за по-драстични и комплексни бъдещи бедствия, с по-значителни и дългосрочни последици вследствие на изменението на климата и на потенциалните взаимодействия между няколко природни и технологични опасности, ЕС положи усилия за създаване и усъвършенстване на интегриран подход за управление при бедствия. Поредната стъпка в тази посока беше приемане на Решение 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Механизъм за гражданска защита на Съюза. С Решението ЕС се задължава да насърчава солидарността и да подпомага, допълва и улеснява координацията на действията на държавите членки в областта на защита на населението, с оглед подобряване ефективността на системите за превенция, готовност и реагиране при природни и причинени от човека бедствия.

Други документи на ЕС, които имат отношение към защита на населението при бедствия, са: Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения; Директива 96/82/ЕО относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества; Директива 2008/114/ЕО относно установяване и означаване на европейски критични инфраструктури и оценка на необходимостта от подобряване на тяхната защита.

Други документи, допълващи усилията за изграждане на балансиран подход на ЕС и принципа за национална отговорност на страните членки относно превенция при бедствия, са: „Рамка на

Общността за превенция на бедствия в ЕС към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита и на хуманитарната помощ“, „Повишаване на обществената осведоменост в областта на гражданската защита“, „Разработване и въвеждане на системи за ранно предупреждение в ЕС“ и „Насоки за оценка и картографиране на риска за целите на управлението при бедствия“.

Дейността по осигуряване на ПБЗН се осъществява от органите за ПБЗН при условия и по ред на Закона за МВР и Закона за защита при бедствия и се осъществява чрез: превантивна дейност; държавен противопожарен контрол и превантивен контрол; пожарогасителна и спасителна дейност; разрешителна и контролна дейност на търговци, извършващи дейности по осигуряване на пожарна безопасност на обекти и/или поддържане и обслужване на уреди, системи и съоръжения, свързани с пожарната безопасност; оценяване на съответствието и контролната дейност на продукти за пожарогасене; неотложно аварийно-възстановителни работи; оперативна защита при наводнения; операции по издирване и спасяване; химическа, биологическа и радиационна защита; ранно предупреждение и оповестяване при бедствия и при въздушна опасност на органите на изпълнителната власт по отношение на защита при бедствия и при организиране на дейността на доброволните формирования; определяне на пожарни характеристики на продукти и техническите и експлоатационните показатели на пожаро-техническо оборудване и продукти за пожарогасене.

Превантивната дейност е фокус на изследването. Тя се осъществява от ГДПБЗН и включва: информиране на обществеността, включително чрез редакционно-издателска дейност, относно опасностите и риска от пожари, бедствия и извънредни ситуации; подпомагане на обучението и практическата подготовка на централните и териториалните органи на изпълнителната власт, силите за реагиране и населението; подпомагане на обучението по защита при бедствия в системата на предучилищното и училищното образование и в системата на висшето образование; подпомагане на съветите за намаляване на риска от бедствия на национално, областно и общинско ниво при изпълнение на функциите им, съгласно Закон за защита при бедствия; подпомагане планирането на защитата при бедствия. Органите за ПБЗН оказват методическа и експертна помощ на териториалните органи на изпълнителната власт по отношение на

защитата при бедствия, като: подпомагат щабовете за изпълнение на плановете за защита при бедствия на национално, областно и общинско ниво при изпълнение на функциите им, съгласно Закона за защита при бедствия; подпомагат разработването на програми и проекти за намаляване на риска от бедствия[16].

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ показва оценката на служителите относно разяснителната дейност. Той гласи: „Смятате ли, че разяснителната кампания на ГДПБЗН сред населението и медиите е на необходимото равнище?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Има още много какво да се направи“. 66% от тях са отговорили по този начин, 23% смятат, че е на необходимото ниво, а 10% са посочили, че е на много ниско ниво.

От така получените резултати може да бъде направен извода, че превантивната дейност и в частност разяснителната дейност не е на необходимото ниво и ръководството на ГДПБЗН трябва да обърне особено внимание върху този аспект за изпълнение на основна цел за намаляване броя на загинали и пострадали хора при пожари.

Административното управление в ГДПБЗН е йерархично построена, субординарна структура, ръководеща и подпомагаща своите структурни звена в процеса на организация и реализация на предмета на дейността. За осъществяване на основните функции в ГДПБЗН има две дирекции: Дирекция „Държавен контрол и превантивна дейност“[17] и Дирекция „Оперативни дейности“[18], а също и административни и други звена от по-нисък ранг. Териториалните звена са: СДПБЗН, 27 РДПБЗН, 172 Районни служби ПБЗН, 40 Участъка ПБЗН, отдели, сектори и други звена от по-нисък ранг.

РДПБЗН и РСПБЗН се категоризират съгласно утвърдена методика[19], като целта е оптимално осигуряване на системата за

---

[16] Превантивна дейност, осъществявана от ГДПБЗН. *Министерство на вътрешните работи* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.mvr.bg/ gdpbzn/дирекцията/дейности-на-гдпбзн/pdf

[17] Основни нормативни документи: *Наредба № 8121з-882 от 25 ноември 2014 г.* за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол, *Наредба № Із-1971 от 29 октомври 2009 г.* за строително-технически правила и норми за осигуряване на безопасност при пожар и др.

[18] *Наредба № 8121з-1006 от 24 август 2015 г.* за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР и др.

[19] *Методика за категоризиране на областните управления и районните служби*

ПБЗН с кадрови, материално-технически, финансови и други ресурси. Съществуват три степени, като първа (I) е най-висока, трета (III) е най-ниска. Категоризирането изключва СДПБЗН и районните служби към нея. Зададена е система от показатели за категоризиране със следното съдържание: за РДПБЗН[20] - брой население в обслужвания район, територия на обслужвания район, средногодишен брой произшествия, възникнали в района през зададен отчетен период (като правило, за последните 10 години), брой на РСПБЗН в структурата на обслужвания район, брой обекти с рисков потенциал[21] в обслужвания район, брой обекти, подлежащи на комплексни проверки в обслужвания район, брой легла в средствата за подслон и местата за настаняване в обслужвания район; за РСПБЗН - брой население в обслужвания район, средногодишен брой пожари, спасителни и помощни операции, възникнали в обслужвания район през зададен отчетен период (като правило, за последните 10 години), брой обекти, подлежащи на комплексни проверки в обслужвания район, брой легла в средствата за подслон и местата за настаняване в обслужвания район, разстояние до най-отдалеченото място в обслужвания район, разстояние до най-близката съседна РСПБЗН.

За осъществяване на целите на ГДПБЗН, бързото приемане, отработване и предаване на сигнали, касаещи ПБЗН е изключително важна дейност. Тази дейност се извършва от Дирекция „Национална система 112“, която има статут на отделна дирекция под ръководство на главния секретар на МВР, под чието ръководство е и ГДПБЗН.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ цели оценка дейността на Дирекция „Национална система 112“ от ръководните служители от ГДПБЗН. Той гласи: „Как оценявате дейността на Дирекция „Национална система 112“ по сигналите,

---

„Пожарна безопасност и защита на населението“, утвърдена със Заповед Рег. № Із-1103/31 май 2012 г. на министъра на вътрешните работи.

[20] Категоризацията по степени е както следва: I степен РДПБЗН - РДПБЗН - Пловдив, РДПБЗН - Бургас, РДПБЗН - Варна, РДПБЗН - София, РДПБЗН - Стара Загора, РДПБЗН - Хасково и РДПБЗН - Велико Търново; II степен РДПБЗН - РДПБЗН - Плевен, РДПБЗН - Пазарджик, РДПБЗН - Благоевград, РДПБЗН - Враца, РДПБЗН - Добрич, РДПБЗН - Русе и РДПБЗН - Ловеч; III степен РДПБЗН - РДПБЗН - Монтана, РДПБЗН - Сливен, РДПБЗН - Смолян, РДПБЗН - Шумен, РДПБЗН - Ямбол, РДПБЗН - Кърджали, РДПБЗН - Перник, РДПБЗН - Търговище, РДПБЗН - Кюстендил, РДПБЗН - Видин, РДПБЗН - Габрово, РДПБЗН - Разград и РДПБЗН - Силистра.

[21] Съгласно Закона за опазване на околната среда.

касаещи ПБЗН?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Средно ниво“. 53% от тях са отговорили по този начин, 33% смятат, че е на високо ниво, а 10% смятат, че е на ниско ниво.

От така получените резултати може да бъде направен извода, че анкетираните служители от ГДПБЗН смятат, че координацията на Дирекция „Национална система 112“ и ГДПБЗН не е на необходимото равнище, което е предпоставка за забавяния и проблеми при отработване на сигналите.

Информация в табличен вид за по-доброто онагледяване на структурата ГДПБЗН е показана в Приложение С.

1.4 Доброволни формирования

Доброволческата дейност в Република България се регламентира от Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, приета с Постановление № 123 на Министерски съвет от 25 юни 2012 г. Възнагражденията на доброволците се регламентират от Наредба за условията, реда за получаване и размерите на възнагражденията на доброволците за обучение и за изпълнение на задачи за защита при бедствия, приета с Постановление № 143 на Министерски съвет от 20 юни 2008 г., като доброволецът се задължава да участва в обучение и да изпълнява задачи за защита при бедствия, за което получава възнаграждение за сметка на държавния бюджет.

Доброволните формирования се създават на териториален принцип, за самостоятелни действия и/или за подпомагане на основните съставни части на Единната спасителна система, като изпълняват следните основни дейности по защита на населението: спасителни операции; ограничаване и ликвидиране на пожари; операции по издирване и спасяване; извършване на неотложни аварийно-възстановителни работи; оказване на първа помощ на пострадали при пожари, бедствия и извънредни ситуации; други операции, свързани със защитата. Набирането на доброволци се осъществява от кмета на съответната община, след взето решение на общинския съвет, който определя числеността на доброволното формирование. Доброволец може да е всяко дееспособно физическо лице, навършило 18 години, което е клинично здраво, не страда от

психично заболяване и не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер, освен ако е реабилитирано[22]. В България доброволците основно осъществяват дейността си в помощ на службите за ПБЗН като допълнителен брой хора за справяне с дадена аварийна ситуация (напр. голям горски пожар). Няма създадени автономни доброволни служби с пожарни автомобили.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ гласи: „Моля посочете насоки за бъдещо оптимизиране на доброволните формирования с функции по ПБЗН“. Въпросът изисква свободен отговор и тук анкетираните служители са изложили своите разсъждения, мнения, препоръки и слаби места относно организирането на доброволните формирования в България. Важни акценти тук, подредени по брой на споделените мнения между служителите, са: данъчни облекчения и стимули за доброволците; даване на съвместни дежурства на доброволците със служители от ГДПБЗН; съвместни практически обучения между доброволците и служителите от ГДПБЗН; снабдяване със специализирана пожарна техника и лични предпазни средства и извършване на оперативни задачи като самостоятелни единици; добре регламентирана дейност чрез Закон за доброволчеството; подготовка от висококвалифицирани служители от ГДПБЗН в специализирани учебни центрове; извършване на масова информационна кампания и много други. Не липсват и негативни мнения като: обществото ни не е достигнало до такъв етап на развитие; доброволните формирования понастоящем не осъществяват оперативни задачи и са напълно неефективни; липса на инициатива от кметовете на общините.

1.5 Статистически данни

Годишният бюджет на ГДПБЗН за 2019 г. е в размер на 257 810 000 лв.[23].

ГДПБЗН наброява 7 532 постоянен професионален състав и 516 лица, работещи по трудово правоотношение[24]. Доброволните

---

[22] *Закон за защита при бедствия*. Чл. 40.

[23] Бюджет на МВР за 2019 г. *Министерство на вътрешните работи* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.mvr.bg/министерството/programni-dokumenti-otcheti-analizi/budjet-fin-otcheti/бюджет-2019-архив

[24] Структурна схема на ГДПБЗН. *Министерство на вътрешните работи* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.mvr.bg/gdpbzn/дирекцията/структура/default

формирования са 236 във всички области на страната с 3 140 доброволци за 2020 г.[25].

Основното минимално начално възнаграждение[26] в ГДПБЗН на служител със средно образование (пожарникар) е 966 лв./месец[27], а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 1 220 лв./месец[28]. Възнагражденията на доброволците са както следва: сто на сто от минималната часова работна заплата за страната - за обучение с продължителност до 80 часа на година, пропорционално на часовете на участие в обучението, и двеста на сто от минималната часова работна заплата за страната - за изпълнение на спасителни задачи за защита при бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях до 160 часа на година, пропорционално на отработените часове на участие в дейностите[29].

Общият брой на пожарните служби в ГДПБЗН е 212 с 921 единици техника, от които 705 броя автомобили за пожарогасене, 160 броя автомобили за спасителна дейност, 33 броя химически автомобили, 14 броя автомобили за височинно спасяване и 9 броя автомобили за водолазна дейност[30]. Няма автономни, доброволни пожарни служби.

Времето за реакция на спешни повиквания за пожари и аварии е 60 s, в които пожарният автомобил трябва да е излязъл от

---

[25] Информация за броя на регистрираните доброволци към дата 13 март 2020 г. *Министерство на вътрешните работи* [13 март 2020]. Достъпен на: https://www.mvr.bg/gdpbzn/дирекцията/дейности-на-гдпбзн/dobrovolni_form

[26] *Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 8121з-919 от 2017 г. за размера на основните месечни възнаграждения на държавните служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Закона за МВР и размера на началните и максималните заплати за длъжност на лицата, работещи по трудово правоотношение.*

[27] Например за пожарникар - 966 лв. (т. 23 от Таблица Б „Държавни служители със средно образование"). [3 март 2020].

[28] Например за инспектор по ЗН VI степен към Регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението" (РДПБЗН) - 1220 лв. (т. 11 на Част IX от Таблица А „Държавни служители с висше образование"). [3 март 2020].

[29] *Наредба за условията, реда за получаване и размерите на възнагражденията на доброволците за обучение и за изпълнение на задачи за защита при бедствия.* Чл. 7.

[30] *Заповед № 8121з-569 от 7 юни 2016 г.* на министъра на вътрешните работи за утвърждаване на щат за техниката на ГДПБЗН.

гаража на пожарната служба. Нормативно време за пристигане на адреса на сигнала не е регламентирано.

Броят получени сигнали за произшествия за 2019 г. е 54 990, което е средно по 151 сигнала за денонощие. От тях 41 141 броя сигнали за пожари и 13 849 броя сигнали за спасителни дейности.

Класификацията на сигналите за пожари по причина за 2019 г. е както следва: пожари без материални загуби с различни причини (33 719 броя); пожари без материални загуби с причина - небрежност при боравене с открит огън (2 138 броя); късо съединение (2 074 броя); техническа неизправност (1 066 броя); умисъл (392 броя); други - некласифицирани.

Класификацията на сигналите за спасителни дейности по причина за 2019 г. е както следва: техническа помощ (11 407 броя); катастрофи с транспортни средства (1 413 броя); битови/промишлени инциденти (238 броя); инциденти с опасни вещества и материали (214 броя); оказване помощ на граждани (197 броя); други - некласифицирани.

Загиналите хора при пожари за цялата страна за 2019 г. са 134, а пострадалите при пожари 293[31].

1.6 Обучение на служители за ГДПБЗН

Обучението на служители за нуждите на ГДПБЗН се осъществява в Академията на МВР (за инспекторски длъжности във факултет ПБЗН; за младши инспекторски и младши експертни длъжности в Центъра за специализация и професионална подготовка - гр. Варна и в Центъра за професионална квалификация - гр. Монтана).

Факултет ПБЗН е носител на дългогодишна традиция в подготовката на инженерни кадри за нуждите на ПБЗН. В него се изучават дисциплини за придобиване на образователно-квалификационни степени: „бакалавър-инженер“ и „магистър-инженер“ по специалностите „Пожарна и аварийна безопасност“ и „Кризисен мениджмънт“[32] и „доктор“ по научните специалности „Техника на безопасност на труда и противопожарна техника“ и

[31] Статистическа информация за 2019. *Министерство на вътрешните работи* [3 март 2020]. Достъпен на: https://www.mvr.bg/gdpbzn/info-center/справочнаинформация/статистика/преглед/статистика/

[32] Специалност „Кризисен мениджмънт“ съществува във ф-т ПБЗН на Академията на МВР от 2010 г. до 2016 г.

„Защита на населението и народното стопанство в критични ситуации“.

По време на обучението си курсантите изучават фундаментални инженерни дисциплини, така както и специални в областта на пожарната дейност. Широко са застъпени пожаро-приложният спорт, оперативно-приложната и чуждоезиковата подготовка.

Ежегодно курсантите преминават едномесечен практически стаж в пожарните служби на ГДПБЗН, което им позволява да приложат знанията си на практика.

Преподавателският състав се състои от висококвалифицирани специалисти по изучаваните дисциплини. Лекторският курс по всички учебни дисциплини се провежда от хабилитирани преподаватели[33].

В Центъра за специализация и професионална подготовка - гр. Варна и Центъра за професионална квалификация - гр. Монтана се провеждат курсове за първоначално професионално обучение на длъжностите: пожарникар/спасител; водач на специален автомобил; водач на специален автомобил, той и пожарникар. Тук също се провеждат курсове за преквалификация.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ има за цел да провери мнението на служителите за наличността на ясна теоретична основа. Той гласи: „Считате ли, че има достатъчна теоретична яснота на науките, касаещи пожарната безопасност и защита на населението?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Има теоретична яснота по отделните науки, касаещи пожарната безопасност и защита на населението“. 58% от тях са отговорили по този начин, 11% смятат, че няма достатъчна теоретична яснота, а 29% са категорично убедени, че има достатъчна теоретична яснота.

Други два въпроса от анкетната карта на проведеното ЕСИ имат за цел да изяснят и сравнят мнението на служителите относно провежданото обучение в Академията на МВР и обучението по месторабота.

Единият въпрос гласи: „Обучението на служителите/ курсантите в Академията на МВР дава:“. Анкетираните служители са

[33] Академия на МВР. *Министерство на вътрешните работи* [3 март 2020]. Достъпен на: http://www.mvr.bg/academy

дали приоритет на отговора „Предимно добри теоретични знания“. 66% от тях са отговорили по този начин, а само 24% смятат, че съчетава добра теоретична и практическа подготовка.

От така получените резултати на горепосочените два въпроса по категоричен начин се доказва, че Академията на МВР дава предимно теоретични знания по отделните науки, касаещи ПБЗН. Причината за тези мнения е в липсата на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари, което е необходимо, задължително и жизненоважно условие за съчетаване на теоретична с практическа подготовка. Необходимо е създаване на множество и различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

Учебната дейност в териториалните звена по ПБЗН се регламентира от редица нормативни документи[34]. Професионалното обучение по месторабота без откъсване от работа се осъществява чрез: специализирана подготовка, физическа подготовка и пожаро-строева подготовка. Специализираната подготовка има за цел поддържане на устойчиво ниво на професионална квалификация на служителите и се провежда в установеното за съответната структура работно време, организирано чрез теоретични форми на обучение, практически форми на обучение и смесени теоретико-практически форми с решаване на казуси. Физическата подготовка се провежда в установеното за съответната структура работно време за не по-малко от осем часа месечно. Пожаро-строевата подготовка има за цел създаване, усъвършенстване и поддържане на необходимите практически умения за работа със специализираната техника и се провежда в установеното за съответната структура работно време за не по-малко от четири часа месечно. Професионалното обучение по месторабота се провежда от инструктори по физическа подготовка и

[34] *Наредба № 8121з-433 от 16 март 2017 г.* за професионалното обучение на служителите от МВР; *Правила за пожаро-строевата подготовка* на служителите от звената за пожарна безопасност и спасяване и *Нормативи за оценка на практическата подготовка на служителите от звената за ПБС*, и двете утвърдени със Заповед № Із-2089 от 13 септември 2010 г. на главния секретар на МВР.

пожаро-строева подготовка[35] и обучители по специализирана подготовка и пожаро-строева подготовка[36]. Нивото на професионална подготовка се оценява всяка година като съвкупност от проверки по видовете подготовка. Годишната проверка по специализирана подготовка се извършва чрез писмен тест по направление на дейност, а оценката на нивото по физическа и пожаро-строева подготовки се извършва по реда на специализирани методики[37].

Другият въпрос от анкетната карта на проведеното ЕСИ гласи: „Обучението на служителите по месторабота дава:“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Съчетава теоретична и практическа подготовка“. 83% от тях са отговорили по този начин, а 7% са посочили, че дава предимно добри теоретични знания.

От така получените резултати по категоричен начин може да се твърди, че професионалното обучение по месторабота е на необходимото ниво.

1.7 Обобщение за България и моделът за ПБЗН

България е държава на Балканския полуостров с площ от 110 994 km^2 и население 7 000 039 души.

Брутният вътрешен продукт на България по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 66 250 милиона щатски долара, а средната заплата за края на 2019 е 1 349 лева/месец.

Дейността по ПБЗН в България има богата история и достижения, сравними в много отношения с развитите европейски страни, датираща още от XVIII-ти век, като първата тулумбайджийска тайфа е създадена през 1831 г.

---

[35] За инструктори по пожаро-строева подготовка се определят държавни служители, работещи по направление „Пожарогасителна и спасителна дейност“, заемащи изпълнителски и ръководни длъжности.

[36] За обучители по тактическа подготовка, специализирана подготовка и/или пожаро-строева подготовка се определят служители, успешно завършили специален курс, и/или служители с богат професионален опит в съответното направление.

[37] *Специализирана методика по физическа подготовка на служителите от МВР*, утвърдена със Заповед № 8121з-1556 от 22 декември 2015 г. на министъра на вътрешните работи и *Специализирана методика по пожаро-строева подготовка на служители от ГДПБЗН*, утвърдена със Заповед № 8121з-1179 от 25 септември 2018 г. на министъра на вътрешните работи.

ГДПБЗН е под ръководство на МВР, като важна част от системата за национална сигурност на страната. Административното управление в ГДПБЗН е йерархично построена, субординарна структура, ръководеща и подпомагаща своите структурни звена в процеса на организация и реализация на предмета на дейността - ПБЗН при пожари, бедствия и извънредни ситуации.

Дейността по осигуряване на ПБЗН при пожари, бедствия и извънредни ситуации се осъществява от органите за ПБЗН при условия и по ред на Закона за МВР и Закона за защита при бедствия.

За осъществяване на основните функции в ГДПБЗН има две дирекции: Дирекция „Държавен контрол и превантивна дейност“ и Дирекция „Оперативни дейности“, а също и административни и други звена от по-нисък ранг. Териториалните звена са: СДПБЗН, 27 РДПБЗН, 172 районни служби ПБЗН, 40 участъка ПБЗН, отдели, сектори и други звена от по-нисък ранг. Няма автономни доброволни пожарни служби.

Годишният бюджет на ГДПБЗН за 2019 г. е в размер на 257 810 000 лв.

ГДПБЗН наброява 7 532 постоянен професионален състав и 516 лица, работещи по трудово правоотношение за 2020 г. при основно минимално начално възнаграждение в ГДПБЗН на служител със средно образование от 966 лв./месец и основно минимално начално възнаграждение на служител с висше образование от 1 220 лв./месец.

Съществуват 236 доброволни формирования във всички области на страната, с 3 140 доброволци за 2020 г. с възнаграждения, както следва: сто на сто от минималната часова работна заплата за страната - за обучение с продължителност до 80 часа на година, пропорционално на часовете за участие в обучението; и двеста на сто от минималната часова работна заплата за страната - за изпълнение на спасителни задачи за защита при бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях до 160 часа на година, пропорционално на отработените часове на участие в дейностите.

Обучението на служители за нуждите на ГДПБЗН се осъществява в Академията на МВР (за инспекторски длъжности във факултет ПБЗН; за младши инспекторски и младши експертни длъжности в Центъра за специализация и професионална подготовка - гр. Варна и в Центъра за професионална квалификация - гр. Монтана). Ефективно професионално обучение се води по месторабота.

2 Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Република Естония

Моделът за ПБЗН в Република Естония е избран като пример за типичен **северноевропейски модел**. Страната има много сходни характеристики с България (напр. политическа ориентация в миналото към Източния блок, манталитет, православна религия), така както и някои сериозни различия (напр. сурови зимни климатични условия, действащо електронно правителство). Това прави моделът на Република Естония подходящ за разглеждане и сравнение в настоящото изследване. Тази глава се базира на придобит методически опит и източници, които са издирени, класифицирани, анализирани и обобщени лично от автора по време на проведен тримесечен стаж в Департамента за науките за сигурност, спешно реагиране и управление при кризи към Естонската академия на науките за сигурност в град Талин, Естония, по европейска програма за обмен на студенти „Еразъм“[38] по време на обучението за придобиване на образователно-квалификационна степен „бакалавър“ по специалността „Пожарна и аварийна безопасност“ в Академията на МВР. Стажът, договорен от Естонската академия на науките за сигурност, град Талин, Естония, и Академията на МВР, град София, България, беше проведен под наставничеството на д-р Кайри Пруул[39], като включваше 24-часови дежурства в Централната талинска противопожарна служба, така също и срещи с експерти и семинари за запознаване с дейността и организацията на Естонския спасителен борд. Стажът беше проведен в периода февруари - май 2013 г.

2.1 Кратка социално-икономическа характеристика на Естония

Естония е разположена в североизточната част на Европа с площ от 45 226 km^2. Населението е 1 328 360 души (по прогнозни данни за началото на 2020 г.[40]) с плътност от 29 жители/km^2. Граничи с Латвия на юг и с Руската федерация на изток. На север Естония граничи с големия Фински залив, на запад с Балтийско море и Рижкия залив.

---

[38] Договор за курсантска мобилност №Д-21 от 4 февруари 2013 г. - Академия на МВР.

[39] Dr. Kairi Pruul.

[40] Население на Естония по прогнозни данни за началото на 2020 г. *Статистическа служба на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.stat.ee/stat-population-at-beginning-of-year

Естония има 1 521 острова, разположени в акваторията на Балтийско море, най-големи от които са остров Сааремаа и остров Хийумаа. Територията на Естония е изцяло заета от низини. Само в югоизточния край има леки хълмовидни възвишения, като най-високата точка е хълмът Суур Мунамааги с надморска височина от 318 m.

Естония се намира в северната част на умерения климатичен пояс. В страната има ясно изразени четири сезона с приблизително еднаква продължителност. Средните температури варират от +16,3°C на Балтийските острови до +18,1°C във вътрешността на страната през юли, който е най-топлият месец от годината, и от -3,5°C на Балтийските острови до -7,6°C във вътрешността на страната през февруари, който е най-студеният месец от годината. Средната годишна температура в Естония е +5,2°C.

Естония е парламентарна република. Естонският парламент се избира за срок от четири години чрез пропорционално представителство и има 101 депутати. Отговорностите на парламента включват одобрение на национално правителство, приемане на законови актове, приемане на държавен бюджет и осъществяване на парламентарен контрол. Правителството на Естония се формира от министър-председател, който се одобрява от парламента по предложение на президента. Правителството, начело с министър-председателя, представлява политическото ръководство на страната и провежда вътрешна и външна политика.

Брутният вътрешен продукт на Естония по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 31 038 милиона щатски долара[41], а брутният вътрешен продукт на глава от населението е 23 523 щатски долара. Средната заплата за третата четвърт на 2019 г. е 1 397 евро/месец[42], което е 2 732 лева/месец[43].

Характерни специфики за Естония са:

[41] World Economic Outlook Database, October 2019. *International Monetary Fund* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/October

[42] Средна заплата в Естония. *Трейдинг икономикс* [10 март 2020]. Достъпен на: tradingeconomics.com/ Estonia/wages

[43] По курс БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

- Предимство на Естония сред държавите от ЕС е ефективно действащо електронно правителство[44];
- Естония е страна с висок стандарт и със значими постижения в много области на живота;
- Естония е северна страна със сурови зими;
- Естония е балтийска държава с брегова ивица от 3 794 km.

2.2 Исторически преглед на службата за ПБЗН на Естония

Идеята за необходимостта от създаване на професионална противопожарна служба е родена в края на IX-ти век, но е реализирана едва през 1918 г. в столицата на страната - Талин. Новосъздадената служба първоначално е наричана Талинска пожарна служба. През 1936 г. името ѝ е променено на Градска пожарна служба и през 1938 г. официално е наречена Градска професионална пожарна служба.

Талинската пожарна служба започва с едва шест пожарникари, като в рамките на 10 години броят им нараства до 16. През 1939 г. градската професионална пожарна служба била ръководена от Х. Малде, като съставът вече наброявал 36 човека: двама висши пожарникари; двама пожарникари - първи клас; четирима пожарникари - втори клас; двадесет и осем пожарникари - трети клас. В същата година на 18 септември е открито и първото Специализирано училище за пожарникари в центъра на Талин.

Градската професионална пожарна служба се премества в нова сграда в центъра на града на 21 септември 1939 г. Новите условия били в съответствие с най-съвременните изисквания за пожарна безопасност. Сградата притежава гаражи за 6 пожарни автомобила с прилежащите им помещения за ремонт, работилници, диспечерски пункт, кухня с трапезария, стаи за почивка, стая за защитните облекла, стая с уреди за тренировки, стая за провеждане на занятия, апартаменти за началниците на смени и всичко друго необходимо. Кулата, която е завършена последна, е свързана с основната сграда чрез подземен тунел. Тя е оборудвана с необходимите устройства за миене и подсушаване на шлангове, както и за поддържане на часовника на върха ѝ.

---

[44] Обща информация за Естония. *Свободна енциклопедия Уикипедия* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.bg.wikipedia.org/wiki/Естония

Началникът на Градската професионална пожарна служба бил отговорен лично за работата и обучението на екипа от пожарникари. Неговите основни задължения включвали организация на техническата и икономическата страна на работата. Той бил отговорен за бюджета, представяне на доклади, периодична проверка на техниката и водене на статистика.

По всяко време на денонощието трябвало да има един пожарникар, който да бъде в диспечерския пункт. В случай на сигнал той е бил задължен да включи светлините в помещенията през нощта, да включи сирената за оповестяване на пожарникарите при пожар и да докладва на началника на смяната за адреса на пожара.

Пожарникарите са работили в две 24-часови смени, като за всяка от тях е избиран старши пожарникар, който е отговарял както за безопасността на другите, така и за противопожарните автомобили и оборудването в тях. По времето, през което са били на дежурство, пожарникарите не са имали право да излизат от службата.

По време на пожар всеки пожарникар има свои задължения, които е трябвало да изпълнява, като освен това е бил задължен да знае и отговорностите на всички други.

Първите пожарникари от Талинската пожарна служба са имали на разположение само няколко ръчни помпи за вода и едно устройство за придвижването им. За периода 1935 - 1938 г. пожарната вече била оборудвана с 10 моторизирани единици, някои от които били противопожарен автомобил Магирус, противопожарна стълба Магирус, автомобил-цистерна за вода и др.

Пожарните автомобили били много скъпи, като средствата за закупуването им били изисквани от градската управа. Много често били купувани само базовите шасита на автомобилите, като след това се давали на местни фирми, за да ги оборудват като противопожарни автомобили. През 1939 г. радио-комуникационни устройства били монтирани в противопожарните автомобили, което позволило на пожарникарите да имат възможността за радиовръзка в радиус от тридесет километра.

2.3 Място, нормативни документи, основни дейности и структура на Спасителния борд на Естония

На национално равнище МВР носи цялата отговорност за координиране на дейността по защита на населението в Естония.

Като държавна институция под юрисдикция на МВР, Спасителният борд на Естония има водеща роля в дейностите по гасене на пожари и извършване на спасителни дейности, така както и в планиране на готовността и действията при извънредни ситуации. Спасителният борд на Естония представлява Естония в двустранни и многостранни преговори по отношение защита на населението и си сътрудничи успешно със системите за управление на извънредни ситуации на ЕС, НАТО и ООН.

Основни нормативни документи, регламентиращи дейността на Спасителния борд на Естония, са Законът за пожарна безопасност и спасяване[45], който урежда цялостната организация на пожарогасителните, спасителните и превантивните дейности и Законът за защита при бедствия[46], който регламентира необходимите мерки, които трябва да бъдат предприети в случаи на природни бедствия или катастрофи, както и предотвратяване и разпространение на инфекциозни болести.

Основните дейности на Спасителния борд на Естония могат да се разделят на две направления - превантивна дейност и оперативна дейност. Превантивната дейност се осъществява от секторите: „Превенция“, „Пожарно обезопасяване“ и „Управление при кризи“. Сектор „Превенция“ е отговорен за провеждане на семинари с населението за популяризиране на дейността за по-добра пожарна безопасност, обучение на деца, детски градини, болници, провеждане на учебни евакуации. Сектор „Пожарно обезопасяване“ е отговорен за контрола на изискванията за пожарна безопасност на сгради в строеж, съгласуване на проекти, контрол на сгради в експлоатация, разследване на пожари. Сектор „Управление на кризи“ е отговорен за оповестяване на населението в случай на бедствия, изготвяне на аварийни планове и организация при участие в международни мисии.

Основните дейности на Спасителния борд на Естония са: разработване на планове за извънредни ситуации при големи аварии и премахване на преките последици от тях; планиране и развитие на комуникационни и информационни системи за гасене на пожари и

[45] *Päästeseadus,* Tallin, 1994.
[46] *Erakorralise seisukorra seadus*, Tallin, 1994.

спасяване; ръководство и координация, когато е необходимо, при гасене на пожари и спасителни операции в случаи на големи аварии; надзор на пожарната безопасност; наблюдение и контрол на оперативната готовност на пожарните служби; изготвяне на законодателство в областта на пожарната безопасност; формулиране на общи принципи и правила за възлагане на обществени поръчки за противопожарно и спасително оборудване. Основните дейности в оперативно направление са: основни спасителни дейности; извършване на долекарска помощ; извършване на спасителни дейности на височина; извършване на основни гасителни дейности; управление и контрол на аварийни ситуации; транспортиране на специални контейнери с оборудване; изготвяне на базов пункт при големи кризисни ситуации; неутрализиране на химически вещества; деконтаминация; действия при морски петролни разливи; спасяване на животни; гасене на горски пожари; гасене на пожари в производствени сгради; оказване на помощ при наводнения; водно спасяване; височинно спасяване с помощта на въжени спасителни устройства; обезопасяване на разрушени сгради.

Информация в табличен вид за по-доброто онагледяване на структурата на Спасителния борд на Естония е показана в Приложение D.

2.4 Доброволни формирования

Доброволните формирования в Естония са регламентирани от следните национални правни актове: Закон за пожарна безопасност и спасяване, Изисквания за професионална годност и процедура за проверка за съответствие на доброволци[47] и Разходи, възстановявани от Спасителния борд на Естония на доброволци и юридически лица и процедура за определяне и изплащане на размера на обезщетенията[48].

---

[47] Изисквания за професионална годност и процедура за проверка на съответствие за доброволци (Vabatahtliku päästja kutsesobivuse nõuded ja nendele vastavuse kontrollimise kord ning väljaõppe ja arvestuse läbiviimise kord Vastu võetud 10.11.2010 nr 57). *Портал за нормативни актове на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011146

[48] Разходи, възстановявани от Спасителния борд на Естония на доброволци и юридически лица и процедура за определяне и изплащане на размера на обезщетенията (Päästeameti poolt vabatahtlikule päästjale ja juriidilisele isikule hüvitatavad kulu liigid ning hüvitise suuruse määramise ja maksmise kord RT I, 29.12.2011, 72 - jõust. 01.01.2012). *Портал за нормативни актове на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на:

Доброволците в Естония участват в оперативни и превантивни дейности. Със съгласие на работодателя доброволците могат да извършват тези дейности и в работно време. Оперативна работа означава пряко участие в пожарогасителни и спасителни дейности въз основа на инструкции, дадени от отговорника на групата от доброволци. Превантивната работа представлява даване на информация и насоки на населението, които да гарантират, че всеки може да оцени пожарната безопасност, като спомогне за намаляване броя на произшествията и по този начин броя на смъртните случаи и ранените хора при пожари и аварии. Всеки, който иска да бъде доброволец, трябва да премине предварително обучение и да положи успешно изпит, провеждан от Естонския спасителен борд. Изискванията за доброволци са: възраст най-малко 18 години; умение за ефективна работа в напрегната ситуация и работа в екип; честност, съвестност и отговорност при изпълнение на задачи и вземане на решения. Нивото на физическа годност на доброволците трябва да гарантира правилно изпълнение на спасителни действия. Извършва се и медицински преглед на кандидатите. Прегледът не е необходим, ако лицето отговаря на изискванията за водач на моторно превозно средство и притежава валиден документ за управление съгласно Закона за движение в Естония. Съответствието се доказва от медицинско свидетелство на кандидата и водач на моторно превозно средство, според което не са изминали повече от пет години от завършване на медицинския преглед. Ако са изминали повече от пет години, прегледът е задължителен.

2.5 Статистически данни

Годишният бюджет на Спасителния борд на Естония за 2019 г. е в размер на 73 557 286 евро[49] (143 865 547 лв.[50]).

Службата наброява 1 583 униформени служители, 568 цивилни служители и 1 938 доброволци към началото на 2019 г.[51].

---

https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011097

[49] Бюджет на Министерството на вътрешните работи на Естония за 2019 г. (Siseministeeriumi valitsemisala va KAPO 2019). *Министерство на вътрешните работи на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/2019._aasta_eelarve.xlsx

[50] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[51] Годишно издание на дейността на Спасителния борд на Естония за 2018 г. (Estonian

Основното минимално начално възнаграждение[52] на служител със средно образование (пожарникар) е 619 евро/месец[53] (1 211 лв./месец[54]), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 948 евро/месец[55] (1 854лв./месец[56]). Размерът на обезщетението на доброволците се определя въз основа на изчислените средногодишни разходи, необходими за осигуряване изпълнението на задачите. Размерът на обезщетението се договаря в граждански договор между доброволеца и юридическо лице (доброволното формирование), което от своя страна е сключило договор със Спасителния борд на Естония, в който е посочена средна почасова цена за извършваните дейности[57].

Общият брой на пожарните служби в Естонския спасителен борд са 72 професионални пожарни служби и 4 специализирани екипа за обезвреждане на боеприпаси. Спасителният борд разполага със 154 автомобила, от които 97 с основно предназначение, 46 водоноски и 11 автомеханични стълби. Съществуват 119 доброволни пожарни служби с общо 151 автомобила.

По данни на Естонския спасителен борд средното време за реакция на спешни повиквания за пожари и аварии за всички сигнали за 2018 г. е 9 min 11s.

Rescue Board Yearbook 2018). *Спасителен борд на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.rescue.ee/files/2019-04/pa-aastaraamat-2018-final-eng-22042019.pdf

[52] Наредба на министъра на вътрешните работи на Естония относно заплатите на служителите в Спасителния борд на Естония (Siseministri 2. mai 2013. aasta määruse nr 19 „Päästeteenistujate palgamäärad, põhipalga määramise ja päästeteenistujatele muutuvpalga maksmise kord" Lisa 1). *Портал за нормативни актове на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.riigiteataja.ee/akt/128062018011

[53] I Grupi Komando, Päästja päästja 619–700 euro. [10 март 2020].

[54] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[55] I Grupi Komando, Päästevanemspetsialist komandopealik 948–1200 euro. [10 март 2020].

[56] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[57] Разходи, възстановявани от Спасителния борд на Естония на доброволни пожарникари и юридически лица и процедура за определяне и изплащане на размера на обезщетенията (Päästeameti poolt vabatahtlikule päästjale ja juriidilisele isikule hüvitatavad kulu liigid ning hüvitise suuruse määramise ja maksmise kord RT I, 29.12.2011, 72 - jõust. 01.01.2012). *Портал за нормативни актове на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011097

Броят получени сигнали за произшествия за 2018 г. е 26 600, което е средно по 73 сигнала за денонощие. От тях 11 527 броя сигнали за пожари и 15 073 броя сигнали за спасителни дейности.

Класификацията на сигналите за пожари в частни имоти по причина за 2018 г. е както следва: небрежност при боравене с открит огън; проблеми с електрическата инсталация; тютюнопушене; нагревателни уреди; умисъл; готвене; други - некласифицирани.

Класификацията на сигналите за спасителни дейности по причина за 2018 г. е както следва: сигнали от автоматични пожароизвестителни инсталации; спасяване във водна среда; катастрофи с транспортни средства; инциденти с повишени нива на въглероден оксид; обезвреждане на боеприпаси; други - некласифицирани.

Загиналите хора при пожари за цялата страна за 2018 г. са 50, а пострадалите при пожари 102[58].

2.6 Обучение на служители за Спасителния борд на Естония

Системата за обучение на служители за Спасителния борд на Естония може да се каже, че в голяма степен се припокрива със системата за обучение на служители за ГДПБЗН. И в двете държави съществува университет, който обучава висококвалифицирани кадри, които след завършване се назначават на инспекторски длъжности.

Естонската академия за науките за сигурност се състои от 4 факултета: Факултет „Полиция и гранична охрана“; Факултет „Пожарна безопасност и спасяване“; Факултет „Икономика“; Факултет „Право“.

Всички факултети са разположени в Талин в един и същи корпус, заедно със студентски общежития, места за хранене, почивка и спорт.

Факултет „Пожарна безопасност и спасяване“ на Академията на науките за сигурност в Талин, съвместно с Училището за пожарникари в гр. Вайке-Маария, осигуряват задълбочена подготовка на служители за бъдеща работа в Спасителния борд на Естония по учебни планове и по двете образователно-квалификационни степени

[58] Годишно издание за дейността на Спасителния борд на Естония за 2018 г. (Estonian Rescue Board Yearbook 2018). *Спасителен борд на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.rescue.ee/files/2019-04/pa-aastaraamat-2018-final-eng-22042019.pdf

„бакалавър“ и „магистър“ за ръководни длъжности, така както и 6-месечно първоначално обучение на изпълнителски длъжности.

В образователно-квалификационна степен „бакалавър“ по специалността „Пожарна безопасност и спасяване“ учебната програма трае 3 години, като курсантите придобиват знания за управление на пожарогасителни и спасителни действия, управление на кризи, мониторинг на пожарната безопасност и превенция. Голям акцент е поставен върху изучаване на инженерни дисциплини.

Чуждестранните партньори на факултет „Пожарна безопасност и спасяване“ са Училището за спешно реагиране в Куопио, Финландия, Главното училище за пожарникари във Варшава, Полша, както и други структури, свързани с ПБЗН в Швеция, Латвия, Литва, България и Руската федерация.

2.7 Обобщение за Естония и моделът за ПБЗН

Естония е разположена в североизточната част на Европа с площ от 45 226 km^2 и население 1 328 360 души.

Брутният вътрешен продукт на Естония по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 31 038 милиона щатски долара, а средната заплата за третата четвърт на 2019 г. е 1 397 евро/месец (2 732 лева/месец).

Първата професионална противопожарна служба е построена през 1918 г. в столицата на страната - Талин.

Спасителният борд на Естония е важно звено в структурата на МВР. Той отговаря за защита живота на гражданите от пожари, бедствия, аварии и кризисни ситуации.

Основните нормативни документи, регламентиращи дейността на Спасителния борд на Естония са Закон за пожарна безопасност и спасяване и Закон за защита при бедствия.

Основните дейности на Спасителния борд на Естония могат да се разделят на две направления - превантивна и оперативна дейност.

Спасителният борд на Естония ръководи дейността си по защита на населението с централно управление в столицата Талин с 4 регионални управления със 72 професионални пожарни служби, 4 екипа за обезвреждане на боеприпаси и 119 доброволни пожарни служби.

Годишният бюджет на Спасителния борд на Естония за 2019 г. е в размер на 73 557 286 евро (143 865 547 лв.).

Службата наброява 1 583 униформени служители, 568 цивилни служители и 1 938 доброволци към началото на 2019 г., като основното минимално начално възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) е 619 евро/месец (1 211 лв./месец), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 948 евро/месец (1 854лв./месец).

Размерът на обезщетението на доброволците се определя въз основа на изчислените средногодишни разходи, необходими за осигуряване изпълнението на задачите. Размерът на обезщетението се договаря в граждански договор между доброволеца и юридическо лице (доброволното формирование), което от своя страна е сключило договор със Спасителния борд на Естония, в който е посочена средна почасова цена за извършваните дейности.

Обучението на служители за Спасителния борд на Естония се осъществява в Естонската академия за науките за сигурност в гр. Талин и Училището за пожарникари с полигон за обучения в гр. Вайке-Маария.

2.8 Предизвикателства пред Спасителния борд на Естония и приложими практики за България

От анализа на организационния модел на Спасителния борд на Естония са идентифицирани най-значителните предизвикателства и приложими практики за организационния модел за ПБЗН в България.

Предизвикателствата пред Спасителния борд на Естония са:

1. Естония е северна страна със сурови зими, в резултат на което отоплението на сградите е по-интензивно, което е предпоставка за повече пожари;
2. Конструктивно сградите в Естония се различават съществено от тези в България поради използване основно на строителни материали с нисък коефициент на топлопроводност (главно дървесина), които влияят благоприятно както на отоплението през студените месеци на годината, така и на процеса на възникване и разпространение на горенето;
3. Суровите зимни условия са предпоставка за повече пътнотранспортни произшествия;

4. Естония е балтийска държава с брегова ивица от 3 794 km, което е първопричина за много на брой аварийно-спасителни действия във водна среда;
5. Силно застъпена е превантивната дейност за намаляване броя на загиналите и пострадалите граждани вследствие на пожари и други аварийни ситуации във водна среда, с ясно изразени конкретни цели - намаляване броя на загиналите хора при пожари на под 12 до 2025 г., при брой за 2015 г. - 50; намаляване броя на загиналите хора при аварийни ситуации във водна среда на под 20 до 2025 г., при брой за 2015 г. - 37[59].

Приложимите практики от Спасителния борд на Естония, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България, са:

1. Всеобхватна и широко застъпена превантивна и информационна дейност за намаляване броя на загиналите и пострадалите хора при пожари;
2. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари с различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

3 Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Република Португалия

Моделът за ПБЗН в Република Португалия е избран като пример за типичен **южноевропейски модел.** Страната има много сходни характеристики с България (напр. сходна територия и население, манталитет, релеф), така както и някои сериозни различия (напр. много високи температури и ниска влажност през летните месеци, причина за много горски пожари). Това прави модела на Република Португалия подходящ за разглеждане и сравнение в настоящото изследване. Тази глава се базира на придобит методически опит и източници, които са издирени, класифицирани,

[59] Стратегия на Спасителния борд на Естония до 2025 г. (Estonian Rescue Board Strategy until year 2025). *Спасителен борд на Естония* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.rescue.ee/files/2018-10/srateegia-eng-web.pdf

анализирани и обобщени лично от автора по време на проведен двумесечен стаж във Факултета за науки и технологии, Инженерен департамент към Университета на Коимбра в град Коимбра, Португалия, по европейска програма за обмен на студени „Еразъм+“[60] по време на обучението за придобиване на образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалността „Защита на населението и критичната инфраструктура“ във Военна академия „Г. С. Раковски“. Стажът, определен от двата университета - Университета на Коимбра, град Коимбра, Португалия, и Военна академия „Г. С. Раковски“, град София, България, беше проведен под наставничеството на проф. д-р Жоал Паоло Корейра Родригеш[61], като включваше редица срещи и посещения на обекти в областта на ПБЗН за запознаване с Португалския национален механизъм за гражданска защита. Стажът беше проведен в периода май - юни 2016 г.

3.1 Кратка социално-икономическа характеристика на Португалия

Португалия е държава на Пиренейския полуостров с площ от 92 112 km^2. Населението е 10 276 617 души (по прогнозни данни за началото на 2019 г.[62]) с плътност от 112 жители/km^2. Тя е най-западната страна на Континентална Европа, която граничи с Атлантическия океан на юг и запад и с Испания на север и изток. Границата на Португалия с Испания е най-дългата непрекъсната граница в рамките на ЕС - 1 214 км.

Португалия е атлантическа държава. Континенталната част на Португалия е разделена на две от най-голямата река Тежу. На север релефът във вътрешността на страната е планински, а на юг - равнинен. Най-високата точка на Португалия е връх Пико (2 351 m), който се намира на остров Пико на Азорските острови, а в континенталната част на страната - връх Торе (1 991 m).

---

[60] Договор за студентска мобилност с цел практика между програмни държави по програма „Еразъм+“ №УД-13 от 27 април 2016 г. - Военна академия „Г. С. Раковски“.

[61] Prof. Dr João Paulo Correia Rodrigues.

[62] Намаляване на местното население на Португалия през 2018 г. е по-малко от това за 2017 - 2018 г. (Redução da população residente em 2018 menor que a de 2017 - 2018). *Статистическа служба на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques

Португалия е една от най-горещите страни в Европа, с атлантическо-средиземноморски климат. Пролетта и лятото обикновено са слънчеви, а през юли и август температурите са извънредно високи - до +30-35°C в централната част и до +45°C във вътрешността на страната на юг. Есента и зимата обикновено са дъждовни и ветровити, но има и слънчеви дни, а температурите рядко падат под +5°C. Сняг обикновено вали рядко само в планинските области на север. Средните годишни температури са +13°C на север и +18°C на юг. Климатът на остров Мадейра и Азорските острови, поради тяхното разположение в Атлантическия океан, е дъждовен и влажен. Средната годишна температура в Португалия е +19,1°C.

Португалия е република с ограничени пълномощия на президента, избиран за период от 5 години. Законодателен орган е Парламентът (еднокамарен, избиран за период от 4 години). Изпълнителната власт се състои от правителство, начело с министър-председател. В републиката също се включват атлантическите архипелази на Азорските острови и остров Мадейра като два автономни региона със собствени регионални правителства.

Брутният вътрешен продукт на Португалия по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 е 236 408 милиона щатски долара[63], а брутният вътрешен продукт на глава от населението е 23 030 щатски долара. Средната заплата за първата половина на 2019 г. е 1 188 евро/месец[64], което е 2 323 лева/месец[65].

Характерни специфики за Португалия са:

- Португалия се намира в най-югозападната част на континента и е една от най-горещите страни в Европа с атлантическо-средиземноморски климат;
- Високите температури и ниската влажност през лятото са предпоставка за възникване на изключително големи по площ и сложност горски пожари;

---

[63] World Economic Outlook Database, October 2019. *International Monetary Fund* [16 март 2020]. Достъпен на: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/October

[64] Средна заплата в Португалия. *Трейдинг икономикс* [16 март 2020]. Достъпен на: tradingeconomics.com/ Portugal/wages

[65] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

- Португалия е държава на Пиренейския полуостров с два архипелага от острови в Атлантическия океан, които изискват различни действия по отношение на ПБЗН в континенталната и островната територия на страната.

3.2 Исторически преглед на службата за ПБЗН на Португалия[66]

Португалският национален механизъм за гражданска защита е създаден през 2007 г. на мястото на Национална служба за пожарна и гражданска защита, която е резултат от сливане на Национална служба за гражданска защита, Национална противопожарна служба и Специален институт за горски пожари.

Националната служба за гражданска защита е създадена през 1975 г. със Закон[67]. През 1991 г. е публикуван Основният закон за гражданска защита[68]. Той е създаден в изпълнение на водената политика за гражданска защита, давайки правомощия на парламента и правителството, като определя структурата, задачите, правата и задълженията на служителите, работещи в сферата на гражданската защита. Създава се Висш съвет за ръководство на Национална служба за гражданска защита.

Национална противопожарна служба е централизиран орган с административна и финансова независимост и собствени активи. Упражнявала е правото си на действие под пряко ръководството на министъра на вътрешните работи. Тя също е създадена със Закон[69] през 1979 г. и ръководи, координира, контролира и подпомага дейността на противопожарните служби.

---

[66] Историческа справка за ПБЗН в Португалия. *Португалски механизъм за гражданска защита* [16 март 2020]. Достъпен на: http://www.prociv.pt/pt-pt/protecaocivil/anpc/historia/Paginas/default.aspx

[67] Закон за ПБЗН, 1974 (Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril 1974). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/pesquisa/-/search/523191/details/maximized

[68] Основен закон за гражданската защита, 1991 (Lei n.º 113/91, de 29 de agosto 1991). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/pesquisa//search/404107/details/ maximized

[69] Закон за Националната противопожарна служба, 1979 (Lei n.º 10/79, de 20 de março). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/383426/details/maximized

Специалният институт за горски пожари е създаден по предложение на Национална служба за гражданска защита с решение на Министерски съвет от 1987 г. Целта на института е както да подпомага и стимулира специализираните органи за борба с горските пожари, така и да подкрепя регионалните и окръжните органи за гражданска защита във връзка с борбата с горските пожари.

Националната служба за гражданска защита и Националната противопожарна служба установяват, че при своите действия по предотвратяване и подпомагане на населението при големи пожари бедствия, аварии и катастрофи се сблъскват с някои трудности, особено при координацията между службите и различни държавни и частни институции, участващи в спасителните операции. Именно поради тази причина през 2003 г. със Закон[70] е създадена Национална служба за пожарна и гражданска защита.

В резултат на това се сливат Национална служба за гражданска защита, Национална противопожарна служба и Специалният институт за горски пожари, като се въвеждат механизми, които позволяват осигуряване на навременни и ефективни действия при предотвратяване на негативни последствия, осигуряване на помощ, определяне на реда за вземане на управленски решения, определяне на правомощия и задължения на служителите, оптимизиране на ресурсите и личния състав с цел да се гарантира на населението навременна помощ при пожари, бедствия, аварии и катастрофи.

В преследване на модернизиране на публичната администрация, португалското правителство приема Наредба[71], която влиза в сила по отношение на централните служби с оперативен характер. Създава се нова структура, която се нарича Португалски национален механизъм за гражданска защита, заместваики Националната служба за пожарна и гражданска защита.

---

[70] Закон, 2003 (Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/pesquisa/-/search/231117/details/maximized

[71] Закон, 2006 (Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/pesquisa/-/search/545640/details/maximized

Основният нормативен документ[72] на новосформираната структура гарантира ефективно и навременно изпълнение на правомощията ѝ в контекста на прогнозиране и управление на риска и дейностите по защита на населението при пожари, бедствия, аварии и катастрофи.

За да се създаде по-гъвкава структура и ускорени действия в отговор на предизвикателствата и осигуряване на ефективно управление на големи пожари, бедствия, аварии и катастрофи е приет нов Закон[73].

3.3 Място, нормативни документи, основни дейности и структура на Португалския национален механизъм за гражданска защита

Португалският национален механизъм за гражданска защита е централизиран орган с административна и финансова независимост и собствени активи. Защитата на населението се разглежда като дейност, извършвана от държавата, от окръзите, от местните власти, от държавни и частни фирми и от всеки гражданин с цел предотвратяване на колективни рискове, свързани с пожари, бедствия, аварии и извънредни ситуации, а също и намаляване на техните негативни ефекти, защита на хората и околната среда и подпомагане при настъпване на тези опасности.

Основният нормативен документ е Закон за гражданска безопасност[74] от 2006 г.

Основни дейности на Португалския национален механизъм за гражданска защита са: планиране, координиране и провеждане на политика за гражданска защита, особено по отношение на превенцията и реагирането при големи пожари, бедствия, аварии и катастрофи; ефективен надзор над дейността на пожарникарите за гарантиране на техните правилни действия; планиране и координация

---

[72] Закон, 2007 (Decreto-Lei n.º 75/07, de 29 de março). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/pesquisa/-/search/520461/details/maximized

[73] Закон, 2013 (Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/home/-/dre/513609/details/maximized

[74] Закон за гражданска безопасност, 2006 (Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/pesquisa/-/search/537862/details/maximized

на сили и средства за преодоляване на кризисни ситуации или война. Също така Португалският национален механизъм за гражданска защита отговаря за прогнозиране на опасностите, управление на риска, аварийно планиране, логистика за гражданска защита, така както и проверки за съответствие с приложимите противопожарни правила. Португалският национален механизъм за гражданска защита ръководи дейността си по защита на населението с централно управление в столицата Лисабон, с регионални и окръжни управления. Има изградени структури и способности за реорганизация на дейността при обявяване на извънредно положение. Португалският национален механизъм за гражданска защита има отлично сътрудничество с различни държавни органи и министерства, така както и с частни организации в отговор на голямата цел за защита и помощ при пожари, бедствия, аварии и катастрофи. В международен план Португалският национален механизъм за гражданска защита участва активно в Механизма за гражданска защита на ЕС.

Информация в табличен вид за по-доброто онагледяване на структурата на Португалския национален механизъм за гражданска защита, е дадена в Приложение Е.

3.4 Доброволни формирования

Доброволческата дейност в Португалия се регламентира от специална наредба за доброволчеството[75]. Възнагражденията на доброволците се регламентират от правила за определяне на възнаграждения на доброволци[76].

[75] Наредба за обхвата, начина на признаване и формите на сътрудничество в дейностите по гражданска защита на доброволчески организации за гражданска защита (Portaria define o âmbito, o modo de reconhecimento e as formas de cooperação em atividades de proteção civil das organizações de voluntariado de proteção civil (OVPC) Portaria n.º 91/2017, de 2 de março). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/home/-/dre/106542303/details/maximized

[76] Правила за финансиране на доброволни пожарникари (Lei n.º 94/2015, de 13 de Agosto Regras do financiamento das associações humanitárias de bombeiros, no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/117104398/201906231230/diploma?p_p_state=maximized&rp=indice

3.5 Статистически данни

Годишният бюджет на Португалския национален механизъм за гражданска защита за 2018 г. е в размер на 151 230 934 евро[77] (295 781 997 лв.[78]).

Пожарникарите наброяват 49 100 служители, от които 4 100 професионални служители и 45 000 доброволци за 2018 г.[79].

Средното възнаграждение на пожарникар е 930 евро/месец[80] (1 818 лв./месец[81]). Възнагражденията на доброволците са около 500 евро/месец (977 лв./месец[82]), в зависимост от надбавките, като тези средства са поемани основно от бюджетите на общините[83].

Общият брой професионални пожарни служби в Португалския национален механизъм за гражданска защита е 17, а броят на доброволните пожарни служби е 468. Общият брой единици техника е 1 600[84].

Средното време за реакция на спешни повиквания за пожари и аварии е в интервала 10 - 15 min[85].

---

[77] План за дейността на Португалския механизъм за гражданска защита за 2018 г. (Plano De Atividades 2018, Autoridade Nacional De Proteçao). *Португалски механизъм за гражданска защита* [16 март 2020]. Достъпен на: http://www.prociv.pt/bk/Documents/

[78] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[79] World Fire Statistics № 25, 2020, Center of Fire Statistics, Table 11. *Международна асоциация на пожарните служби* [16 март 2020]. Достъпен на: https://www.ctif.org/world-fire-statistics

[80] Заплати на португалските пожарникари. *База данни на заплатите по света* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.jobandsalaryabroad.com/pt/portugal/ portuguese-fireman-portugal.html

[81] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[82] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[83] Какво е да си пожарникар в Португалия? *Португалски онлайн вестник Обсервадор* [16 март 2020]. Достъпен на: https://observador.pt/2016/08/11/como-e-que-e-ser-bombeiro-em-portugal/

[84] World Fire Statistics № 25, 2020, Center of Fire Statistics, CTIF, International Association of Fire and Rescue Services, Table 11; INE, I.P., ANPC, Inquérito às entidades detentoras de corpos de bombeiros, 2016 (Bombeiro Dia International). *Международна асоциация на пожарните служби* [16 март 2020]. Достъпен на: https://www.ctif.org/world-fire-statistics

[85] Магистърска теза (Agrupamentos de corpos de bombeiros, do presente ao futuro. Análise da sua constituição ao nível municipal e supra municipal, Vitor Manuel da Silva Ginja, Provas destinadas à obtenção do grau de Mestre em Riscos e, Proteção Civil. Fevereiro de 2014,

Броят получени сигнали за произшествия за 2018 г. е 594 102, което е средно по 1 627 сигнала за денонощие. От тях 6 588 броя сигнали за горски пожари, 39 756 броя сигнали за пожари и 547 758 броя сигнали за различни спасителни дейности[86].

Броят на загиналите и пострадали хора при пожари в Португалия се различават драстично от година на година, което се дължи на големите по площ и сложност горски пожари, които са напълно непредвидими за пожарникарите и населението. Например, само за ден (на 17 юни 2017 г.) в голям горски пожар в близост до гр. Лейрия загиват 66 души, а 204 са ранени[87]. Приблизително 100 човека губят живота си в пожари в сгради всяка година[88].

3.6 Обучение на служители за Португалския национален механизъм за гражданска защита

Системата за обучение на Португалския национален механизъм за гражданска защита е кариерна, т.е. няма университет, който да подготвя кадри с висше образование (за разлика от системата за обучение в България, където факултет ПБЗН на Академията на МВР подготвя специалисти, които след 4-годишен курс на обучение се назначават на инспекторски длъжности). Всички служители започват работа в системата от най-ниското ниво и постепенно с времето израстват в длъжност.

Националното пожарникарско училище[89] е организация, пряко свързана с Португалския национален механизъм за гражданска защита.

Създадено през 1988 г., Националното пожарникарско училище е упълномощена институция за техническа подготовка на

Instituto Superior de Educacao e Ciencias). *Document.onl* [16 март 2020]. Достъпен на: https://document.onl/documents/agrupamentos-de-corpos-de-bombeiros-do-presente-ao-isec-revisao-oregim e.html

[86] Анализ на пожарни служби, 2016 (Inquérito às entidades detentoras de corpos de bombeiros. Bombeiro Dia International, 2016). *Статистическа служба на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://www.ine.pt/xurl/ indx/0008231/PT

[87] June 2017 Portugal wildfires. *Свободна енциклопедия Уикипедия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://en.wikipedia.org/wiki/June_2017_Portugal_wildfires

[88] WINBERG, D. *International fire death rate trends.* Stockholm: SP Technical Research Institute of Sweden, 2016.

[89] Национално пожарникарско училище. *Escola Nacional de Bombeiros* [16 март 2020]. Достъпен на: http://www.enb.pt/

португалските пожарникари и доброволци, чиято главна мисия е да развива умения и познания, необходими за тази професия.

Националното пожарникарско училище инвестира в развитие на нови курсове и програми за обучение в партньорство с национални и международни организации, пристъпвайки и към създаване на платформа за електронно обучение. От гледна точка на инфраструктурата училището разполага с модерен тренировъчен център в гр. Синтра, който е един от най-добрите симулационни центрове за пожари на международно ниво.

Откриването на училището датира от 1979 г. като част от вече несъществуващата служба Национална противопожарна служба.

Основен принос за развитие и усъвършенстване на познанията на пожарникарите в цялата страна се потвърждава през 2000 г. с издаване на наредба[90], в която Националното пожарникарско училище е признато за „единственото място за преподаване и усъвършенстване на теоретичната, практическата и техническата подготовка на пожарникарите в Португалия“. С увеличаване на отговорностите и значението на дейността си, училището засилва политиката си на децентрализация, създавайки Център за обучение - гр. Браганца (осъществявал дейността си от 1998 г. до 2010 г.), Център за обучение - гр. Лоуза (основан на през 1999 г., по-късно през 2004 г. става Център за специализирано обучение за горски пожари) и Център за обучение - гр. Сао Жоал да Мадейра (основан на през 2005 г.). Тази стратегия продължава и със създаване на центрове за местно обучение навсякъде по страната.

Центърът за обучение в близост до гр. Синтра, на 30 km западно от столицата Лисабон, освен административен орган за функциониране на институцията, е и основният център за обучение. Създаден е през 1987 г. за нуждите на Националната противопожарна служба от професионално обучение на служителите. Центърът за обучение - гр. Синтра е основната локация за обучение на пожарникари по темите за спасителни операции по защита на населението.

[90] Наредба за националното пожарникарско училище (Decreto-Lei nº 293/2000). *Портал за нормативни актове на Португалия* [16 март 2020]. Достъпен на: https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/293/2000/

Центърът за специализирано обучение за горски пожари се намира на територията на летището в гр. Лоуза, в помещения и терени, предоставени от Община Лоуза. Центърът е предназначен да отговори ефективно на необходимостта от специално обучени служители и доброволци в борбата с горските пожари, като се възползва от местоположението му - планинският терен около гр. Лоуза. В своите обучения центърът разчита на помощта на Португалския национален механизъм за гражданска защита, Института за опазване на природата и горите и Асоциацията за развитие на индустриалната аеродинамика, свързана с Университета на Коимбра чрез своята Лаборатория за изследване на горски пожари.

Центърът за обучение в гр. Сао Жоал да Мадейра осъществява дейността си в помещения и полигони, предоставени от Хуманитарната асоциация на пожарникари-доброволци в гр. Сао Жоал да Мадейра. Центърът е специализиран основно в преподаване на курсове за гасене на пожари, типични за градовете, промишлени пожари и аварии и обучения в други области, включително правилни действия при спешна и долекарска помощ. Водят се практически обучения, като се създават различни сценарии в близка до реалната среда. Тук се изучават теми за гасене, търсене и спасяване на пострадали в обекти от транспорта, гасене на резервоари за ЛЗТ и ГТ. Изготвят се сценарии за обучения чрез симулационни програми за пожари с различни нива на сложност, за да се провери координацията и оперативният отговор при възникнала реална ситуация.

Постепенно Националното пожарникарско училище адаптира дейността си с характеристиките и нуждите на пожарникарите и доброволците в цялата страна. Създава се мрежова инфраструктура, чрез центрове за местно обучение, за да се сведе до минимум придвижването на обучаеми и да им се предостави по-съвместими и удобни графици с професионалните им дейности - важен фактор, когато обучаемите са доброволци[91]. Тези центрове осигуряват приходи от предоставяното обучение и намаляват разходите за всички заинтересовани страни в образователния процес на португалските пожарникари и доброволци.

[91] Курсовете и обученията се определят с нормативен документ за регулиране на курсовете и обученията на пожарникари доброволци (Despacho n.º 4205-A/2014, de 20 de março).

3.7 Обобщение за Португалия и моделът за ПБЗН

Португалия е държава на Пиренейския полуостров с площ от 92 112 km^2 и население от 10 276 617 души.

Брутният вътрешен продукт на Португалия по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 236 408 милиона щатски долара, а средната заплата за първата половина на 2019 г. е 1 188 евро/месец (2 323 лева/месец).

Португалският национален механизъм за гражданска защита е създаден през 2007 г. на мястото на Национална служба за пожарна и гражданска защита, която е резултат от сливането на Национална служба за гражданска защита, Национална противопожарна служба и Специален институт за горски пожари.

Службите за ПБЗН в Португалия са под пряко ръководство на Португалския национален механизъм за гражданска защита, който е централизиран орган с административна и финансова независимост и собствени активи в МВР.

Основният нормативен документ е Закон за гражданска безопасност от 2006 г.

Основни дейности на Португалския национален механизъм за гражданска защита са: планиране, координиране и провеждане на политика за гражданска защита, особено по отношение на превенцията и реагирането при големи пожари, бедствия, аварии и катастрофи; ефективен надзор над дейността на пожарникарите за гарантиране на техните правилни действия; планиране и координация на силите и средствата за преодоляване на кризисни ситуации или война.

Португалският национален механизъм за гражданска защита ръководи дейността си по защита на населението с централно управление в столицата Лисабон, с регионални, окръжни, автономни управления и доброволни пожарни служби.

Годишният бюджет на Португалския национален механизъм за гражданска защита за 2018 г. е в размер на 151 230 934 евро (295 781 997 лв.).

За 2018 г. пожарникарите наброяват 49 100 служители, от които 4 100 са професионални служители и 45 000 доброволци. Средното възнаграждение на професионален пожарникар е 930 евро/месец (1 818 лв./месец).

Възнагражденията на доброволците пожарникари са около 500 евро/месец (977 лв./месец), в зависимост от надбавките.

Мястото, където се обучават португалските пожарникари е Националното пожарникарско училище, съвместно с Асоциацията за развитие на индустриалната аеродинамика към Университета на Коимбра по практическите теми за горските пожари. Главният център за обучение на училището е в близост до гр. Синтра. Освен него центрове за обучение има в гр. Лоуза - за горски пожари и в гр. Сао Жоал да Мадейра - за пожари в жилищни и промишлени сгради и помещения.

3.8 Предизвикателства пред Португалския национален механизъм за гражданска защита и приложими практики за България

От анализа на организационния модел на Португалския национален механизъм за гражданска защита са идентифицирани най-значителните предизвикателства и приложими практики за организационния модел за ПБЗН в България.

Предизвикателствата пред Португалския национален механизъм за гражданска защита са:

1. Високите температури и ниската влажност на въздуха в летните месеци от годината са предпоставка за възникване на изключително големи по площ и сложност горски пожари;
2. Изключително опасен от пожарна гледна точка за горските пожари е широко разпространеният дървесен вид - Eucalyptus globulus (кълбовиден евкалипт). Поради високото съдържание на смоли в дървесината си, този дървесен вид способства изключително много за бързото разпространение на пожарите;
3. Интензивно използване на доброволни формирования при гасене на големи горски пожари;
4. Научноизследователска и мащабна теоретико-практична подготовка на служителите и доброволците за правилни действия при гасене на горски пожари. Португалия, като пряко засегната от големи горски пожари всяка година, разполага с лаборатория за изследване на горски пожари към Университета на Коимбра с много задълбочени теоретико-практични изследвания. Тя е специално проектирана за

извършване на експериментални изследвания по темата за горските пожари, по-специално по отношение характеристиките на бързото разпространение на фронта на пожара и безопасността на пожарникарите. Лабораторията разполага с мултифункционални хидравлични маси, някои от тях уникални по рода си в световен мащаб, които са специално проектирани и изработени за изследване на ефекта на вятъра и наклона на склона при разпространението на горските пожари. Освен лабораторията, страната разполага и с голям полигон, където се провеждат практически занятия с пожари в реална среда в горещите месеци на лятото, които пожари по своята същност и характеристики по нищо не се различават от реалните горски пожари;

5. Необходими са различни подходи за ПБЗН в континенталната и островната територия на страната.

Приложимите практики от Португалския национален механизъм за гражданска защита, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България, са:

1. Нормативна регламентация за участие на доброволци в оперативни задачи;
2. Използване на специализирана структура, която действа само в условията на извънредно положение;
3. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари, с различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

4 Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Република Франция

Моделът за ПБЗН в Република Франция е избран като пример за типичен **западноевропейски модел**. Подходящ е за разглеждане и сравнение в настоящото изследване като пример за европейски лидер в сферата на организацията и управлението. Тази глава се базира на изследване на положителния опит и беседи със служители от

структурите за ПБЗН на Република Франция, проведени лично от автора по време на активно участие в международни курсове и учения по учебната програма на Механизма за гражданска защита на ЕС. Също така са използвани източници на информация от Интернет.

4.1 Кратка социално-икономическа характеристика на Франция

Франция е държава в Западна Европа, включваща също няколко отвъдморски територии, разположени на други континенти. Континенталната територията на Франция е 551 695 km^2, което я нарежда на петдесето място по територия в света и на трето място в Европа след Руската федерация и Украйна. Населението в континенталната територия на Франция е 64 903 000 души (по прогнозни данни за февруари 2020 г.[92]) с плътност от 117 жители/km^2. Главна отличителна характеристика на Континентална Франция от другите европейски страни е нейният излаз на Атлантическия океан и на Средиземно море. Тя граничи с Монако, Андора, Германия, Испания, Италия, Белгия, Люксембург и Швейцария.

Релефът на страната е изключително разнообразен - низинен, равнинен, планински. На 4 810 метра надморска височина, връх Монблан, разположен в Алпите на френската и италианската граница, е най-високата точка в Западна Европа.

В Континентална Франция преобладава умереният климат. В Парижкия басейн се оформят два максимума на валежите - пролетен и есенен, а през лятото често има гръмотевични бури. В западните ниски райони, под влияние на влажните атлантически въздушни маси, климатът е умереноокеански. Зимата е мека, лятото прохладно. На изток, към вътрешността на страната, климатът постепенно придобива преходни характеристики. Валежите намаляват и нараства разликата между летните и зимните температури. В Алпите и Пиренеите климатът е планински, а в южните части на страната (Лазурният бряг) - субтропичен-средиземноморски. Лятото е дълго, горещо и сухо, а зимата - кратка, мека и влажна. Средните денонощни температури през лятото са от +17°C до +29°C, а зимните много рядко

[92] Демография - население на Франция за началото на Февруари 2020 г. (Demography - Population at the beginning of the month, February 2020). *Статистическа служба на Франция* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.insee.fr/en/statistiques/

падат под нулата. Средногодишната температура за района около Париж е +10,9°C.

Франция е демократична полупрезидентска република с многопартийна система. Президентът се избира с пряко гласуване от избирателите. Министър-председателят се избира от президента на републиката след парламентарни избори и обикновено е от най-силно представената партия в парламента. Президентът е държавен глава, а министър-председателят оглавява правителство. Изпълнителната власт е в ръцете на правителството, законодателната - в правителството, Сената и Националното събрание, а съдебната власт е независима. Франция е разделена на 18 региона, които от своя страна са подразделени на 101 департамента. Департаментите се подразделят на 342 окръга, които не са част от избирателната система на страната, а имат само административно значение. От своя страна окръзите се състоят от 4 035 кантона. Кантоните са разделени на 36 682 общини.

Брутният вътрешен продукт на Франция по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 2 707 074 милиона щатски долара[93], а брутният вътрешен продукт на глава от населението е 41 760 щатски долара. Информация от френската статистика за 2016 г. показва, че средната заплата за 2016 г. е 2 988 евро/месец[94], което е 5 844 лева/месец[95].

Характерни специфики за Франция са:

- Франция е най-голямата държава по площ в ЕС;
- На територията на Франция има 58 ядрени реактора с обща;
- Производителност от 379,1 TWh, или 71,6%[96] от общото производство на електроенергия в страната от 519,4 TWh, което е най-високият процент в света;
- Франция има добре организирано и работещо доброволчество.

---

[93] World Economic Outlook Database, October 2019. *International Monetary Fund* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/October

[94] Средна заплата във Франция. *Трейдинг икономикс* [20 март 2020]. Достъпен на: tradingeconomics.com/ France/wages

[95] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[96] Информация за ядрените мощности на Франция („PRIS - Country Details“). *Информационна система за ядрена енергия* [6 март 2020]. Достъпен на: https://pris.iaea.org/

4.2 Исторически преглед на службата за ПБЗН на Франция

Френските пожарникари имат богата история, за която има сведения още от VI-ти век, когато са организирани нощни смени за наблюдение за пожари. Тези задачи са изпълнявани от жителите, независимо от професията. В периода VI - XVI-ти век най-разпространеното средство за борба с огъня били кофи с вода. В края на XVII-ти век, през 1699 г. са въведени първите пожарни помпи, благодарение на Франсоа Дюмурие дю Перие[97]. С кралска заповед от 23 февруари 1716 г. Франсоа Дюмурие дю Перие е назначен за директор на пожарната служба, състояща се от 60 униформени пожарникари. Тази служба се оказва ефективна в продължение на дълги години.

Нова структура е основана в началото на Революцията през 1789 г., поставена под ръководство на Националната гвардия. Службата е отново реорганизирана от крал Чарлз X през 1831 г., който нарежда създаване на пожарни служби на общинско ниво. Въпреки че Националната гвардия е закрита през 1871 г., се предвижда продължаване на поддържане само на екипите от пожарникари, докато не се намери друго решение. След пожар в посолството на Австрия в Париж през 1810 г. Наполеон I създава Пожарната служба в Париж с императорски указ от 18 септември 1811 г. През 1866 г. император Наполеон III с указ преобразува отново Пожарната служба в Париж в батальон, под ръководство на пехотните войски и я превръща в напълно военизирана структура, която осъществява дейността си в същия вид и до днес.

През междувоенния период между Първата и Втората световна война, организацията на пожарната структура е задълбочено ревизирана. Закон от 1925 г. предвижда пожарникарите вече да са девоенизирани служители под ръководство на МВР, с изключение на пожарните военизирани структури в Париж и Марсилия. Основните им дейности включват оказване на помощ както срещу пожари, така и срещу всякакви опасности или аварии, застрашаващи обществената безопасност. Закон от 1938 г. дава възможност да се организират пожарни служби на общинско и ведомствено ниво, което обаче не

[97] François Dumouriez du Perrier (1650 - 1723).

поставя под въпрос преобладаващата роля на общините във финансирането.

През 1953 г. се регламентира организацията и статутът на доброволните пожарникари.

Със закон от 1984 г. се регламентира организацията на пожарните служби в сегашния им вид.

4.3 Място, нормативни документи, основни дейности и структура на Службата за ПБЗН на Франция

Пожарната структура във Франция е организирана в пожарни служби, обхващащи всички райони на страната. Има два вида пожарни служби: градски пожарни служби, организирани, контролирани и обучавани от МВР и по-специално Дирекция „Гражданска отбрана и сигурност“[98], и военизирани пожарни служби в Париж и Марсилия, под ръководство на военното министерство.

Основните нормативни документи могат да се разделят на такива за професионални пожарникари (Наредба от 1950 г. и Указ от 1965 г. относно гражданската защита; Указ от 3 април 1985 г.; Закон от 22 юли 1987 г., изменен със закони от 5 януари 1988 г. и 28 ноември 1990 г. по отношение на гражданската сигурност; Заповед от 24 август 2000 г. относно организация и правомощия на Дирекция „Гражданска отбрана и сигурност“[99]) и такива за доброволци (Заповед от 10 януари 2012 г. за организиране на система от доброволци[100]).

Основните дейности на пожарната структура във Франция като част от обществената политика за сигурност се отнасят до: предотвратяване на рискове за населението от всякакъв характер; информиране и сигнализиране на населението; защита на хората, имуществото и околната среда от пожари, бедствия и аварии. Отговорността по пожарна безопасност е споделена между държавата и местните власти. Действията се извършват от пожарникари,

---

[98] Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise.

[99] Указ за на организиране на териториалната обществена пожарни служби (Décret du 3 avril 1985). *Портал за нормативни актове на Франция* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/ JORFTEXT000000516400/

[100] Заповед за организиране на комисия за промяна на ранга на доброволните пожарникари (Arrêté du 10 janvier 2012 portant organisation de la Commission nationale de changement de grade des sapeurs-pompiers volontaires). *Портал за нормативни актове на Франция* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025175209

организирани в различни видове пожарни служби - национални, общински и военизирани. Всички тези организации са идентифицирани с общ термин: пожарни и спасителни служби. Наред с пожарните служби действат и национални центрове за гражданска защита, ръководени от също от Дирекция „Гражданска отбрана и сигурност“ към МВР. Системата за ПБЗН, когато е необходимо, се подпомага от различни държавни служби, асоциации и общински резерви за гражданска сигурност.

Информация в табличен вид за Военизираната пожарна служба в Париж е показана в Приложение F.

4.4 Доброволни формирования

Доброволческата дейност във Франция е прецизно регламентирана[101].

Доброволецът извършва дейността си с висок професионализъм, дискретност и отговорност, в съответствие със законите и разпоредбите и в частност с Национална харта на доброволния пожарникар[102]. Основните изисквания за доброволци са: най-малко 16 години с писмено съгласие на родителя за непълнолетни лица (минимална възраст 21 години, за да бъде пълноправен служител); законно пребиваване във Франция; редовен данъкоплатец; наличие на пълна убеденост за извършваните задачи; отговаряне на условията за медицинска и физическа годност. Първоначалното обучение включва изпитателен период от една година. Започва се след преминати тридесет дни обучение, които могат да бъдат разпределени в рамките от една до три години. Доброволците се наемат за период от пет години с възможност за удължаване. Подновяването подлежи на проверка на условията за физическа и медицинска годност. Доброволците извършват един от следните четири модула от

[101] Закон за доброволните пожарникари (Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique). *Портал за нормативни актове на Франция* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024381901&categorieLien=id

[102] Указ за одобряване на Хартата на доброволния пожарникар (Décret n° 2012-1132 du 5 octobre 2012 approuvant la charte du sapeur-pompier volontaire). *Портал за нормативни актове на Франция* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3085E00B6563AC6583DB2CA8B47DC6E4.tpdila09v_1?cidTexte=JORFTEXT000026461771&dateTexte=29990101

действия: спасяване (общ модул за всичко); действия при пътнотранспортни произшествия; пожарогасителни действия; други операции.

4.5 Статистически данни

Годишният бюджет на Службата за пожарна безопасност на Франция за 2018 г. е в размер на 4 959 000 000 евро[103] (9 698 960 970 лв.[104]).

Службата наброява 249 700 служители, от които 53 100 униформени служители (40 400 професионални пожарникари и 12 700 военизирани пожарникари в пожарни служби в Париж и Марсилия) и 196 600 доброволци към началото на 2019 г.[105].

Основното минимално начално възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) е 1 500 евро/месец[106] (2 934 лв./месец[107]), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 2 132 евро/месец[108] (4 170 лв./месец[109]). Възнагражденията, които получават доброволците са 9,49 евро/час и 11,77 евро/час, съответно за пожарникари и офицери[110].

Общият брой на пожарните служби във Франция е 6 339 (вкл. службите в Париж и Марсилия), от които 327 напълно професионал-

---

[103] DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET LA GESTION DES CRISES. *Les Statistiques des services d'incendie et de secours. Part: Les Moyens.* Paris: Ministere de l'ínterieur, 2019.

[104] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[105] DIRECTION GENERALE… *Les Statistiques… Part: Les Personnels.* Paris: Ministere de l'ínterieur, 2019.

[106] Колко печели професионалния пожарникар? *Емплойпъблик* [20 март 2020]. Достъпен на: https://infos.emploipublic.fr/article/combien-gagne-un-sapeur-pompier-professionnel-eea-7121

[107] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[108] Колко печели професионалния пожарникар? *Емплойпъблик* [20 март 2020]. Достъпен на: https://infos.emploipublic.fr/article/combien-gagne-un-sapeur-pompier-professionnel-eea-7121

[109] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[110] Възнаграждения и обезщетения на пожарникари във Франция. *Служба за ПБЗН на Франция* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.pompiers.fr /pompiers/votre-carriere/remuneration-et-indemnisation-des-sapeurs-pompiers

ни пожарни служби и 6 012 доброволни пожарни служби[111] с 15 642 единици специализирана техника.

Средното време за реакция на спешни повиквания за 2018 г. е 13 min и 31 s, от които времето за обработка на сигнала е 2 min и 14 s, а времето за излизане от пожарната служба и пристигането на първия екип на мястото на сигнала е 11 min и 17 s[112].

Броят получени сигнали за произшествия за 2018 г. е 4 942 900, което е средно по 13 542 сигнала за денонощие. От тях 305 500 броя сигнали за пожари и 4 637 400 броя сигнали за различни спасителни дейности[113].

Класификацията на сигналите за пожари за 2018 г. е както следва: пожари в жилищните сгради (69 844 броя); пожари в обществени сгради (60 312 броя); пожари в транспортни средства (55 421 броя); горски пожари (54 115 броя); други - некласифицирани (51 095 броя).

Класификацията на сигналите за спасителни дейности за 2018 г. е както следва: техническа помощ (3 084 413 броя); други - некласифицирани (262 055 броя); пътнотранспортни произшествия (256 192 броя); сигнали от автоматични пожароизвестителни инсталации (153 478 броя).

Загиналите хора при пожари за цялата страна за 2019 г. са 1 544, а пострадалите при пожари 14 083[114].

4.6 Обучение на служители за Службата за ПБЗН на Франция

Френската национална академия за пожарникари[115] е национална структура на Дирекция „Гражданска отбрана и

---

[111] DIRECTION GENERALE… *Les Statistiques… Part: Les Personnels.* Paris: Ministere de l'interieur, 2019.

[112] DIRECTION GENERALE… *Les Statistiques… Part: Les Insis.* Paris: Ministere de l'interieur, 2019.

[113] DIRECTION GENERALE… *Les Statistiques… Part: Les Actions.* Paris: Ministere de l'interieur, 2019.

[114] DIRECTION GENERALE… *Les Statistiques… Part: Les Victimes.* Paris: Ministere de l'interieur, 2019.

[115] Френска национална академия за пожарникари (Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers). *Ecole nationale supérieure officiers de sapeurs-pompiers* [20 март 2020]. Достъпен на: http://www.ensosp.fr/

сигурност“ към МВР, която досега е обучила над 25 000 служители. Разполага с четири центъра за обучение.

Функциите на академията са: провеждане на първоначални и опреснителни курсове за професионални пожарникари и доброволци; провеждане на курсове по пожарна безопасност, предназначени за държавни служители, ръководители на фирми, френски или чуждестранни експерти; поддържане на координация с мрежа от 65 местни и регионални училища за пожарникари; провеждане на изследвания, проучвания, оценки, анализи на информация, свързани с ПБЗН; извършване на международно сътрудничество в областта на научните изследвания и обучение[116].

Основни дисциплини, преподавани в академията, са: пожарно обезопасяване на сгради; оперативно управление; управление при кризи; управление на риска; медицинско обучение; административна дейност на националната мрежа от ресурси; действия при химически, биологически и радиационни рискове; инженерно обучение по пожарна безопасност; международна помощ; практически симулационни обучения.

Основният учебен център близо до гр. Марсилия обхваща площ от 30 000 m^2 със: 34 лекционни зали; 15 специално оборудвани мултимедийни учебни зали за упражнения; 2 аудитории, съответно за 100 и 300 души; библиотека; ресторант с капацитет 1 000 души на ден; общежитие с 450 единични стаи; спортна зала - 120 m^2; фитнес зала - 120 m^2; физкултурен салон - 800 m^2; футболен стадион; паркинг за 400 автомобила.

Създаден през 2008 г., оперативният тренировъчен център на академията близо до гр. Витрол пресъздава целия спектър от оперативни ситуации с полигони за симулиране в реална среда на различни пожари и полигони за спасителни действия. Академията разполага с 4 пожарни служби за учебни цели със 64 единици техника, от които например 13 броя пожарни автомобили с основно предназначение, 3 броя автомеханични стълби, 10 броя линейки, като всичко се контролира от командно-контролен център. Тренировъчният център е разположен на 23 хектара площ, напълно

[116] Функции на френската национална академия за пожарникари. *Ecole nationale supérieure officiers de sapeurs-pompiers* [20 март 2020]. Достъпен на: https://www.ensosp.fr/SP/pages-ENSOSP/presentation/missions-de-l-ensosp

облагороден със системи за рециклиране на вода, озеленяване, използване на възобновяеми източници на енергия. Разполага също така с контролна зала, градска зона, главен път, магистрала, вила, сграда на 5 етажа, спасителна служба на площ от 500 m^2, в които могат да се правят до 8 упражнения в пълен мащаб с 300 различни сценария.

Учебният център близо до гр. Париж е фокусиран върху теоретичната подготовка на ръководни служители за ПБЗН и анализ на риска при предотвратяване на промишлени аварии. Центърът обхваща площ от 1 200 m^2 и разполага с 5 учебни зали за обучения. Също така центърът е домакин на конференции, срещи и обучения на висши ръководители.

Учебният център близо до гр. Гардане е с площ от 800 m^2 и е специализиран в обучения по управление на кризи.

4.7 Обобщение за Франция и моделът за ПБЗН

Франция е държава в Западна Европа, включваща също няколко отвъдморски територии. Континенталната територията на Франция е 551 695 km^2 с население от 64 903 000 души.

Брутният вътрешен продукт на Франция по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 2 707 074 милиона щатски долара, а средната заплата е 2 988 евро/месец (5 844 лева/месец).

Френските пожарникари имат богата история, която може да се проследи до VI-ти век, но първата професионална пожарна служба е създадена с кралска заповед от 23 февруари 1716 г. с екип от 60 униформени пожарникари.

Има два вида пожарни служби: градски пожарни служби, организирани, контролирани и обучавани от МВР и по-специално Дирекция „Гражданска отбрана и сигурност“, и военизирани пожарни служби в Париж и Марсилия, под ръководство на военното министерство.

Основните нормативни документи могат да се разделят на такива за професионални пожарникари и такива за доброволци.

Основни дейности на пожарната структура във Франция са: предотвратяване на рискове за населението от всякакъв характер; информиране и сигнализиране на населението; защита на хората, имуществото и околната среда от пожари, бедствия и аварии.

Действията се извършват от пожарникари, организирани в различни видове пожарни служби, 6 339 на брой - национални, общински и военизирани, от които 327 напълно професионални и 6 012 доброволни пожарни служби.

Годишният бюджет на Службата за пожарна безопасност на Франция за 2018 г. е в размер на 4 959 000 000 евро (9 698 960 970 лв.).

Службата наброява 249 700 служители, от които 53 100 униформени пожарникари и 196 600 доброволци. Основното минимално начално възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) е 1 500 евро/месец (2 934 лв./месец), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 2 132 евро/месец (4 170 лв./месец).

196 600 доброволци получават възнагражденията от 9,49 евро/час и 11,77 евро/час при произшествие, съответно за пожарникари и офицери.

Обучението на служители за структурата на Службата за пожарна безопасност на Франция се извършва от Френската национална академия за пожарникари, която е национална структура на Дирекция „Гражданска отбрана и сигурност“ към МВР. Разлагала с четири центъра за обучение - основен учебен център близо до Марсилия и спомагателни до Париж, Гардане и Витрол.

4.8 Предизвикателства пред Службата за ПБЗН на Франция и приложими практики за България

От анализа на организационния модел на Службата за ПБЗН на Франция са идентифицирани най-значителните предизвикателства и приложими практики за организационния модел за ПБЗН в България.

Предизвикателствата пред Службата за ПБЗН на Франция са:

1. Франция е най-голямата по площ държава в Европа, което се отразява на разнообразието на пожари и аварийни ситуации;
2. Голямо население;
3. Интензивно използване на доброволци.

Приложимите практики от Службата за ПБЗН на Франция, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България, са:

1. Нормативна регламентация за участие на доброволци в оперативни задачи;
2. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари с различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда,, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

5 Организационен модел на Механизма за гражданска защита на Европейския съюз

Настоящата глава относно защитата на населението по Механизма за гражданска защита на ЕС се базира на придобит методически опит и източници, които са издирени, класифицирани, анализирани и обобщени лично от автора по време на активно участие в международни курсове и учения по учебната програма на Механизма за гражданска защита на ЕС. Това са: Курс „Подготовка за участие в международни мисии в състава на модули, регистрирани по линия на Механизма на гражданска защита на ЕС“, гр. Монтана, България, 2017 г.; Базов курс за запознаване с действието и взаимодействието на модулите за оказване на помощ при различни кризисни ситуации на територията на и извън Европа (MBC - Modules Basic Course), гр. Иг, Словения, 2018 г.; Учение - симулация в зала на цялостното действие и взаимодействие на модулите при овладяване на кризисна ситуация, в случая наводнение (ModTTX - Modules Table - Top Exercise), гр. Ейсенерц, Австрия, 2019 г.; Учение в пълен мащаб на цялостното действие и взаимодействие на модулите при овладяване на кризисна ситуация, в случая земетресение (ModFX - Modules Field Exercise), гр. Монтана, България, 2019 г.; Учение в пълен мащаб на цялостното действие и взаимодействие на модулите при овладяване на кризисна ситуация, в случая земетресение (ModFX - Modules Field Exercise), гр. Текирдаг, Турция, 2021 г.

Съгласно стратегическите нормативни документи на ЕС, държавите членки определят и провеждат общи политики и действия за осигуряване на висока степен на сътрудничество във всички области на международните отношения и интензивно такова в

подпомагане на населението, страните и регионите, пострадали от природни или причинени от човека бедствия[117].

Като глобално предизвикателство и основна заплаха, определено от Съвета на ЕС, наред с разпространението на оръжия за масово унищожаване, тероризма, организираната престъпност и енергийната сигурност, е идентифицирано и изменението на климата, което се определя като „умножаващ заплахите фактор". Природните бедствия, унищожаването на околната среда и конкуренцията за ресурси изострят конфликтите, особено в условия на бедност и нарастване на населението, с хуманитарни, здравни и политически отражения и последици за сигурността, включително по-засилена миграция[118].

Що се отнася до основните предизвикателства пред вътрешната сигурност на ЕС, приети от Съвета по правосъдие и вътрешни работи и одобрени от Европейския съвет, наред с тероризма във всичките си форми, тежката и организираната престъпност, киберпрестъпността, трансграничната престъпност и насилието, са идентифицирани природните и причинените от човека бедствия, като пожари, земетресения, наводнения, суши, ситуации на енергиен недостиг и сериозни аварии на информационните и комуникационните технологии, пораждащи предизвикателства за безопасността и сигурността. Също така изрично е отбелязано, че системите за гражданска защита представляват съществен елемент от всяка модерна и прогресивна система за сигурност[119].

На базата на тези предизвикателства ЕС насърчава активно сътрудничество между държавите членки с оглед засилване на ефективността на системите за предотвратяване и защита от природни или предизвикани от човека бедствия, с цел да подкрепя и допълва действията на държавите членки на национално, регионално и местно равнище в областта на предотвратяване на рисковете, при подготовка на звената за гражданска защита в държавите членки и при намеса в

---

[117] *Договор за ЕС (Консолидиран текст),* 1992, Официален вестник на Европейския съюз (BG), C 202/13, 7 юни 2016 г.

[118] *Европейска стратегия за сигурност. Сигурна Европа в един по-добър свят,* Съвет на ЕС, 2009 г.

[119] *Стратегия за вътрешна сигурност на ЕС*, приета от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на заседанието му от 25 - 26 февруари 2010 г. и одобрена от Европейския съвет от 25 - 26 март 2010 г.

случай на природни или предизвикани от човека бедствия на територията на Съюза и извън него. Също така се насърчава бързо и ефективно оперативно сътрудничество на територията на Съюза между националните служби за гражданска защита и съгласуваност на действията, предприемани на международно равнище в областта на гражданската защита.

За изпълнение на горепосочените задачи е създаден Механизмът за гражданска защита на ЕС.

5.1 Нормативни документи и основна дейност на Механизма за гражданска защита на ЕС

Нормативният документ, който регламентира дейността на Механизма за гражданска защита на ЕС е Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Механизъм за гражданска защита на ЕС. Още в самото му начало се идентифицира целта на механизма, която е „да засили сътрудничеството между Съюза и държавите членки и да улесни координацията в областта на гражданската защита с цел подобряване на ефективността на системите за превенция, готовност и реагиране при природни и причинени от човека бедствия“. Този документ е актуализиран с Решение (ЕС) 2019/420 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2019 г. за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза.

Помощта по линия на Механизма за гражданска защита на ЕС се предоставя от правителствата на страните членки веднага след възникване на мащабно бедствие. Тя може да бъде под формата на материална помощ, изпращане на специално оборудвани и подготвени екипи (модули) или експерти за оценка и координация на място. Координацията на помощта на европейско ниво е необходима за избягване на дублиране на усилия за предоставяне на помощ на засегната страна и изпращане на най-подходящата помощ във възможно най-кратки срокове.

Стълбове на Механизма за гражданска защита на ЕС са: координационен център за реакция при извънредни ситуации; информационна система за комуникация и координация; транспорт; модули; обучения и учения.

Координационният център за реакция при извънредни ситуации е част от Генерална дирекция „Европейска гражданска

защита и хуманитарни операции“ на Европейската комисия и работи в 24-часов режим за подпомагане на дейностите по Механизма и на страните членки при възникване на бедствия. Координационният център за реакция при извънредни ситуации събира и анализира информация за различни бедствия и заплахи, подготвя експерти за изпращане на мисии и работи в тясно сътрудничество със страните членки за координиране на европейската помощ. Центърът също така извършва различни дейности по превенция, повишаване на готовността, организиране и подпомагане на пълномащабни учения.

Механизмът може също да бъде активиран за инциденти, свързани с морско замърсяване. В тези случаи се работи заедно с Европейската агенция за морска безопасност.

Механизмът може да бъде активиран от всяка страна по света, от ООН и агенциите на организацията, както и от някои международни организации. В Механизма членуват 34 страни[120], всички 28 страни - членки на ЕС, както и Исландия, Норвегия, Сърбия, Северна Македония, Черна гора и Турция. Помощта по линия на гражданска защита за засегнати от бедствие държави се състои от капацитети от държавите членки като: екипи за помощ (модули), експертиза, специфично оборудване. Механизмът също има възможност за изпращане на експертни екипи, които да подпомагат оценката на щетите и координацията на помощта и екипите.

Едно от основните звена в Механизма са модулите (екипите на терен) на страните членки, които се регистрират от държавите като наличен капацитет към Европейската комисия и са в готовност до 6 часа от активация да бъдат изпратени за оказване на необходимата помощ.

ГДПБЗН има регистрирани 4 модула към Механизма: Модул за търсене и спасяване в среднотежки градски условия; Модул за търсене и спасяване в замърсена среда; Модул за наземно гасене на горски пожари; Модул за изпомпване с голям капацитет.

При международна мисия всеки член на модула има отговорности, свързани с безопасността, спазване на етични норми и

[120] В това число и Обединеното кралство, въпреки че статута и участието му в Механизма все още са в процес на преговори с ЕС, поради Брекзит.

други отговорности, съгласно различни международни насоки и стандарти[121,122,123].

За участие в международни мисии и учения членовете на модули трябва да са в добра физическа форма, да следят за валидността на личните си документи, да умеят да работят в екип и с наличната техника на модула и да имат желание и мотивация за работа в международна среда. По време на мисия (учение) всеки член на модула изпълнява различни задачи с цел подпомагане на бедстващата държава, която е поискала международна помощ. Всеки от четирите регистрирани от ГДПБЗН модула има утвърдена структура, съгласно която всеки служител има специфични ангажименти.

5.2 Статистически данни

Механизмът може да бъде активиран за всякакъв вид бедствия. Показателни примери са: разпространението на вируса Ебола в Западна Африка (2014 г.) и Демократична република Конго (2018 г.); наводненията в Западните Балкани (2014 г.); конфликтът в Източна Украйна (2015 г.); бежанската криза в Европа (2015 - 2016 г.); тропическият циклон в Мозамбик (2019 г.); земетресението в Албания (2019 г.); горските пожари в Швеция (2018 г.), Боливия (2019 г.), Гърция (2019 г.). Само за 2019 г. Механизмът е активиран общо 20 пъти[124].

Бюджетът на Механизма за гражданска защита на ЕС за 2018 г. е в размер на 1 753 000 000 евро (3 428 569 990 лв.[125]), от които: за Район Африка - 651 000 000 евро, или 37%; за Район Близък изток и Източно съседство - 552 000 000 евро, или 32%; за Район Азия и Тихоокеански басейн - 116 000 000 евро, или 7%; за Район Латинска

---

[121] UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *UNDAC Field Handbook*. New York: UN, 2013.

[122] UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *INSARAG Guidelines*. New York: UN, 2017.

[123] UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *OSOCC Guidelines*. New York: UN, 2014.

[124] Информация за броя на активациите на Механизма за гражданска защита на ЕС. *Европейска комисия към ЕС* [21 март 2020]. Достъпен на: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

[125] По курс на БНБ - 1 евро = 1.95583 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

Америка и Карибски басейн - 73 000 000 евро, или 4%; за Операции „Бедствия по света“ - 36 000 000 евро, или 2%; за Операции „Гражданска защита“ - 41 000 000 евро, или 2%; за Операции „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ - 19 000 000, или евро 1%; за Операции „Спешна подкрепа в рамките на Съюза“ - 199 000 000 евро, или 11%; за допълнителни операции и подкрепа - 67 000 000 евро, или 4%[126].

Ръководството на Механизма за гражданска защита на ЕС и Координационния център за реакция при извънредни ситуации са позиционирани в Брюксел, Белгия. Освен това има 7 регионални офиса по света (Аман, Йордания; Банкок, Тайланд; Дакар, Сенегал; Киншаса, Демократична република Конго; Панама сити, Панама; Найроби, Кения; Яунде, Камерун) със 155 международни хуманитарни експерти и 298 служители от самите страни.

През годините модулите на България са взимали участие в мисии в Турция (земетресение, 1999 г. и операция по търсене и спасяване на моряци от кораба „Хера“, 2004 г.), Иран (земетресение, 2003 г.), Сърбия и Черна гора (операция по търсене на изчезнали деца от инцидент с автобус в река Лим, 2004 г. и наводнения, 2014 г.), Гърция (горски пожари, 2008 г.), Русия (горски пожари, 2010 г.), Израел (горски пожари, 2010 г.).

5.3 Обучение на служители за участие в Механизма за гражданска защита на ЕС

Тренировъчната програма ма Механизма е създадена през 2004 г. с цел подобряване на координацията при предоставяне на помощ, разбиране на системите за гражданска защита на различните държави и повишаване на компетенциите на обучените експерти. Програмата се състои от курсове, учения и обмен на експерти.

Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и хуманитарни операции“ на ЕС всяка година финансира учения за повишаване на подготовката на служителите. Компютърно-симулираните учения подготвят ключови служители на модулите за гражданска защита от всички държави и дават по-задълбочени знания

[126] Годишен доклад за операциите за хуманитарна помощ на ЕС, финансирани през 2018 г. *Европейска комисия към ЕС* [21 март 2020]. Достъпен на: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/BG/COM-2020-6-F1-BG-MAIN-PART-1.PDF

за планиране и процедури при мобилизация на екипи от страните членки. Пълномащабните учения за модули предоставят възможност за цялостно тестване на реакцията на модулите при възникване на бедствия, така както и тяхната независимост, взаимодействие с други модули, координация и процедури.

Програмата се състои от 10 курса, като целевата група на експертите е много широка, което дава възможност на различни категории експерти да се възползват от нея - експерти по оценка и координация, специалисти за морски замърсявания и околната среда (напр. свлачища, стабилност на язовири), експерти по логистика, медицински експерти и др. Всички курсове съдържат теоретична и практическа част, така както и запознаване с международни насоки, стандарти и оперативни процедури.

Информация в табличен вид за по-доброто онагледяване на тренировъчната програма и начина на активация на Механизма за гражданска защита на ЕС са показани в Приложение G.

5.4 Обобщение на Механизма за гражданска защита на ЕС

Механизмът за гражданска защита на ЕС е централизирана структура на страните членки за оказване на защита на населението и хуманитарна помощ навсякъде по света, част от Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и хуманитарни операции“ на ЕС.

Нормативният документ, който регламентира дейността на Механизъм за гражданска защита на ЕС е Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Механизъм за гражданска защита на ЕС.

В Механизма членуват 34 страни, всички 28 страни - членки на ЕС, както и Исландия, Норвегия, Сърбия, Северна Македония, Черна гора и Турция.

Механизмът може да бъде активиран за помощ от всяка страна по света, от ООН и агенциите на организацията, както и от някои международни организации.

Стълбове на Механизма за гражданска защита на ЕС са: координационен център за реакция при извънредни ситуации; информационна система за комуникация и координация; транспорт; модули; обучения и учения.

Едно от основните звена в Механизма са модулите (екипите) на страните членки, които се регистрират от държавите като наличен

капацитет към Европейската комисия и са в готовност до 6 часа от активация да бъдат изпратени за оказване на необходимата помощ.

ГДПБЗН има регистрирани 4 модула към Механизма: Модул за търсене и спасяване в среднотежки градски условия; Модул за търсене и спасяване в замърсена среда; Модул за наземно гасене на горски пожари; Модул за изпомпване с голям капацитет.

Механизмът може да бъде активиран за всякакъв вид бедствия, като само за 2019 г. е бил активиран общо 20 пъти.

Бюджетът на Механизма за гражданска защита на ЕС за 2018 г. е в размер на 1 753 000 000 евро (3 428 569 990 лв.).

Ръководството на Механизма за гражданска защита на ЕС и Координационния център за реакция при извънредни ситуации са позиционирани в Брюксел, Белгия. Освен това има 7 регионални офиса по света със 155 международни хуманитарни експерти и 298 служители от самите страни.

Тренировъчната програма на Механизма се състои от 10 курса, като целевата група на експертите е много широка, което дава възможност на различни категории експерти да се възползват от нея.

Вследствие на пандемията от COVID-19 се установи, че солидарността и взаимопомощта между държавите - членки на ЕС, и дейността на Механизма за гражданска защита на ЕС в извънредно положение са подложени на изпитание. Липсата на информация за този нов вирус и сериозните притеснения относно възможните последици принудиха много държави да предприемат „крайни мерки за защита на националната сигурност на своите държави и опазване на здравето на гражданите си, които биха изглеждали немислими в нормална обстановка, като затваряне в едностранен порядък на сухопътни, морски и въздушни граници, тотално спиране на въздушния трафик, спиране на международната търговия, въвеждане на комендантски час и използване на армията“[127]. Също така се установи, че запасите от медикаменти, медицински консумативи и защитни средства са недостатъчни в подобен вид пандемична световна криза и силно зависими от доставки от страни извън ЕС, предимно от Китай.

[127] ИВАНОВ, Г. Националната сигурност на държавата в условията на пандемия от коронавирус. *Национална сигурност [научно списание]*. 2020. ISSN 2682-941X.

Въпреки всичко, Механизмът за гражданска защита на ЕС е и ще продължава да бъде световен лидер по предоставена хуманитарна помощ и операции. Ефективността на структурата е многократно доказвана навсякъде по света за всевъзможни видове кризи (включително и епидемиологични такива в Африка), но може да бъде заключено, че той действа в оптимален режим, когато кризата е извън територията на Съюза. Осъществяване на операции в рамките на Съюза не е лесна задача, а когато става въпрос за криза на територията на цяла Европа и света, каквато е кризата с COVID-19, ефективността и действието на Механизма за гражданска защита на ЕС остават на заден план.

6 Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Специален административен район Хонконг

Моделът за ПБЗН в Специален административен район Хонконг е избран като пример за **екзотичен азиатски модел**. В Хонконг са налице неизмерими различия с България от всякакъв характер (напр. климат, релеф, голямо население на малка площ, диаметрални различия на източния манталитет и традиции на хората и много други), но също е налице и европейски привкус, обусловен от историческия статут на Хонконг като английска колония до 1997 г., което прави модела интересен и подходящ за разглеждане и сравнение в настоящото изследване. Тази глава се базира на придобит методически опит и източници, които са издирени, класифицирани, анализирани и обобщени лично от автора по време на проведено шестмесечно специализирано обучение в Изследователския център по инженерни науки за пожарна безопасност към Хонконгския политехнически университет по време на обучението за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по специалността „Организация и управление извън сферата на материалното производство“ в Академията на МВР. Обучението, договорено от Хонконгския политехнически университет, Специален административен район Хонконг, и Академията на МВР, град София, България, беше проведено под наставничеството на проф. Ван-Ки Чоу[128], като включваше научна дейност по издаване на съвместни статии в областта на пожарната безопасност на високи сгради, така

[128] Prof. Wan-Ki Chow JP FHKEng.

също и беседи с експерти и семинари за запознаване с дейността и организацията на Службата за ПБЗН на Хонконг. Обучението беше проведено в периода юли-декември 2019 г.

6.1 Кратка социално-икономическа характеристика на Хонконг

Хонконг се намира на южното крайбрежие на Китай, на устието на Перлената река, с площ от 1 104 km^2. Населението е 7 482 500 души (по прогнозни данни от юни 2019 г. на Института за официални данни за Хонконг[129]). Статистическата плътност на населението е 6 777 жители/km^2, която не отразява реалната плътност, тъй като само 6,9% от територията на Хонконг е застроена с жилищни и административни сгради, откъдето следва, че средната гъстота на населението се изчислява на около 100 000 жители/km^2. Хонконг е заобиколен от Южнокитайско море от всички страни, с изключение на север, където граничи с гр. Шънджън в Китай.

Хонконг се състои от остров Хонконг, полуостров Коулун, Нови територии, остров Лантау и над 200 по-малки острова. По-голямата част от територията на Хонконг е заета от скали и планини със стръмни склонове като едва 25% от нея се използва, а около 40% е обособена в паркове и резервати. Основните урбанизирани зони са на полуостров Коулун, в северния край на остров Хонконг и в разпръснати населени места в Новите територии. Най-високата точка е връх Даушан с надморска височина от 957 m[130].

Климатът на Хонконг е субтропичен. Лятото е горещо и влажно с периодични дъждове и бури. През този сезон често има тайфуни, които понякога предизвикват големи наводнения и свлачища. В началото на зимата времето обикновено е слънчево, а към края ѝ - по-облачно, с възможност за студени северни ветрове. Прохладната и суха зима продължава от декември до март. Есента е топла, слънчева и суха. Най-високата и най-ниската температура,

---

[129] Информация за населението на Хонконг (Hong Kong Monthly Digest of Statistics, June 2019). *Статистическа служба на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp140. jsp?product Code=B1010002

[130] Информация за релефа на Хонконг. *Служба за земеделие, рибарство и опазване на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.afcd.gov.hk/ english/country/cou_lea/the_facts.html

измерена от Обсерваторията на Хонконг[131] са съответно +36,1°C на 19 август 1900 г., и 0°C на 18 януари 1893 г. Средната температура през най-студения месец - януари, е +16,1°C, а средната температура на най-топлия - юли, е +28,7°C. Средната годишна температура в Хонконг е +23,3°C[132].

Хонконг става колония на Британската империя след като династия Цин в Китай отстъпва остров Хонконг в края на Първата опиумна война през 1842 г.[133]. Колонията се разширява до полуостров Коулун през 1860 г. след края на Втората опиумна война и е допълнително разширена с Новите територии, когато Великобритания получава 99-годишни права над Хонконг през 1898 г.[134]. Следва бурно развитие на града и икономиката. Територията е върната обратно на Китай след изтичане на договора през 1997 г., след което Хонконг продължава да поддържа различни управляваща и икономическа системи от тези на континентален Китай на принципа „една държава, две системи“[135], с висока степен на самоуправление, без секторите на отбрана и външна политика. Китайско-британската съвместна декларация предвижда икономическа и административна приемственост, което доведе до ръководена от изпълнителна власт система, до голяма степен наследена от историята на територията като британска колония. Според тези условия и принципа „една държава, две системи“, основният закон на Хонконг е регионална конституция[136]. Регионалното правителство се състои от три клона:

---

[131] Обсерваторията на Хонконг е държавна структура, на която е възложена работата по съставяне на метеорологични прогнози, предупреждения за катаклизми и геофизични изследвания на територията на града.

[132] Информация за климата на Хонконг (Monthly Meteorological Normals for Hong Kong). *Обсерватория на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hko.gov.hk/en/cis/normal/1981_2010/normals.htm

[133] CARROLL, J. *Concise history of Hong Kong.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007, p. 15 - 21.

[134] Пак там, p. 21 - 24.

[135] Съвместна китайско-британска декларация „Една държава, две системи“ (Sino-British Joint Declaration, Article 3). *Свободна енциклопедия Уикипедия* [23март 2020]. Достъпен на: https://en.wikipedia.org/wiki/Sino-British_Joint _Declaration

[136] Основен закон на Хонконг, 1990 г. (The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, Hong Kong, 1990). *Свободна енциклопедия. Уикипедия* [23март 2020]. Достъпен на: https://en.wikipedia.org/wiki/Hong_Kong_ Basic_Law

Изпълнителна власт (ръководена от главен изпълнителен директор (министър-председател), отговорен за прилагане на регионалното законодателство); Законодателна власт (Законодателен съвет от 70 членове, 35 от които се избират пряко по географски райони, а 35 представляват функционални райони); Съдебна власт.

Брутният вътрешен продукт на Хонконг по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 372 989 милиона щатски долара[137], а брутният вътрешен продукт на глава от населението е 49 334 щатски долара. Средната заплата за третата четвърт на 2019 г. е 17 304 хонконгски долара/месец[138], което е 3 842 лева/месец[139].

Характерни специфики за Хонконг са:

- Хонконг е градът с най-голям брой небостъргачи в света. Общоприетият критерий тук е височината на сградата, като над 150 m се приема за небостъргач. Хонконг има 517 завършени небостъргачи[140] (за сравнение Ню Йорк е на трето място с 300). Големият брой високи сгради е причина за развитие на пожарната безопасност на високи сгради на изключително високо ниво, като много от световните иновативни решения в тази сфера са дело на инженерите по пожарна безопасност в Хонконг. Такива са: нестандартни решения за отвеждане на дим и топлина в атриуми на големи търговски обекти; евакуационни мостове на височина между високи сгради, което позволява евакуацията при пожар да се извършва както надолу, така и нагоре, оттам през евакуационния мост и евакуация през съседната сграда; спасителни етажи на определена височина от сградата, което се използва като защитена зона в случай на пожар и др.;

[137] World Economic Outlook Database, October 2019. *International Monetary Fund* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/October

[138] Средна заплата в Хонконг. *Трейдинг икономикс* [23 март 2020]. Достъпен на: tradingeconomics.com/ hong-kong/wages

[139] По курс на БНБ - 1 хонконгски долар = 0.222029 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[140] По данни на The Skyscraper Centre, световната база данни за високи сгради. [1 февруари 2022].

- Кварталът Монг Кок в Хонконг е определен за най-гъстонаселената територия в света, с приблизително 130 000 жители/km^2;
- Хонконг е най-скъпият град за живеене за 2019 г.[141] (заедно с Париж и Сингапур) и категоричен лидер за най-скъпи жилищни площи в света, като средната цена е около 26 450 лв./m^2[142,143];
- Хонконг има капиталистическо ориентирана икономика, която се характеризира с ниско данъчно облагане и минимална намеса на правителствените органи във финансовата сфера;
- От момента на поява на критерия „Индекса за икономическа свобода“, Хонконг ежегодно заема в него първото място в продължение на 25 години, следван от Сингапур, Нова Зеландия и Швейцария. Той също така заема първото място в доклада „Икономическа свобода по света“[144];
- На територията на Хонконг няма атомни електроцентрали, но в непосредствена близост до границата в гр. Шънджън, Китай, има АЕЦ с мощност от общо 1,968 MW.

6.2 Исторически преглед на службата за ПБЗН на Хонконг

Историята на пожарната служба в Хонконг започва със следното съобщение от правителството на Хонконг през 1868 г.: „В рамките на тази колония, Губернаторът трябва да избере доброволци от полицията или другите служби, на които ще бъде поверено задължение за гасене на пожари и защита на живота на жителите и тяхното имущество в случай на пожар. Също така ще предостави всичко необходимо като противопожарни машини, маркучи, принадлежности, инструменти, които да допринесат за ефективно

[141] Най-скъпите градове за живеене. *BBC News* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.bbc.com/news/ amp/business-47617206

[142] Данни за разходите за живот в Хонконг. *База данни за разходите за живот по света* [23 март 2020]. Достъпен на: numbeo.com/cost-of-living/in/Hong-Kong

[143] По курс на БНБ - 1 хонконгски долар = 0.222029 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[144] Доклад „Икономическа свобода по света“ (Index of economic freedom). *Фондация „Херитейдж“* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.heritage.org/index/ranking/

изпълнение на тези задължения. Екипите от пожарникари, създадени съгласно тази заповед образуват служба, наречена Пожарна служба на Хонконг, под командване на офицер, който е назначен за началник на Пожарната служба на Хонконг“.

За първи началник на Пожарната служба на Хонконг е назначен Чарлз Мей, в допълнение към задълженията си като началник на полицията. По това време службата наброява 62 редовни служители и 100 китайски доброволци. Екипите постепенно се увеличават до 140 редовни служители през 1921 г. и 174 през 1922 г. В онези дни доброволците и доброволните пожарни служби играят много важна роля в ефективността на гасителните действия.

Развитието на службата е спряно в резултат на японската окупация. По това време два пожарни автомобила са преместени в Токио, за да бъдат част от пожарната структура на императорския дворец в Япония. В края на Втората световна война тези автомобили са върнати обратно в Хонконг.

След края на войната притокът на емигранти от континентален Китай влошава социалните и икономическите условия в Хонконг. През 1949 г. населението достига един милион души. Въпреки че са построени нови пожарни служби и въведени в експлоатация между 1946 - 1956 г., те все още не могат да се справят с отработване на сигналите. Също така от 1953 г. всички държавни линейки са поставени под контрола на пожарната служба.

През 1946 г. пожарникарите са работили по 84 часа седмично. Седмичното им работно време впоследствие се намалява от 72 часа през 1967 г., 60 часа през 1980 г., 54 часа през 1990 г. до 51 часа през 2019 г. Интересно е да се отбележи, че преди Втората световна война пожарникарите са работили по 144 часа седмично, като са давали дежурства в продължение на 6 дни, само с 1 почивен ден, преди да преминат към 84-часовата работна седмица през 1946 г.

През 1960 г. заместник-колониалният секретар Дейвид Тренч (по-късно и губернатор) е назначен да разгледа и реформира системата на пожарната структура. По това време той работи с Роналд Кокс, който тогава е заместник главен офицер на службата, като радикално реорганизират структурата. Също така се променя и името на Хонконгска служба за противопожарни дейности. Реформата предвижда 10-годишна поетапна разработка, с осигуряване на повече малки пожарни служби, които да удовлетворят критерий за

шестминутно пристигане до всяка точка от града. Също така се препоръчва значително увеличаване броя на пожарникарите и намаляване на работното им време.

През 1961 г. Уилям Горман е назначен за първи директор на Хонконгска служба за противопожарни дейности. През 1968 г. в рамките на Хонконгската служба за противопожарни дейности функционират следните структури: Щаб на пожарната служба; Командване на континенталната част (Коулун и Нови територии); Командване на островната част (Хонконг) и морско командване; Командване на превантивната дейност. През 1970 г. службата за спешна помощ също се обособява като самостоятелна структура под ръководство на Хонконгската служба за противопожарни дейности.

Тъй като пожарните и спасителните операции изискват все по-висок стандарт на професионални действия и знания, доброволните пожарни служби са закрити през 1975 г., като до наши дни всички пожарникари са професионални.

През 1991 г. е въведена в експлоатация мобилизационна система от второ поколение с централна компютърна система, която постига максимална ефективност на приемане на спешни повиквания. Тя е заменена от мобилизационна система от трето поколение през 2005 г., която значително повишава ефективността на Хонконгската служба за противопожарни дейности чрез точно разполагане на ресурси и до днес[145].

6.3 Място, нормативни документи, основни дейности и структура на Службата за ПБЗН на Хонконг

Службата за ПБЗН на Хонконг е част от държавното управление на Хонконг, като има ранг, идентичен на структурата в България - политически кабинет, министерство, дирекция.

В Хонконг има оперативни процедури за реагиране на различни сигнали за пожари или аварии, както и два нормативни документа, които регламентират пожарната безопасност на обектите. Единият е издаден от Службата за ПБЗН на Хонконг, регламентиращ основно активната защита на сградите[146], другият, издаден от

[145] Историческа справка за службата за ПБЗН на Хонконг. *Служба за ПБЗН на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/ eng/aboutus/ history.html

[146] *Codes of practice for minimum fire service installations and equipment and inspection, testing and maintenance of installations and equipment (FSI Code)*, Hong Kong SAR, 2012.

Службата за строителството на сгради на Хонконг, регламентиращ основно пасивната защита[147].

Основни дейности на Службата за ПБЗН на Хонконг са: пожарогасителни и спасителни действия и осигуряване защита на населението при критични инциденти и бедствия на територията и териториалните води на Хонконг. Службата е отговорна и за осъществяване на спешна медицинска помощ и транспорт до лечебни заведения със специализирани автомобили (линейки). Службата за ПБЗН на Хонконг се състои от девет основни структурни звена: 1. Главна дирекция; 2. Дирекция „Хонконг“; 3. Дирекция „Коулун“; 4. Дирекция „Нови територии - Юг“; 5. Дирекция „Нови територии - Север“; 6. Дирекция „Спешна медицинска помощ“; 7. Дирекция „Превантивна дейност“, която се състои от Отдел „Нови проекти“, Отдел „Пожарно обезопасяване на жп сектора“ и Отдел „Разяснителна дейност“; 8. Дирекция „Лицензиране и сертифициране“, която се състои от Отдел „Нормативен“, Отдел „Опасни вещества“ и Отдел „Проверки“; 9. Отдел „Административно обслужване“.

Информация в табличен вид за по-доброто онагледяване на структурата на Службата за ПБЗН на Хонконг, е показана в Приложение Н.

6.4 Доброволни формирования

В Хонконг няма доброволни формирования.

6.5 Статистически данни

Годишният бюджет на Службата за ПБЗН на Хонконг за 2019 г. е в размер на 7 161 588 000 хонконгски долара[148] (1 590 080 222 лв.[149]).

Службата за ПБЗН на Хонконг наброява 10 969 униформени и 764 цивилни служители към началото на 2019 г.[150].

---

[147] *Code of practice for fire safety for buildings (FS Code)*, Hong Kong SAR, 2015.

[148] Бюджет на службата за ПБЗН на Хонконг (Head 45 of Hong Kong Budget 2019-2020. Fire Services Department). *Служба за ПБЗН на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/eng/Budget/Budget_1920_e_20190411 _113057.pdf

[149] По курс на БНБ - 1 хонконгски долар = 0.222029 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[150] Информация за броя на служителите в службата за ПБЗН на Хонконг. *Служба за ПБЗН на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/eng/

Основното минимално начално възнаграждение[151] на служител със средно образование (пожарникар) е 21 285 хонконгски долара/месец (4 725 лв./месец[152]), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 39 310 хонконгски долара/месец (8 727 лв./месец[153]).

Общият брой пожарни служби в Специален административен район Хонконг е 81 с 638 пожарни и спасителни автомобила, 6 служби на вода с пожарни кораби и 2 служби с екипи за спасителни действия под вода.

Времето за реакция на спешни повиквания за пожари и аварии е 6 min за урбанизирани територии и от 9 до 23 min за зони с повишен производствен риск и неурбанизирани отдалечени територии. При спешни повиквания за оказване на спешна медицинска помощ времето за реакция е 12 min. Службата за ПБЗН на Хонконг постига целите (времето за реакция) за 2018 г. в 92,5% от спешните повиквания за пожари и аварии за урбанизирани територии, 95,0% от спешните повиквания за пожари и аварии за зони с повишен производствен риск и неурбанизирани отдалечени територии и 92,5% от всички спешни повиквания за оказване на спешна медицинска помощ[154]. Броят на службите за спешна медицинска помощ е 40 с 424 специализирани автомобила.

Броят получени сигнали за произшествия за 2018 г. е 71 278, което е средно по 195 сигнала за денонощие. От тях 33 463 броя сигнали за пожари и 37 815 броя сигнали за спасителни дейности.

Класификацията на сигналите за пожари по причина за 2018 г. е както следва: сигнали от автоматични пожароизвестителни инсталации (23 251 броя); фалшиви повиквания (3 864 броя);

---

publications/review/review_18.html

[151] Размер на възнагражденията на служителите на службата за ПБЗН на Хонконг. *Служба за ПБЗН на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/eng/recruitment/recruit/payscale.html

[152] По курс на БНБ - 1 хонконгски долар = 0.222029 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[153] По курс на БНБ - 1 хонконгски долар = 0.222029 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[154] Време за реакция на спешни повиквания за пожари и аварии в Хонконг. *Служба за ПБЗН на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/eng/source/fire_services_Factsheet_eng.pdf

забравена храна (1 512 броя); късо съединение (820 броя); други - некласифицирани (2 130 броя).

Класификацията на сигналите за спасителни дейности по причина за 2018 г. е както следва: засядане в асансьор (13 401 броя); фалшиви повиквания (13 326 броя); спешна медицинска помощ (5 156 броя); заключени врати (1 270 броя); други - некласифицирани (3 611 броя).

Загиналите хора при пожари за Хонконг за 2018 г. са 17, а пострадалите при пожари 306[155].

6.6 Обучение на служители за Службата за ПБЗН на Хонконг

Академията на Службата за ПБЗН на Хонконг е открита през 2016 г. и изцяло въведена в експлоатация през 2017 г. Академията заема територия от 158 000 m^2 в покрайнините на града, осигурявайки и общежития за до 526 обучаеми. С големия капацитет се предоставят възможности за съвместни занятия на пожарникари и служители за оказване на спешна медицинска помощ, като по този начин се подобрява координацията при отработване на спешни случаи в практиката. Също така Академията провежда курсове за обучение на служители от държавния и частния сектор, граждани и чужденци. Академията разполага с широка гама от модерни симулатори за обучения в учебни условия на естествена, реална среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки служител (всякакви видове жилищни и административни сгради, характерни за Хонконг; инциденти в различни средства за транспорт - кораб, самолет, метро влак; тунел; бензиностанция; резервоари за нефтопродукти; специализирани обучения за височинно спасяване; търсене и спасяване в градска среда и други).

Академията осигурява първоначално обучение от 26 седмици за всички новоназначени служители. Учебната програма включва следните дисциплини: Административни дейности; Основи на пожарогасителни и спасителни техники; Управление и лидерство; Основи на горенето; Инженерни методи за пожарна безопасност; Правилно използване на пожарна техника; Действия при пожари в

[155] Информация за броя на загинали и пострадали хора при пожари в Хонконг за 2019 г. *Служба за ПБЗН на Хонконг* [23 март 2020]. Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/eng/publications/statistic/2019

жилищни сгради; Работа с дихателни апарати; Основи на долекарската помощ; Физическа подготовка; Пожарно обезопасяване и нормативни документи.

По същия начин новоназначени служители за оказване на спешна медицинска помощ трябва да преминат 26-седмично основно обучение в Академията, което включва основните дисциплини: Основни знания за спешна медицинска помощ; Нормативни документи; Емоционална интелигентност; Обслужване на пациенти; Физическа подготовка; Действия при катастрофи с транспортни средства.

През 2018 г. 91 служители на ръководни длъжности и 433 служители на изпълнителски длъжности са преминали обучения в Академията.

За да се гарантират безопасни и ефективни действия при пожари в жилищни сгради се организират специални курсове за подготовка на служители. През 2018 г. 328 новоназначени, 433 служители на изпълнителски длъжности и 87 служители на ръководни длъжности са завършили тези курсове.

6.7 Обобщение за Хонконг и моделът за ПБЗН

Хонконг, със статут на Специален административен район, се намира на южното крайбрежие на Китай на площ от 1 104 km^2 и население от 7 482 500 души.

Брутният вътрешен продукт на Хонконг по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 372 989 милиона щатски долара, а средната заплата за третата четвърт на 2019 г. е 17 304 хонконгски долара/месец (3 842 лева/месец).

Историята на пожарната служба в Хонконг започва през 1868 г.

Службата за ПБЗН на Хонконг е част от държавното управление на Хонконг, като има ранг на дирекция към Министерство на сигурността.

В Хонконг има оперативни процедури за реагиране на различни сигнали за пожари или аварии, както и два нормативни документа, които регламентират пожарната безопасност на обектите.

Основни дейности на Службата за ПБЗН на Хонконг са: пожарогасителни и спасителни действия и осигуряване дейностите по защита на населението при критични инциденти и бедствия за

територията и териториалните води на Хонконг, така както и оказване на спешна медицинска помощ.

Службата за ПБЗН на Хонконг се състои от девет основни структурни звена с 81 пожарни служби, 6 служби на вода с пожарни кораби, 2 служби с екипи за спасителни действия под вода и 40 служби за спешна медицинска помощ.

Годишният бюджет на Службата за ПБЗН на Хонконг за 2019 г. е в размер на 7 161 588 000 хонконгски долара (1 590 080 222 лв.).

Службата за ПБЗН на Хонконг наброява 10 969 униформени и 764 цивилни служители към началото на 2019 г., като основното минимално начално възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) е 21 285 хонконгски долара/месец (4 725 лв./месец), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 39 310 хонконгски долара/месец (8 727 лв./месец).

Доброволни формирования няма.

Обучението на служители за Службата за ПБЗН на Хонконг се осъществява от Академия на Службата за ПБЗН на Хонконг.

6.8 Предизвикателства пред Службата за ПБЗН на Хонконг и приложими практики за България

От анализа на организационния модел на Службата за ПБЗН на Хонконг са идентифицирани най-значителните предизвикателства и приложими практики за организационния модел за ПБЗН в България.

Предизвикателствата пред Службата за ПБЗН на Хонконг са:

1. Хонконг е една от най-гъсто населените територии в света. Кварталът Монг Кок в Хонконг, е определен за най-гъсто населената територия в света, със 130 000 жители/km^2;
2. Хонконг е градът с най-голям брой небостъргачи в света;
3. Научно-изследователска и мащабна теоретико-практична подготовка на служителите за правилни действия при гасене на пожари, аварии и спасителни действия във високи сгради;
4. Субтропичен климат с неблагоприятни горещини през летните месеци. Оперативната работа в подобни условия изисква специализирана физическа подготовка на служителите.

Приложимите практики от Службата за ПБЗН на Хонконг, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България, са:

1. Нормативна регламентация за оперативните и превантивните дейности при високи сгради;
2. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари с различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

7 Организация на пожарната безопасност и защитата на населението в Съединените американски щати

Моделът за ПБЗН в САЩ е избран в качеството на страната на **геополитически лидер** с мащабни влияния и водещи практики в световен мащаб. Макар отделните щати да имат разлики в структурите на управление, ще бъде направено обобщение, което да бъде използвано в настоящото изследване. Макар да са налице сериозни различия от всякакъв характер, е допустимо да бъдат разглеждани и сравнявани някои от щатите с приблизително еднакви дадености с България (напр. климат, релеф). Тази глава се базира на изследване на положителния опит и беседи със служители от структурата за ПБЗН на САЩ на база лични контакти на автора. Също така са използвани източници на информация от Интернет.

7.1 Кратка социално-икономическа характеристика на Съединените американски щати

САЩ са разположени в Северна Америка. Територията е 9 826 675 km^2 и нарежда страната на трето място в света след Руската федерация и Канада. Населението е 328 239 523 души (по прогнозни данни от юли 2019 г.[156]) с плътност от 33 жители/km^2. Континенталната част на страната граничи с Канада на север, с Мексико на юг, с Атлантическия океан на изток и с Тихия океан на

[156] Информация за броя на населението на САЩ по прогнозни данни от юли 2019 г. *Американско преброително бюро* [26 март 2020]. Достъпен на: https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045219

запад. Най-краткото разстояние между САЩ и Руската федерация е 86 km, а между Китай и САЩ е 1 200 km.

Природата и релефът на страната са изключително разнообразни - обширни низини и равнини, ниски и високи планини. Най-високата точка на САЩ е връх Денали (6 194 m) в щата Аляска, който е и най-висок в цяла Северна Америка. Най-ниската точка на САЩ, а и в цяла Северна Америка, е Долината на смъртта (86 m под морското равнище), намираща се в щата Калифорния.

Във вътрешността на континента местата, отдалечени от големи водни басейни, се характеризират с по-големи сезонни разлики в температурата, отколкото местата по крайбрежията. Годишната амплитуда на температурата в части от северните Големи равнини[157] е 65°C, като на някои места са отбелязани годишни разлики в температурата до 100 °C (от +50°C до -50°C). Климатът в по-голямата част от страната е умерен и субтропичен, континентален и тропичен - на полуостров Флорида. Средните януарски температури са от -24,8°C в Аляска и -18°C в Централните равнини до +14°C в югозападните части и до +20°C на полуостров Флорида. Средните юлски температури са от +14 до +25°C на западното крайбрежие, от +16 до +26°C на източното и до +32°C във вътрешните плата и южните части на страната. Средната годишна температура е +11,4°C[158].

САЩ са най-старата оцеляла федерация в света. Съгласно Конституцията на САЩ, приета през 1787 г., пълномощията по осъществяване на държавно управление са в отговорностите на Федерално правителство. В Конституцията е заложен принципът на разделение на властите, според който Федералното правителство се състои от законодателни, изпълнителни и съдебни органи на държавно управление, действащи независимо един от друг. Висш орган на законодателната власт е Двукамарен конгрес: Камара на представителите или Долна камара (с 435 членове с право на глас, всеки от които представлява област) и Сенат или Горна камара (100

[157] Големите равнини са обширна равнинна територия, простираща се от Северно Мексико до Южна Канада. Това са най-плодородните райони на САЩ.

[158] Средногодишни температури в САЩ. *Портал за статистически данни по света* [26 март 2020]. Достъпен на: https://www.statista.com/statistics/500472/annual-average-temperature-in-the-us/

членове, като всеки щат има по двама сенатори). Висш орган на изпълнителната власт е президентът. Той не се избира чрез пряк вот, а чрез непряка избирателна система, при която определящите гласове се разпределят от щатите. Висш орган на съдебната власт е Върховен съд. В административно отношение САЩ се разделя на 50 щата, 1 федерален окръг (Вашингтон), 41 независими града и 3 072 окръга. В американската федерална система гражданите обикновено са подчинени на три нива на управление: федерално, щатско и местно.

Брутният вътрешен продукт на САЩ по данни на Международния валутен фонд за октомври 2019 г. е 21 439 453 милиона щатски долара[159], а брутният вътрешен продукт на глава от населението е 65 111 щатски долара. Средната заплата за февруари 2019 г. е 23,96 щатски долара/час[160], което при стандартна работна норма за България от 168 часа на месец е 4 025 щатски долара/месец или 6 944 лева/месец[161].

Характерни специфики за САЩ са:

- САЩ има най-голямата икономика в света;
- Американската държава и общество консумират 18% от световната енергия[162];
- На територията на САЩ има 98 ядрени реактора с обща производителност от 805,3 TWh, или 19,7% от общото производство на електроенергия в страната.

7.2 Исторически преглед на службата за ПБЗН на САЩ

Противопожарните действия в САЩ могат да бъдат проследени назад във времето до XVII-ти век, когато след голям пожар в Бостън през 1631 г. ръководителите на Масачузетс приемат закон, забраняващ тютюнопушенето в закрити пространства[163].

---

[159] World Economic Outlook Database, October 2019. *International Monetary Fund* [10 март 2020]. Достъпен на: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/October

[160] Средна заплата в САЩ. *Трейдинг икономикс* [26 март 2020]. Достъпен на: tradingeconomics.com/united-states/wages

[161] По курс на БНБ - 1 американски долар = 1.72533 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[162] 25 интересни факта за Америка и американците (25 Interesting Facts about USA and Americans). *Swedishnomad* [26 март 2020]. Достъпен на: https://www.swedishnomad.com/interesting-facts-about-usa/

[163] US NATIONAL FIRE ACADEMY. *US National Fire Academy Handbook.* Alexandria:

Първата противопожарна система в Манхатън се създава през 1647 г. Пожарните надзиратели инспектирали къщите и комините, глобявайки за потенциална опасност. Екип от осем човека патрулирал по улиците през нощта, като при открит пожар известявали гражданите с вдигане на шум с дървени дрънкалки.

През 1711 г. засегнатите американци от възникващи пожари създават т.нар. „взаимни гасителни сдружения“ от по двадесет човека. Когато някой от групата е застрашен от възникнал пожар, другите членове оказват незабавна помощ.

Първите водопомпени двигатели в Ню Йорк са внесени през 1730 г.

Бенджамин Франклин основава първата американска доброволна пожарна служба във Филаделфия през 1736 г. Такива служби скоро се организират и в други населени места. Сред доброволците по това време са Джордж Вашингтон, Александър Хамилтън, Джон Ханкок, Самюъл Адамс и Пол Ревере. През 1818 г. става известна първата жена пожарникар - Моли Уилямс. Доброволците били удостоявани с чести статии в градските вестници за популяризиране на дейността им.

В началото пожарните служби били т.нар. „социални организации“, което означавало, че всеки приет член е имал по-висок социален статут в обществото. Парите, използвани за финансиране на пожарните служби, се получавали като процент от вноските на жителите към застрахователните компании. Пожарникарите лесно са могли да разберат кои собственици на имоти имат пожарна застраховка и кои не по специална маркировка, разположена на предната фасада на сградата. Това било проблем за собствениците на жилища, които не са имали застраховки, защото пожарникарите не са действали максимално бързо и ефективно за гасене на пожара и изнасяне на имуществото при незастраховани имоти.

Във Вашингтон първите доброволни пожарни служби са организирани през 1804 г., за да обслужват съответно Белия дом, Капитолия и квартала Анакостия.

С много малки изключения пожарникарите навсякъде отказват на афроамериканци възможността да се присъединят към пожарните служби. Затова през 1818 г. във Филаделфия местната

International Business Publications, 2007, p. 8.

общност афроамериканци сформира своя пожарна асоциация за гасене на пожари в имоти на афроамериканци.

До 1850 г. съществуват само доброволни пожарни служби. През 1853 г. в град Синсинати, Охайо, за първи път е организирана напълно професионална пожарна служба, последвана от професионална пожарна служба в град Сейнт Луис, Мисури, четири години по-късно, и във Вашингтон през 1855 г.

През XX-ти век естеството на работа на американските пожарникари започва да се променя коренно. Пожарите в сгради са все още основна дейност, но по това време са включени и специализирани обучения за пожари във високи сгради, пожари в ограничени пространства, пожари в сгради с метални конструкции, спешна медицинска помощ, спасителни операции и др.

Забележителни събития, в които са убити много хора и променят коренно организацията на работа на американски пожарникари, са: нападенията на японски самолети над Хонолулу, Хавайски острови от 7 декември 1941 г. и срутването на Световния търговски център по време на терористичните атаки от 11 септември 2001 г.

7.3 Място, нормативни документи, основни дейности и структура на Службата за ПБЗН на Съединените американски щати

Моделът за гражданска сигурност в САЩ беше радикално реформиран след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. Създадено беше самостоятелно Министерство по вътрешна сигурност в рамките на Федералното правителство, което да е отговорно за осигуряване на сигурността на територията на САЩ. Министерството беше създадено през 2002 г. след приемането на Закона за вътрешна сигурност[164]. Министерството се фокусира върху повишаване на обществената информираност относно възможните рискове за националната сигурност, евентуалните последици от тях, предотвратяване, реагиране, възстановяване и превенция на терористични атаки срещу територията на САЩ и намаляване на уязвимостта и увеличаване подготвеността на САЩ срещу природни

[164] Закон за вътрешна сигурност на САЩ, 2002 (Homeland Security Act, USA, 2002). *Свободна енциклопедия Уикипедия* [26 март 2020]. Достъпен на: https://en.wikipedia.org /wiki/Homeland_Security_Act_of_2002

и други бедствия, пожари и аварии. Министерството се подразделя на седем дирекции и администрация, обединявайки 22 агенции със 170 000 служители. Създаването и дейността на Министерството по вътрешна сигурност бе подложено на критики от някои правозащитни организации, твърдящи, че с предоставените големи пълномощия това мегаведомство се превръща в заплаха за граждански права и свободи. В тази връзка особено важно е „при трансформиране на българската система за гражданска сигурност да се създадат и ефективно да се прилагат различни механизми на граждански контрол“[165]. Мястото на Службата за ПБЗН на САЩ може да се проследи в следната верига: Конституция на страната - Изпълнителна власт, начело с президент - Министерство по вътрешна сигурност - Федерална агенция за управление на извънредни ситуации - Служба за ПБЗН.

Нормативните документи, които регламентират дейността на пожарната структура в САЩ, са стандарти, издавани от Националната асоциация по пожарна безопасност[166]. Асоциацията е публикувала и поддържа над 300 актуални стандарта, предназначени да намалят възможността и последиците от пожари и други аварийни ситуации. Стандартите се разработват от над 250 технически комитета, като след приемането им се използват като основа на нормативни документи на страни по целия свят. Първият стандарт, регламентиращ оперативната дейност[167] е основен и обхваща цялостната дейност по пожарна безопасност и защита живота на хората и служителите от първите пристигнали екипи, така както и защита на имуществото чрез предоставяне на цялостен, интегриран подход за пожарна безопасност и управление на риска. Той обхваща всички основи, като препраща към над 130 други стандарта за конкретни специфични ситуации. Основният стандарт, регламентиращ превантивната дейност, активната и пасивната защита на обектите[168] също е основа на нормативни документи на страни по целия свят.

---

[165] ПАВЛОВ, Н. *Гражданска сигурност и геополитика.* София: сп. Геополитика № 2, 2006.
[166] The National Fire Protection Association (NFPA).
[167] NFPA 1: Fire Code.
[168] NFPA 101: Life Safety Code.

Американските пожарникари работят в пожарни служби, които обикновено са организирани като местни или регионални структури, структури със специално предназначение или корпорации с нестопанска цел. Те могат да бъдат финансирани по различни начини: чрез бюджет от правителството; чрез данъчна ставка върху имуществото, на база стойността на имота; такси за услуги; дарения. Някои щати поддържат отделни пожарни служби за защита на горските територии от пожари, като напр. Калифорнийската пожарна служба за горски пожари[169], Пожарната служба за горски пожари в Ню Джърси[170], Авиационната служба за управление и гасене на горски пожари[171] и др. Много военни обекти, големи летища и промишлени предприятия поддържат собствени пожарни служби. Съществуват и малък брой американски пожарни служби, които са частни и се ръководят от корпорации с цел печалба. Окръг Нокс, Тенеси е пример за най-много частни пожарни служби. Повечето големи градски райони имат напълно професионални пожарни служби. Повечето извънградски райони имат доброволци или платени дежурни пожарникари. Броят на пожарникарите в различните служби варира от няколко на брой до над 11 400 професионални пожарникари и 4 600 допълнителен персонал в пожарната служба в Ню Йорк. Много от пожарните служби имат екипи от униформени служители за оказване на спешна медицинска помощ и парамедици, които могат да бъдат структурирани отделно или в комбинация с екипите от пожарникари, включително и пожарникари, които са преминали съответните курсове за оказване на спешна медицинска помощ. Подобно на американските полицейски управления, пожарните служби на САЩ обикновено са полувоенизирани структури. Службите имат йерархични структури, ръководени и надзиравани от пожарни офицери. По-големите структури са организирани в чисто военен стил. Пожарните служби могат също да имат и административни, неуниформени служители. За пожарникар, както професионален, така и доброволец, се изисква завършване на курсове в пожарникарска академия по сертифицирана програма, в съответствие със стандартите за обучение на Националната асоциация

[169] California Department of Forestry and Fire Protection.
[170] New Jersey Forest Fire Service.
[171] USDA Forest Service - Fire and Aviation Management.

по пожарна безопасност[172]. Всяко пожарно управление се оглавява от началник, като има три основни направления на дейност: дивизия за оперативни дейности, ръководена от заместник-началник, съдържаща в себе си батальони от пожарни служби, самите те ръководени от помощник-началници; дивизия за обучение, ръководена от заместник-началник, осъществяваща дейността си чрез академия за обучение на пожарникари; дивизия по превенция, ръководена от заместник-началник и съдържаща звена от пожарни инспектори. Най-голямото пожарно управление е в Ню Йорк.

Информация в табличен вид за по-доброто онагледяване на структурата на Службата за ПБЗН на САЩ, е показана в Приложение I.

7.4 Доброволни формирования

Доброволческата дейност в САЩ се регламентира от Стандарт за наемане на доброволци[173]. Видът и размерът на възнагражденията за доброволци се определят от отделните пожарни служби.

Доброволците подпомагат работата на професионалните пожарникари, след като бъдат избрани и наети в пожарните служби, след преминаване на 110-часов курс за първоначално обучение. Повечето пожарни служби имат допълнително изискване и за курс по спешна медицинска помощ. Няма изискване за специално образование, като е необходимо да се представи само диплома за средно образование. Притежаване на висше образование по пожарни науки може да осигури по-лесен достъп до платена позиция в пожарната служба. Конкретните изискванията при кандидатстване варират в зависимост от пожарната служба, региона и щата. Повечето служби изискват доброволците да са навършили 18 години. Обикновено кандидатите се явяват на писмени изпити, физически тестове и медицински прегледи. Някои служби могат да изискват от доброволците да притежават валидна шофьорска книжка и да живеят в зоната на обслужване на службата. Толерират се кандидати, които демонстрират умения за вземане на решения и работа в екип. След като бъдат назначени, новите доброволци влизат в териториалните учебни академии за обучение на пожарникари. Програмите за

[172] *NFPA 1001: Standard for Fire Fighter Professional Qualifications*, NFPA, 2019.
[173] *RS 02101.260 Employment Status of Volunteer Firefighters*, USA, 2012.

обучение се състоят както от практически упражнения, така и от теоретични лекции. Обучаващите се учат да използват различни гасителни и спасителни инструменти и противопожарни техники за гасене и предотвратяване на пожари, опасни материали и извършване на спешна медицинска помощ[174]. Съществуват няколко модула за реализация: пожарогасителна дейност; спешна медицинска помощ; издирване и спасяване; действия при пътно-транспортни произшествия; разяснителна дейност; административна дейност.

7.5 Статистически данни

Годишният бюджет на Службите за пожарна безопасност на САЩ за 2017 г. е в размер на 328 500 000 000 щатски долара[175] (566 770 905 000 лв.[176]).

Службите за пожарна безопасност на САЩ наброяват приблизително 1 115 000 служители за 2018 г., от които 370 000 професионални пожарникари и 745 000 доброволци[177].

Основното минимално начално възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) е 49 620 щатски долара на година[178], което е 4 135 щатски долара/месец (7 134 лв./месец[179]), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (офицер) е 60 200 щатски долара на година[180], което е 5 017 щатски долара/месец (8 655 лв./месец[181]). Възнагражденията на

---

[174] Как се става доброволен пожарникар в САЩ? *Портал за обучения в САЩ* [26 март 2020]. Достъпен на: https://www.publicservicedegrees.org/how-to-become/volunteer-firefighter/

[175] ZHUANG, J. *Total Cost of Fire in the United States*. Quincy: National Fire Protection Association, 2017.

[176] По курс на БНБ - 1 американски долар = 1.72533 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[177] EVARTS, B., STEIN, G. *US Fire Department Profile 2018*. Quincy: National Fire Protection Association, 2019.

[178] Възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) в службата за ПБЗН на САЩ. *Американско бюро по трудова статистика* [26 март 2020]. https://www.bls.gov/ooh/protective-service/firefighters. htm#tab-1

[179] По курс на БНБ - 1 американски долар = 1.72533 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

[180] Възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) в службата за ПБЗН на САЩ. *Американско бюро по трудова статистика* [26 март 2020]. Достъпен на: https://www.bls.gov/ooh/protective-service/fire-inspectors-and-investigators.htm

[181] По курс на БНБ - 1 американски долар = 1.72533 български лева. *Българска народна банка* [6 март 2020]. Достъпен на: https://www.bnb.bg/

доброволците се различават за отделните пожарни служби, като някои малки служби не могат да си позволят да осигурят на доброволците си каквато и да е парична подкрепа, което означава, че осъществяват дейността си единствено в подкрепа на своя град. Други може да са в състояние да осигурят малки суми. Други служби възстановяват на доброволците разходи за газ и други битови сметки. Много служби предоставят данъчни облекчения и макар те да не се превеждат директно в даване на пари, те намаляват данъчната тежест на доброволците[182].

Общият брой на пожарните служби в САЩ за 2018 г. е 29 705, от които 3 009 напълно професионални, 19 122 напълно доброволни служби, 2 368 полупрофесионални и 5 206 полудоброволни служби. Всички тези служби разполагат с приблизително 211 100 единици техника, от които 72 100 пожарни автомобила с основно предназначение, 7 400 автомеханични стълби, 80 900 други пожарни автомобила (автомобили с пожарни помпи до 4000 l/min, автомобили за горски пожари, водоноски) и 50 700 други специализирани автомобили[183].

Времето за реакция е регламентирано[184] както следва: време за отговор на сигнал (вдигане на телефона) - 15 s за 95% от сигналите и 40 s за 99% от сигналите; време за обработка на сигнал (попълване на форма) - 64 s за 90% от сигналите и 106 s за 95% от сигналите; време за активиране на екип (излизане от службата) - 60 s за сигнали за медицинска помощ и 80 s за сигнали за пожари и други спасителни дейности; пристигане на първи екип на мястото на сигнал - 240 s за 90% сигналите; пристигане на втори екип на мястото на сигнал - 360 s за 90% от сигналите; пристигане на мястото за сигнал от автоматична пожароизвестителна инсталация - 480 s за 90% от сигналите.

Броят получени сигнали за произшествия за 2018 г. е 36 746 500, което е средно по 100 675 сигнала за денонощие. От тях

---

[182] Как се става доброволен пожарникар в САЩ? *Портал за обучения в САЩ* [26 март 2020]. Достъпен на: https://www.publicservicedegrees.org/how-to-become/volunteer-firefighter/

[183] EVARTS, B., STEIN, G. *US Fire Department Profile 2018*. Quincy: National Fire Protection Association, 2019.

[184] *NFPA 1710: Standard for the Organization and Deployment of Fire Suppression Operations, Emergency Medical Operations, and Special Operations to the Public by Career Fire Departments*, NFPA, 2020.

4 207 500 броя сигнали за пожари и 32 539 000 броя сигнали за спасителни дейности[185].

Класификацията на сигналите за пожари по причина за 2018 г. е както следва: фалшиви повиквания (2 889 000 броя); забравена храна в кухнята; проблеми в отоплителни уреди; проблеми в електрическите инсталации; умисъл; други - некласифицирани[186].

Класификацията на сигналите за спасителни дейности по причина за 2018 г. е както следва: сигнали за медицинска помощ и общи спасителни действия (23 551 500 броя); помощ на други структури (1 512 500 броя); операции с опасни вещества и материали (1 132 500 броя); други - некласифицирани[187].

Загиналите хора при пожари за цялата страна за 2018 г. са 3 655, а пострадалите при пожари 15 200[188].

7.6 Обучение на служители за Службата за ПБЗН на Съединените американски щати

Националната пожарна академия[189] е структура в Емитсбург, Мериленд, управлявана от Федералната агенция за управление на извънредни ситуации и Националния център за обучение при спешни случаи[190]. Националната пожарна академия е най-известната федерална институция в САЩ за обучение на пожарникари. Създадена е през 1973 г. като първоначалната цел на академията, подробно описана в Доклад на Конгреса от 1973 г. е „…да функционира като основа на усилията на нацията в обучението по пожарна безопасност - изготвяне на учебни програми и информация …“[191].

---

[185] EVARTS, B. *Fire Loss in the US during 2018*. Quincy: National Fire Protection Association, 2019, Table 8.

[186] AHRENS, A. *Home Structure Fires. Supporting Table*. Quincy: National Fire Protection Association, 2019, Table 6

[187] EVARTS, B. *Fire Loss in the US during 2018*. Quincy: National Fire Protection Association, 2019, Table 8.

[188] EVARTS, B. *Fire Loss in the US during 2018*. Quincy: National Fire Protection Association, 2019, Table 3.

[189] National Fire Academy.

[190] National Emergency Training Center.

[191] NATIONAL COMMISSION ON FIRE PREVENTION AND CONTROL. *America Burning*. Morrisville: Lulu.com, 2014, p. 41.

Академията включва също Национален център за статистически изследвания на пожарите, Национален паметник на загиналите пожарникари и библиотека. Сградата на академията е първоначално Академия на Свети Йосиф - католическо училище за момичета от 1809 до 1973 г., която е закупена от правителството на САЩ през 1979 г. за обучение на пожарникари. За последната година Националната пожарна академия е обучила над 122 000 служители от всички 50 щата.

Основни функции на академията са: да служи като национален координационен център за повишаване на професионалното развитие на служители от пожарните служби; да усъвършенства и разширява учебни програми за изпълнение на националните приоритети; да предоставя образователни възможности за обучения по управление, правилни действия, управление на инциденти, планиране и управление на информацията, опасни материали, спешна реакция на тероризма; да разработва академични политики, стандарти за прием и установяване на критерии за присъждане на сертификати; да предоставя помощ на държавни и местни институции за обучения по пожарна безопасност чрез споразумения за сътрудничество.

Учебната програма на академията включва голямо разнообразие от дисциплини, предназначени да привлекат служители от всички направления на американските пожарни служби, предлагайки курсове за обучения както за пожарникари, така и за пожарни офицери от цялата страна, професионални и доброволни служители от малки и големи градове. Част от тези дисциплини са: Разследване на пожари, палежи и експлозии; Спешна медицинска помощ; Спешна реакция при тероризъм; Управление на превантивните дейности; Технически превантивни решения; Превантивна дейност с населението; Опасни материали; Управление на инциденти; Основи на управлението; Планиране и управление на информация и много други.

Освен на национално ниво (Национална пожарна академия), всеки щат и управление има своя академия за обучение на пожарникари - напр. Пожарната академия на Ню Йорк.

7.7 Обобщение за Съединените американски щати и моделът за ПБЗН

САЩ са разположени в Северна Америка на площ от 9 826 675 km^2 и население 328 239 523 души.

Брутният вътрешен продукт на САЩ по данни на Междуна-родния валутен фонд за октомври 2019 г. е 21 439 453 милиона щатски долара, а средната заплата за февруари 2019 г. е 23,96 щатски долара/час (при стандартна работна норма за България от 168 часа на месец е 4 025 щатски долара/месец или 6 944 лева/месец).

Противопожарните действия в САЩ могат да бъдат проследени назад във времето до XVII-ти век, а първата американска доброволна пожарна служба е основана от Бенджамин Франклин във Филаделфия през 1736 г.

Мястото на Службата за ПБЗН на САЩ може да се проследи във следната верига: Конституция на страната - Изпълнителна власт, начело с президент - Министерство по вътрешна сигурност - Федерална агенция за управление на извънредни ситуации - Служба за ПБЗН. Американските пожарникари работят в пожарни служби, които обикновено са организирани като местни или регионални структури, структури със специално предназначение или корпорации с нестопанска цел.

Нормативните документи, които регламентират дейността по ПБЗН в САЩ са стандарти, издавани от Националната асоциация по пожарна безопасност.

Основните дейности са всички такива за успешно осъществяване на ПБЗН при пожари, бедствия, аварии и критични инциденти.

Общият брой пожарни служби в САЩ за 2018 г. е 29 705, от които 3 009 напълно професионални, 19 122 напълно доброволни, 2 368 полупрофесионални и 5 206 полудоброволни служби.

Годишният бюджет на Службите за пожарна безопасност на САЩ за 2017 г. е в размер на 328 500 000 000 щатски долара (566 770 905 000 лв.).

Професионалните служители в службите за пожарна безопасност на САЩ наброяват приблизително 370 000 пожарникари за 2018 г., като основното минимално начално

възнаграждение на служител със средно образование (пожарникар) е 49 620 щатски долара на година, което е 4 135 щатски долара/месец (7 134 лв./месец), а основното минимално начално възнаграждение на служител с висше образование (инспектор) е 60 200 щатски долара на година, което е 5 017 щатски долара/месец (8 655 лв./месец).

Доброволците са приблизително 745 000 в цялата страна, като възнагражденията им се различават за отделните пожарни служби, като някои малки служби не могат да си позволят да осигурят на доброволците си каквато и да е парична подкрепа, което означава, че осъществяват дейността си единствено в подкрепа на своя град. Други може да са в състояние да осигурят малки суми. Други служби възстановяват на доброволците разходи за газ и други битови сметки. Много служби предоставят данъчни облекчения и макар те да не се превеждат директно в даване на пари, те намаляват данъчната тежест на доброволците.

Обучението на служители за Службата за ПБЗН на САЩ се осъществява от Национална пожарна академия на национално ниво и щатски академии на регионално.

7.8 Предизвикателства пред Службата за ПБЗН на Съединените американски щати и приложими практики за България

От анализа на организационния модел на Службата за ПБЗН на САЩ са идентифицирани най-значителните предизвикателства и приложими практики за организационния модел за ПБЗН в България.

Предизвикателства пред Службата за ПБЗН на САЩ са:

1. САЩ е третата по площ държава в света, което се отразява на разнообразието на пожари и аварийни ситуации;
2. Предизвикателство е автономността на отделните щати;
3. Голямо население;
4. Интензивно използване на доброволци.

Приложимите практики от Службата за ПБЗН на САЩ, които биха имали положително въздействие върху организационният модел за осъществяване на ПБЗН в България, са:

1. Нормативна регламентация за участие на доброволци в оперативни задачи;

2. Нормативна регламентация на взаимоотношенията и получаваните средства от пожарните служби от застрахователните дружества;
3. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари с различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

Във връзка с изложените няколко модела за ПБЗН, следващите няколко въпроси от ЕСИ имат за цел да покажат на практика заинтересоваността на анкетираните служители от чуждестранния опит, практическото им участие в международни мисии, събития, конференции и самооценката за езиковата им подготовка, което е важно условие за качествен поглед извън националния модел.

Един от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ гласи: „Интересувате ли се от международния опит в сферата на пожарната безопасност и защита на населението?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „По-скоро да“. 51% от тях са отговорили по този начин, 37% са отговорили с твърдо да, а 10% по-скоро не се интересуват от международния опит.

От така получените резултати може да бъде направен извода, че почти всички анкетирани служителите се интересуват от международния опит в сферата на ПБЗН.

Друг въпрос от анкетната карта на проведеното ЕСИ гласи: „Участвали ли сте в международни мисии, събития, конференции в областта на пожарната безопасност и защита на населението?“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Не“. 82% от тях са отговорили отрицателно, а само 18% положително.

Друг от въпросите от анкетната карта на проведеното ЕСИ, отнасяща се за езиковата подготовка, пък гласи: „Каква е Вашата самооценка за езиковата Ви подготовката:“. Анкетираните служители са дали приоритет на отговора „Лоша“. 30% от тях са отговорили по този начин, 27% я определят като средна, 22% като добра, 14% като много добра и само 2% се самооценяват с отлична езикова подготовка.

От така получените резултати, комбинирайки отговорите на последните въпроси може да бъде направен извода, че има противоречие в получените резултати. Въпреки всичко, добрата езикова подготовка и проучването на международния опит в сферата на ПБЗН по всякакъв начин е отлична възможност и източник на информация и добри практики за подобряване и актуализиране на националния модел.

Обобщения и изводи от Раздел ВТОРИ

Проучване на водещи световни модели за ПБЗН е важно условие за намиране на решения с цел подобряване на дейността и изпълнение на основната цел за намаляване броя на загиналите и пострадалите хора вследствие на пожари в България.

Чисто механично копиране на организационни модели или части от тях обикновено не довежда до добри резултати поради факта, че отделните страни се различават съществено по редица фактори - климатични, исторически, културни, ценностни, морални и много други. Информацията от изложените модели цели да даде идеи за подобряване на националната структура.

Основни акценти, които се открояват в разгледаните чуждестранни модели и е необходимо да се включат в националния модел за ПБЗН, са:

- Драстично увеличаване на превантивната и разяснителната дейност сред населението за по-стриктно спазване на правилата по пожарна безопасност, което да доведе до намаляване броя на загиналите и пострадалите хора вследствие на пожари;
- Функционални и ефективни доброволни формирования по европейски модел, но съобразени със социално-икономическите характеристики на България;
- Увеличаване на служителите на ГДПБЗН за активно участие в международни събития, конференции, стажове, обучения;
- Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари както на служители на ГДПБЗН, така и на доброволци. Необходимо е създаването на множество и различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално

близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

Фактори, критерии, приоритети и перспективни теоретично-приложни организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението в условия на променящата се среда за сигурност

В Раздел първи се достигна до резултати, изведени от теоретичните постановки на сигурността и ПБЗН като част от нея. Второто измерение на организационните модели се извежда от националния и чуждестранния опит, които подробно са анализирани в Раздел втори. В тази последна част са обобщени, анализирани и идентифицирани фактори, критерии и приоритети в тесния им смисъл, които пряко се отнасят до ПБЗН, сведени до професионално ниво, като към постановките се интегрира и третия познавателен продукт - резултатите от ЕСИ. Така ще бъде изпълнена целта на изследването за намиране и създаване на перспективни теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност.

1 Фактори и критерии за формиране на приоритети на пожарната безопасност и защитата на населението

В настоящото изследване се приема, че под понятието „фактори“ ще бъде разбирано съвкупността от обективни обстоятелства и субективни усилия, които ще бъдат основанията, превърнати в инструменти за формиране и извеждане на приоритети на ПБЗН. Под понятието „критерии“ ще бъде разбирано теоретичните и приложните позиции, от които се тръгва към създаване на новите теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност.

Имайки предвид горните няколкоизмерни позиции, факторите се обобщават като:

1. Обективни фактори (обстоятелства) - глобализация, климатични промени, индустриализация, световни пандемии;
2. Субективни - международни фактори (възможности) - дейността на перспективни модели за ПБЗН в Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Специален административен район Хонконг, САЩ и

участието на Република България в Механизма за гражданска защита на ЕС;

3. Субективни - национални фактори (възможности) - изразени в ЕСИ мнения, желания и препоръки на служители от службите за ПБЗН в Република България.

Критериите са:

1. Научен - прилагане на теоретично изведени постановки от промените в средата за сигурност и предизвикателствата пред ПБЗН от Раздел първи;
2. Чуждестранен - заимстване чрез подходящ начин на работещи практики от показаните чуждестранни модели в Раздел втори;
3. Национален - взимане под внимание на мнения, желания и препоръки на анкетираните служители при проведеното ЕСИ;
4. Лична визия - идеи, мнения и възгледи на автора.

Обективните обстоятелства, субективните усилия и изведените критерии формират сложен комплекс от идеи, който трудно се осмисля, а още по-трудно се извеждат верни приоритети при наличие на множество интереси, консерватизъм и желание за бързи решения. Така могат да се оформят организационни модели, които или следват, или изпреварват обективните потребности. Резултатът често е създаване на системи, които се разминават със събитията и могат да породят масови недоволства, проблеми за националната сигурност и резки политически завои. Въпреки това са предложени работещи решения, които отчитат и комбинират гореописаните фактори и критерии, формирайки приоритети, които предоставят възможност за обсъждане на три теоретико-приложни организационни модела - традиционен модел, с подобрен механизъм за действие в условия на извънредно положение; подобрен традиционен модел; авангардно решение, което по същество е смяна на съществуващия модел.

2 Приоритети на пожарната безопасност и защитата на населението и насоки за тяхното реализиране

ГДПБЗН е важна структура в държавното управление на страната с широк спектър от извършвани дейности - от превантивна дейност и осъществяване на държавен противопожарен контрол, през аварии в ежедневния бит на гражданите, през малки и големи пожари,

осъществяване на спасителни дейности от всякакво естество и други специализирани действия до превенция и ликвидиране на последствията от големи бедствия, аварии и катастрофи. Като всяка подобна структура оптимизация и подобряване на дейността ѝ са цели, които постоянно се търсят, но първо е необходимо да се дефинират приоритети.

Приоритетите са изведени на база ЕСИ и идентифицираните фактори и критерии.

Един от въпросите от анкетната карта има за цел да идентифицира и подреди по значимост приоритетите на ПБЗН по мнение на анкетираните служители. Той гласи: „Кои според Вас са приоритетите на ПБЗН в условията на променящата се среда за сигурност в България?“. На този въпрос анкетираните служители посочват три от отговорите, които смятат за най-подходящи. Също така имат възможност да изказват и дописват други мнения. Разпределението на отговорите е както следва: повишаване на мотивацията на служителите - 73%; по-добро обучение на служителите - 68%; промени в законодателството, касаещи ПБЗН - 56%; по-добро техническо осигуряване - 49%; по-добро материално осигуряване на служителите - 19%; друго мнение - 4%. От така получените резултати може да бъде направен извода, че ясно изразен приоритет анкетираните служители не посочват.

Приоритетите са както следва:

- **ПОВИШАВАНЕ НА МОТИВАЦИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ** е основен приоритет пред ГДПБЗН. Мотивацията е движеща сила за постигане на определени цели. Създаване на нормални условия за работа е основополагащ фактор за повишаване на мотивацията на служителите. Само при наличие на тези условия и когато служителят е заобиколен от среда, в която се чувства уважаван, работи в нормална и спокойна обстановка и се взема предвид неговото мнение, само и единствено тогава той ще изпълнява поставените му задачи, показвайки висока мотивация за работа. Трябва да бъде споменато, че делегиране на правомощия и възлагане на задачи в разумни граници е възможност за професионална изява на отделния служител и допринася за постигане на общата цел. Това повишава мотивацията на служителите и е стимул за поддържане на високо ниво на професионална квалификация. Подборът на

служители с ръководни функции и тяхната възможност да създадат сработен, сплотен екип са основни фактори тук.

Спортът също е начин за повишаване на мотивацията на служителите. Не само в системата на ПБЗН, а и във всички области на живота, като правило спортуващият човек е здрав и мотивиран. Постигане на по-висока мотивация за участие в спортна дейност, като необходимо условие, но не и като достатъчно и единствено, е съществена промяна в системата за оценяване и контрол на тази дейност. От направено ЕСИ в друго дисертационно изследване[1] относно мнението на действащи служители в МВР за физическата подготовка на новопостъпили служители се наблюдават следните резултати: почти половината от анкетираните считат, че постъпващите служители в МВР имат добра физическа подготовка (50%), според други, които са приблизително една трета, смятат, че физическата им подготовка е незадоволителна (30%), и едва 20% намират, че нивото на физическа дееспособност е „отлично“. Тези резултати показват негативни и трайни тенденции за влошаване на физическата дееспособност на младото население на Република България, което има пряко отрицателно въздействие върху мотивацията на всички служители.

- **ПО-ДОБРО ОБУЧЕНИЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ** е ключов елемент във всяка система. Обучението в ГДПБЗН се извършва от Академията на МВР - съответно в 6-месечни курсове в Центъра за специализация и професионална подготовка - гр. Варна и Центъра за професионална квалификация - гр. Монтана за младши изпълнителски длъжности и 4/5 годишно редовно/задочно обучение във факултет ПБЗН за служители на инспекторски длъжности. Обучението се провежда предимно теоретично, което е неприемливо за дейността, извършвана от пожарникарите. Това твърдение се потвърждава и от мнението на анкетираните служители в ЕСИ, като на въпроса: „Обучението на служителите/курсантите в Академията на МВР дава:“, служителите посочват с приоритет отговора „Предимно добри

[1] НИКОЛОВ, И. *Управление на физическата подготовка и спорт в системата на МВР*. Дисертация за получаване на ОНС „доктор“ по специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство“ от Професионално направление 9.1. „Национална сигурност“. София: Академия на МВР, 2015.

теоретични знания“. 66% от тях са отговорили по този начин, а само 24% смятат, че съчетава добра теоретична и практическа подготовка.

Тъй като професията на пожарникарите е високорискова, своевременната, пълна и високопрофесионална подготовка на служителите е от жизненоважно значение както за самите служители, така и за хората, които очакват помощ. Следователно, крайно необходимо е изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на служители на ГДПБЗН с множество и различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

Нивото на професионално обучение е в пряка зависимост от нивото и професионализма на службата за ПБЗН. В разработката са представени няколко работещи примера за добре организирано практическо обучение на пожарникари в Република Естония, Република Португалия, Република Франция, Специален административен район Хонконг и САЩ. Също така е необходимо диференциране на курсовете за обучение в зависимост от района, в който осъществява дейността си даденият служител. Например за град София обучението ще бъде едно (напр. действия при пожари и спасителни действия във високи сгради и метрополитен), за град Смолян е необходимо то да бъде съвсем различно (действия при горски пожари, търсене и спасяване в планински условия и т.н.).

- **ПРОМЕНИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, КАСАЕЩИ ПБЗН,** са инструмент за (в добрия случай) повишаване на ефективността и работата на дадена система. За съжаление, в последните години с промени в законодателството в ГДПБЗН се наблюдава обратна тенденция на увеличаване обема на бюрокрацията и документалната работа на служителите, особено в осъществяване на държавен противопожарен контрол.

Целта на тази разработка не е идентифициране на конкретни стъпки в промяна на нормативни документи, касаещи както превантивната, така и оперативната дейност, като затова е предложено обособяване на структурни звена „Нормативна дейност“, с експерти с достатъчен практически опит в своята сфера на дейност както в превантивно, така и в оперативно направление, с основна цел оптимизация на работния процес на национално и регионално ниво.

- **ПО-ДОБРО ТЕХНИЧЕСКО ОСИГУРЯВАНЕ.** През последните години и по-конкретно от 2012 г. насам е извършено цялостно превъоръжаване на пожарните служби с нови и надеждни пожарни автомобили и оборудване. Малко са местата в страната, които са останали без ново поколение пожарни автомобили, което без съмнение е сериозна стъпка напред за осигуряване на надеждна и навременна ПБЗН.

Всяко техническо устройство се нуждае от професионално техническо обслужване и ремонт при необходимост. Вследствие на доставката на толкова много на брой нови пожарни автомобили, като че ли въпросът за обслужването и ремонта остава на заден план. Тъй като пожарните автомобили и оборудване се считат за изключително надеждни и пожарникарите се ползват с цялото доверие на обществото, неглижирането на този въпрос поставя под риск живота и здравето на хората, които се нуждаят от помощ, а също и на самите служители. Конкретни недопустими примери във връзка с горното твърдение са: извършване на поддръжка и ремонт в частни фирми, без приоритетност и отлагането на тези дейности с дни; използване на хидравлични спасителни инструменти за действия при пътнотранспортни произшествия с изтекъл експлоатационен срок на консумативи, като гъвкавите маслопроводи за високо налягане, в които маслото е под налягане от 70 MPa и др.

Тук е предложено за крайно необходимо обособяване на структурни звена „Поддръжка и ремонт на пожарната техника“ с експерти с достатъчен практически опит, които да следят за сроковете на експлоатация и да организират тази дейност както на национално, така и на регионално ниво.

Използването на пожарната техника, съгласно инструкциите за експлоатация от фирмите производители трябва да бъде основен приоритет и отговорност на служителите от оперативно направление, тъй като тя е единственото средство за качествено изпълнение на дейността и запазване на доверието в обществото.

- **ПО-ДОБРО МАТЕРИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ** е специфичен приоритет, който е в пряка зависимост от редица фактори в икономическото развитие и политика на държавата. Възнагражденията на служителите могат да бъдат увеличени или при драстично намаляване броя на служителите, или при драстично увеличение на параметрите на икономическо развитие на страната.

Въпреки идентичността на работата и пряката опасност за живота и здравето на пожарникарите при осъществяване на дейността си навсякъде по света, разликите във възнагражденията в различните страни са изключително разнообразни и на места даже смущаващи, въпреки отчитането на високия стандарт на живот в тези държави (виж Приложение А и Приложение В).

Тук е необходимо да бъде отбелязано, че повишаване на материалното осигуряване на служителите следва да бъде в пряка зависимост от професионалните способности на служителите, тяхната теоретична подготовка, спортна форма и мотивация за работа.

Въпреки че статистическите изследвания показват, че пожарникарската професия е с най-голямо доверие сред обществото в много от изследваните страни и средноаритметичен лидер в световен мащаб[2], научно е доказано, че влияе много негативно върху здравословното състояние на служителите. Пожарникарите живеят с 10 - 15 години по-малко от хората с други професии[3]. Пожарникарите осъзнават тези негативни влияния и имат очакване за по-кратък живот от останалите, като при тях е 3 пъти по-висок рискът от смърт на работното място вследствие на физически и емоционален стрес и излагане на токсични и канцерогенни продукти при пожари[4]. Следователно, намаляване на общата възраст на служителите в оперативно направление е крайно необходимо при качествено и пълноценно обучение на новоназначените млади служители. Наблюдават се не малко случаи в цялата страна на служители в оперативно направление на възраст над 50 години, които чисто физически имат затруднения или изобщо не са в състояние както да осъществяват оперативни задачи при пожарогасителни и спасителни дейности, така и да покриват ежегодните професионални и физически изпити. В този смисъл тези дейности са изключително опасни за тяхното здравословно състояние, както беше описано по-горе.

---

[2] GFK VEREIN. *Trust in Professions 2018 - a GFK Verein study. From firefighters to politicians.* Nuremberg: GFK Verein Press, 2018.

[3] Продължителност на живот на пожарникарите. *Неправителствена организация „Бъдещи пожарникари"* [2 април 2020]. Достъпен на: http://futurefirefighters.org/ health-and-life-expectance-of-firefighters/

[4] US Bureau of Labor Statistics.

Възнагражденията на служители с многогодишен стаж може да достигне до 40%[5] повече от възнаграждението на новоназначени служители за една и съща длъжност. Това е напълно заслужено признание за натрупан опит през годините, но е демотивиращо за новоназначените служители, тъй като в повечето случаи физическата им подготовка многократно надвишава това на служителите със стаж. От друга страна пък, практическият опит е изключително важен и полезен в дейността на пожарникарите. Въпреки това при качествено и пълноценно обучение на новоназначените млади служители в модерен тренировъчен център, с множество и различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в което следва да се включат дългогодишните служители с много практически опит, би довело до постигане на необходимото високо ниво на новоназначените служители. Това от своя страна също би довело до запазване на живота и здравето на дългогодишните служители.

Освен гореизброените приоритети, които са пряко следствие от посочените отговори на анкетираните служители от ЕСИ, са идентифицирани и други, които, въпреки че не са посочени в анкетата са значими. Изведени от теорията и анализа на чуждестранните модели, това са: превантивна дейност, международно сътрудничество и доброволни формирования.

Превантивната дейност е поставена на първо място по приоритетност.

- **ПРЕВАНТИВНА ДЕЙНОСТ** в смисъла на оповестителна, разяснителна и обучителна дейност е изключително важна в съвременните модели за ПБЗН навсякъде по света. В някои страни превантивната дейност и целите, които се поставят пред нея, се регламентират в стратегии. Например, ако отново се обърне внимание на количествените измерения на броя на загиналите и пострадалите хора при пожари всяка година в България, които не само не намаляват, а остават постоянни, с лека тенденция на повишаване, е видно, че съществува проблем, който в съвременното общество не може да бъде пренебрегван. В тази връзка е предложено за крайно необходимо обособяване на структурни звена „Превантивна дейност“ (в смисъла на оповестителна, разяснителна и обучителна дейност)

[5] След 20-годишен трудов стаж, по 2% всяка година.

както на национално, така и на регионално ниво със служители, които да ги извършват сред населението - както с деца, така и с хора в активна и в пенсионна възраст (най-вече).

Необходимо е извършване на тези дейности във връзка с повишаване знанията по ПБЗН основно в частните имоти на хората, където понастоящем не е необходимо спазване на никакви пожарни изисквания по нормативни документи и където са най-големият брой на загинали и пострадали хора при пожари. Идея за подобряване на пожарната безопасност в частните имоти би могло да бъде регламентиране на използване на автономни (на батерии) димни датчици, които да сигнализират при пожар.

Необходима е широка, разяснителна кампания в медиите за недопускане на пожари и правилни действия при бедствия, аварии и катастрофи. Съществуват редица неточности при отразяване на събития от медии и в разбиранията на населението като цяло, чиято причина би следвало да се търси само и единствено в самата служба за ПБЗН и нейната пасивност в разяснителната дейност. Като примери за такива неточности биха могли да се посочат: използване все още на термини като „служба за гражданска защита“ и „гражданска отбрана“ от национални медии; твърденията на хора, че пожарните автомобили пристигат на мястото на пожара без вода, тъй като веднага се водоснабдяват от най-близкия пожарен хидрант и др.

Широк интерес сред всички деца, от всяка възраст, представлява работата на пожарникарите. Необходимо е използване на този интерес и извършване на много повече семинари в детски градини и училища по утвърдени учебни програми.

- **МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО** не само със страни от ЕС, но и извън Европа, които имат неоспорим напредък в сферата на оперативната и превантивната дейност по ПБЗН е изключително важно за оптимизиране и подобряване на действащия модел.

Повечето генерални реформи и оперативни процедури в сферата на ПБЗН в миналото в световен мащаб са осъществени след лично излагане на негативни последици от големи пожари, терористични актове, бедствия, аварии и катастрофи. Национално отговорно е да се мисли в превантивен план и чрез анализ на международния опит и добри практики да се цели смекчаване на последствията от такива събития или дори недопускането им, когато и

където това е възможно. Действията „проба - грешка“ биха подложили на опасност живота и здравето на много хора. В тази връзка е необходимо увеличаване на международната дейност за служители от всички нива на организационната структура не само на национално, но и на регионално ниво в стажове, семинари, конференции, учения, мисии.

Тук автоматично следват активни действия за подобряване на езиковата и компютърната подготовка на служители чрез интензивни курсове.

- **ДОБРОВОЛНИ ФОРМИРОВАНИЯ** и доброволческа пожарникарска дейност са широко развити в някои страни, които често се дават за положителен пример във всички отношения на живота. В резултат на проведеното ЕСИ, в повечето от анкетираните служители се оформя мнение за неефективност на българските доброволни формирования. Тези нагласи са предвидими и могат да се опишат с множество фактори като: неизползване в реални оперативни задачи (с изключение на някои горски пожари през летните месеци); недостатъчно обучение; слабо организиране на тази дейност от кметове на общини; лошо материално осигуряване и липса на мотивационни стимули за доброволците; недотам добро законодателство. В някои страни, където има реално действащи доброволни формирования - например Франция, е всеобщо известно, че подходът към организацията на тяхната дейност е съвсем различен. Доброволците разполагат със собствени помещения и пожарна техника, с която осъществяват самостоятелни оперативни задачи, материално и данъчно стимулирани от държавата по всякакъв начин. В други страни като САЩ, например, освен самостоятелни доброволни пожарни служби, доброволците осъществяват своята дейност в съвместни дежурства и обучения с професионалните пожарникари, отново добре стимулирани и мотивирани.

Някои от анкетираните служители изразяват мнението за пряка зависимост между ефективно действащи доброволни формирования и нивото на лична удовлетвореност и развитие на дадено общество и държава. В изследването е достигнато до извод, който напълно съвпада с тези твърдения, тъй като само човек, който е достатъчно осигурен за себе си и своето семейство не само финансово, а и чисто човешки се чувства сигурен, би могъл да извършва доброволческа дейност в „европейски стил“. За съжаление

българското общество може би не е достигнало този стадий на развитие, което обуславя и липсата на реални резултати и информация за дейността на доброволните пожарникари, като остава впечатлението за по-скоро фиктивни структури.

Въпреки това е предложено обособяване на структурни звена „Доброволни формирования“ с експерти с достатъчен опит на национално и регионално ниво, които да анализират дейността на други държави с ефективно действащи доброволни формирования и с достатъчно мотивационни стимули да реорганизират тези структури в ефективно действащи такива, под ръководство на ГДПБЗН в изпълнение на съвместни оперативни задачи.

3 Перспективни организационни модели за пожарна безопасност и защита на населението в условия на променящата се среда за сигурност

За по-доброто онагледяване и описание на въведените теоретични организационни модели ще бъде използвана универсална схема с осем елемента за представяне на системи от всякакъв характер, съответно приспособена за целта на настоящото изследване. Схемата включва външна среда (цел, стратегия, субект и обект на управление) и вътрешна среда (организационна структура, ценности, правна рамка и ресурси), чиито елементи достатъчно пълно описват представените идеи.

Осемте елемента са както следва:

Целта определя към какво се стреми системата и какво иска да постигне.

Стратегията е съвкупност от идеи, подходи, начини за реализиране на целта.

Субектът на управлението е институцията, която реализира целта.

Обектът на управлението са предизвикателствата, рисковете, опасностите и заплахите, които въздействат върху населението и критичната инфраструктура, отразяват се на качеството на социалния живот и международния авторитет на страната.

Организационната структура или модел е неизменен елемент от всяка организация. Терминът „структура“ има латински произход и

„означава строеж и вътрешна форма на организация на системата“[6]. Тя се явява „гаранция за нейното съществуване и единство на устойчивите закономерности и взаимни връзки между нейните елементи“[7].

Управленската наука разглежда организационната структура като „формална система от правила, мероприятия, власт и подчинение, които контролират начина на разпределение на ресурсите и взаимодействието за осъществяване на организационните цели“[8].

Според А. Ангелов тя е „съвкупност от връзки и взаимоотношения между отделни нива на управление и отделни функционални области“[9].

Като се вземат предвид специализираните литературни източници, структурата на ПБЗН може да бъде анализирана в три измерения: вертикална диференциация, която разграничава броя йерархични звена, които имат съответни управленски компетенции, представени чрез съответни институционални и индивидуални субекти на управление; хоризонтална диференциация, която представлява схема на функционална компетентност на различни звена по основни направления на дейност в организацията; пространствена диференциация, която отразява географско разпределение на ресурси, усилия и приоритети на организацията.

Основните форми на организационна структура също са от съществено значение за ефективността на системата. Опитът в сферата на ПБЗН в национален и чуждестранен план показва, че най-подходяща е линейно-функционалната структура.

Ценностите са свързани с култура, памет, традиции и обичаи на населението. Те са понятия, с помощта на които се характеризират социално-историческото значение за обществото и личностният смисъл за човека на определени явления от действителността.

Съществуват различни видове ценности: материални (напр. храна, облекло, жилище, средства за производство, други продукти на

---

[6] АНДРЕЙЧИН, Л. *Български тълковен речник*. София: Наука и изкуство, 1973, с. 975.
[7] БЪЧВАРОВ, М. *Философски речник*. София: Партиздат, 1977, с. 566.
[8] ВЛАДИМИРОВА, К. *Управление на човешките ресурси. Част 1.* София: УИ „Стопанство“, 1998, с.108.
[9] АНГЕЛОВ, А. *Основи на мениджмънта.* София: Тракия-М, 1998, с. 233.

материалната дейност на човека, необходими за обезпечаване на неговия живот и осъществяване на културна дейност и развитие); екзистенциални (напр. живот, труд, семейство, родина); морални и нравствени (напр. почтеност, честност, вярност, искреност, непричиняване на зло, отговорност, справедливост); правни и политически (напр. държава, национална сигурност, политическа свобода, мир, разделение на властите); гносеологически (напр. език, истина, знание, вяра, смисъл); естетически (напр. красота, възвишеност); религиозни (напр. Бог, свещени книги, Божия добрина, истина, рай, църква)[10].

Правната рамка е комплекс от нормативни документи, които регламентират правилно функциониране на системата.

Ресурсите са средства, чрез които функционира системата. Те биват: материални, финансови, когнитивни (свързани със знанието) и човешки.

Първата стъпка при предлагане на трите теоретични организационни модела за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност е отчитане на външната среда, като се идентифицират целта, стратегията, субектът и обектът на управлението, т.е. какво трябва да се прави. Втората стъпка е предлагане на елементите от вътрешната среда, които да удовлетворяват стратегическата визия и посока на системата, т.е. как да се направи с необходимата организационна структура, ценности, правна рамка и ресурси.

За предлаганите теоретични организационни модели е необходимо да бъде обърнато особено внимание и/или да се реформират важни ключови елементи, изведени следствие на идентифицирането на приоритетите по-горе. Това са:

- Превантивна дейност;
- Изграждане на голям тренировъчен център за пожарникари и доброволци;
- Адекватно и навременно техническо обслужване на пожарните автомобили и пожаротехническото въоръжение;
- Международно сътрудничество;
- Доброволни формирования.

[10] ХАБИБУЛИН, А. *Стратегическая безопасность Российского государства: политико-правовое исследование.* Москва: Формула права, 2008, с. 20 - 23.

3.1 ПЪРВИ модел

Първият теоретично-приложен организационен модел представлява ГДПБЗН в МВР в настоящото ѝ състояние. Предложена е само една допълнителна отделна структура, която да изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение.

Предлаганите идеи в този модел са изведени в резултат от комбиниране на факторите и критериите (научен - чуждестранен - национален - лична визия), изведени по-горе.

Подобна допълнителна отделна структура, която изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение може да се види като пример в организацията на ПБЗН в Република Португалия.

Нагледна представа за модела е показана на Фигура 1.



Фиг. 1. Схема на представяния първи теоретично-приложен организационен модел

- **Цел**

Осигуряване на ПБЗН с допълнителна отделна структура, която да изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение.

- **Стратегия**

Тук може условно ПБЗН да бъде разделена на двете ѝ съставни. Що се отнася до частта за осигуряване на пожарна безопасност, регламентирана от Закона за МВР, стратегически документи, в които да са идентифицирани ясни цели, приоритети и мерки за постигане няма. Що се отнася до защита на населението, регламентирана в Закона за защита при бедствия, тук е налице ясна Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия с последващи национален, областни и общински планове за защита при бедствия и национална, областни и общински програми за намаляване на риска от бедствия в следните пет приоритетни области за действие: 1. Разбиране на риска от бедствия; 2. Засилване на институционалното управление на риска от бедствия; 3. Инвестиране в намаляване на риска от бедствия; 4. Въвеждане на политики за финансово управление на риска от бедствия; 5. Повишаване на готовността за ефективно реагиране при бедствия и прилагане на принципа „да изградим отново, но по-добре“ във фазата на възстановяване[11].

- **Субект на управлението**

  Субект на управлението е ГДПБЗН - МВР.

- **Обект на управлението**

  Обект на управлението са предизвикателствата, рисковете, опасностите и заплахите.

- **Организационна структура**

  Организацията на дейността на този теоретично-приложен организационен модел за ПБЗН остава в непроменен вид, както е в момента, като главна дирекция под ръководство на МВР.

Детайлна схема на организационната структура на предлагания първи теоретично-приложен организационен модел е показана в Приложение J.

Структурата е йерархична, както следва: главна дирекция, дирекция, отдел, (районна служба), сектор, група. Управлението е възложено на главна дирекция на национално ниво, столична и регионални дирекции на областно ниво.

Към модела е добавена възможност за обособяване на отделна структура, която да изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение. Тази структура ще бъде ръководена от директор (на ГДПБЗН, на

[11] *Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018 - 2030 г.*

дирекция в ГДПБЗН, на СДПБЗН или на РДПБЗН в зависимост от мащаба), като служители от съответната дирекция ще бъдат ангажирани в новата структура, специално обособена за справяне със съответните извънредни обстоятелства до тяхното неутрализиране. В дейността си съответният директор ще има възможност за свикване на Експертен съвет за справяне с извънредните обстоятелства с външни за МВР експерти.

Съобразяване с приоритетите

Важните ключови елементи, идентифицирани по-горе, следва да бъдат реализирани с повишаване на мотивацията на служителите, които в така организираните структурни елементи на действащия модел да направят всичко възможно да подобрят качеството на превантивната дейност, обучението на служители, техническото осигуряване, международното сътрудничество и доброволните формирования.

Тук е необходимо преразглеждане на регламентацията и добавяне на изисквания при заемане на определени постове в областните и общинските администрации (кметове, областни управители и служители по сигурността) за преминаване на определени курсове за правилни действия при управление на кризи от всякакъв характер, тъй като тези служители са важна част от оперативните щабове.

- **Ценности**

Запазване на културата, паметта, традициите и обичаите на населението на Република България.

- **Правна рамка**

ПБЗН се регламентира от Закон за МВР, Закон за защита при бедствия и специален закон за извънредно положение с последващи подзаконови нормативни актове. Същевременно, в началото на 2020 г. започналата световна пандемия от COVID-19, която изненада света показа, че в сферата на националната сигурност трябва да се обмислят, идентифицират и добавят нови приоритети, тъй като предизвикателствата могат да се развият екстремно. Прие се Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците, което автоматично и естествено реформира

системата на ПБЗН в плоскостта, предлагана в този първи теоретично-приложен организационен модел.

- **Ресурси**

В този модел, който е пряко отражение на действащия модел на ГДПБЗН, допълнителни материални, финансови и човешки ресурси не са необходими. При извършване на дейности в условия на извънредно положение приоритетите се преподреждат и човешките ресурси се прегрупират в зависимост от извънредното положение.

- **Положителни елементи**

Минимално сътресение върху системата и служителите.

Не е необходим допълнителен финансов и човешки ресурс.

Тъй като организационната структура е претоварена, би могло сега действащите звена да изпълняват и функциите при екстремни обстоятелства.

- **Отрицателни елементи**

Организационната структура е претоварена.

Невъзможност за съществена промяна.

Незначително развитие по приоритетните ключови елементи.

3.2 ВТОРИ модел

Вторият теоретично-приложен организационен модел представлява отново ГДПБЗН в МВР, както е в момента, със значителни промени, удовлетворяващи идентифицираните приоритети.

Предлаганите идеи в този модел са изведени в резултат от комбиниране на факторите и критериите (научен - чуждестранен - национален - лична визия), изведени по-горе.

Много успешен модел за организация на превантивната дейност може да се види в работещ вариант в дейността по ПБЗН на Република Естония. Също така примери за добре организирани доброволни формирования могат да се видят във френския, португалския и американския модел.

В този модел са отчетени резултатите от ЕСИ, както следва:

- 51% от анкетираните служители отговарят, че по-скоро се интересуват от международния опит в сферата на ПБЗН, но от друга страна 82% от анкетираните служители не са участвали в международни мисии, събития, конференции в областта на ПБЗН;

- 66% от анкетираните служители отговарят, че има още много какво да се направи в разяснителната дейност на ГДПБЗН;
- отчетени са мненията на анкетираните служители относно организацията на доброволните формирования, изразени в свободен отговор;
- 66% от анкетираните служители отговарят, че обучението на служителите/курсантите в Академията на МВР дава предимно добри теоретични знания.

Нагледна представа за модела е показана на Фигура 2.



Фиг. 2. Схема на представяния втори теоретично-приложен организационен модел

- **Цел**

Осигуряване на ПБЗН чрез оптимизиране на отделни аспекти на дейността.

- **Стратегия**

Идентично с Първи модел.

- **Субект на управлението**

Субект на управлението е ГДПБЗН - МВР.

- **Обект на управлението**

Обект на управлението са предизвикателствата, рисковете, опасностите и заплахите.

- **Организационна структура**

За основа на този модел отново е приет сега действащия организационен модел за ПБЗН, като главна дирекция под ръководство на МВР, но тук ще бъде реформирана системата за съобразяване с важните ключови елементи, изведени следствие на идентифициране на приоритетите по-горе.

Детайлна схема на организационната структура на предлагания втори теоретично-приложен организационен модел е показана в Приложение К.

Тук структурата е отново йерархична, както следва: главна дирекция, дирекция, отдел, (районна служба), сектор, група. Управлението е възложено на главна дирекция на национално ниво, столична и регионални дирекции на областно ниво.

Съобразяване с приоритетите

Гореописаните важни ключови елементи в този модел е необходимо да бъдат организирани, както следва:

- Превантивна дейност

Превантивната дейност на национално ниво е организирана в новосформирана Дирекция „Превантивна дейност“, чиято дейност е регламентирана в по-висок ранг от досега действащия Отдел „Превантивна дейност“. Новосформираната дирекция следва да има следните два отдела - Отдел „Превантивна дейност при пожари“ и Отдел „Превантивна дейност при бедствия“, съответно всеки с по три сектора: Сектор „Обучения на деца“, Сектор „Обучения на хора в активна възраст“ и Сектор „Обучения на хора в пенсионна възраст“ и също отделен Сектор „Връзка с обществеността и медийни изяви“. Аналогично превантивната дейност е организирана и на регионално ниво. Основна цел на новосформираните структури следва да бъде широка разяснителна и обучителна кампания на населението за възможно най-голямо намаляване на броя на загиналите и пострадалите при пожари граждани.

- Изграждане на голям тренировъчен център за пожарникари и доброволци

Изграждането на нов, съвременен тренировъчен център за пожарникари и доброволци е изключително наложително, тъй като практическото обучение в Академията на МВР не е на необходимото ниво поради липса на тренировъчна база и основно, базово, практическо обучение. Предлага се изграждане на Тренировъчен център за пожарникари и доброволци, в който да се извършват обучения в условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки служител и доброволец. Този център следва да има ранг на отдел под ръководство на Академията на МВР с четири основни структурни звена: Сектор „Управление, планиране и настаняване“, Сектор „Теоретична подготовка“, Сектор „Практическа подготовка за гасене на пожари“ и Сектор „Практическа подготовка по защита на населението при бедствия и други аварийни ситуации“. Тренировъчният център се предлага да бъде изграден в двора на Академията на МВР - гр. София, ж.к. Младост 4, с всички необходими системи за екологичност при извършване на практически обучения.

- Адекватно техническо обслужване на пожарни автомобили и пожаротехническо въоръжение

Тази дейност на национално ниво е организирана в новосформиран Отдел „Техника“, чиято дейност е регламентирана в по-висок ранг от досега действащия Сектор „Техника“. Новосформираният отдел следва да има следните три сектора - Сектор „Поддръжка и ремонт на пожарни автомобили“, Сектор „Поддръжка и ремонт на моторни агрегати“ и Сектор „Лични предпазни средства“. Аналогично тази дейност е организирана и на регионално ниво. Целта е адекватно и навременно техническо обслужване на пожарни автомобили и моторни агрегати и осигуряване на съвременни и надеждни лични предпазни средства за всички служители, с осигуряване на постоянна доставка на нови такива за навременна подмяна на лични предпазни средства с изтекъл експлоатационен срок. Необходимо е и осигуряване на модерни и навигационни смарт устройства за пожарните автомобили.

- Международно сътрудничество

Необходимо е увеличаване на служителите, работещи в сферата на международното сътрудничество, като към сега действащите звена Отдел „Международни проекти“ и Отдел

„Международно сътрудничество, НАТО, ЕС и хуманитарни операции“ е добавен и Отдел „Анализ на международния опит и добри практики“. Във връзка с горното е необходимо подобряване на езиковата и компютърната подготовка на служителите.

- Доброволни формирования

Организацията по набиране, регламентиране, обучение и използване на доброволни формирования следва да премине към ГДПБЗН, а не както е в момента - към кметовете на общини. Доброволците следва да се обучават в Тренировъчния център за пожарникари и доброволци и да участват активно в изпълнение на оперативни задачи в съвместни дежурства с пожарникари в малките населени места.

Доброволческата дейност на национално ниво е организирана в новосформиран Отдел „Доброволни формирования“, чиято дейност е регламентирана в по-висок ранг от досега действащия Сектор „Доброволни формирования“. Новосформираният отдел следва да има два сектора - Сектор „Подбор“ и Сектор „Организация на дейността“. Аналогично дейността е организирана и на регионално ниво.

- **Ценности**

Запазване на културата, паметта, традициите и обичаите на населението на Република България.

- **Правна рамка**

ПБЗН се регламентира от Закон за МВР и Закон за защита при бедствия с последващи подзаконови нормативни актове.

- **Ресурси**

От гледна точка на финансовите ресурси недостатъчното финансиране винаги е било проблем пред ГДПБЗН. Недостатъчно е финансирането за: по-високи възнаграждения за дейността, която извършват служителите; ефективно и навременно обслужване на пожарна техника; най-съвременни, модерни и надеждни лични предпазни средства за всички служители, с тяхната своевременна подмяна при изтичане на срока на експлоатация, определен от фирмите производители; нормални санитарно-хигиенни условия в пожарните служби.

Във връзка с идентифицираните проблеми се предлагат възможности за допълнително финансиране на структурите на ГДПБЗН по места със:

1. Регламентиране на пренасочване на част от платените такси от инвеститори за разглеждане на инвестиционни проекти на строежи и други подобни по Тарифа № 4 за таксите, които се събират в системата на МВР по Закона за държавните такси в размер на 10 - 20% конкретно за съответното структурно звено (РСПБЗН или РДПБЗН), на територията на което се намира обектът;
2. Регламентиране на пренасочване на част от застрахователните премии, сключвани от граждани към застрахователни дружества за пожари и бедствия в размер на 10 - 20%. Напредналите нации имат традиции в тази дейност, откъдето може да се заимства начинът на нормативно регламентиране и практическо осъществяване.

Този вариант е възможно да бъде осъществен с наличните човешки и материални ресурси чрез анализ и прегрупиране на служители и техника по структурни елементи.

- **Положителни елементи**

Очаква се съществена промяна и голямо развитие по приоритетните ключови елементи.

Допълнително финансиране по ключови елементи, което оказва положително влияние на мотивацията на служителите.

Наличните служители са достатъчно.

- **Отрицателни елементи**

Организационната структура остава претоварена.

Организационната структура не е оптимизирана с екстензивни методи - създава се още по-голяма структура с искане за нови ресурси и непроверена ефективност.

Необходим е допълнителен финансов ресурс.

3.3 ТРЕТИ модел

Третият теоретично-приложен организационен модел представлява иновативен, авангарден модел за ПБЗН извън МВР като Държавна агенция ПБЗН към Министерски съвет.

Предлаганите идеи в този модел са изведени в резултат от комбиниране на факторите и критериите (научен - чуждестранен - национален - лична визия), изведени по-горе.

Тези идеи не са имагинерни, неосъществими и неприложими. Те представляват по същество смяна на сегашния модел с иновативни, авангардни решения, които са идентифицирани при отчитане на работещи практики от анализа на чуждестранния опит. Пример за структура с отчасти мрежов характер може да се види в работещ вариант в Специален административен район Хонконг, успешен модел за организацията на превантивната дейност може да се види в работещ вариант в дейността по ПБЗН на Република Естония, добре организирани доброволни формирования могат да се видят във френския, португалския и американския модел.

В този модел са отчетени резултатите от ЕСИ, както следва:

- 64% от анкетираните служители отговарят, че структурата за осъществяване на дейностите по ПБЗН следва да бъде самостоятелна агенция към Министерски съвет;
- 76% от анкетираните служители отговарят, че дейността на структурата, осъществяваща ПБЗН в България, следва да бъде уредена със самостоятелен закон за ПБЗН (както беше в миналото);
- 66% от анкетираните служители отговарят, че има още много какво да се направи в разяснителната дейност на ГДПБЗН;
- 51% от анкетираните служители отговарят, че по-скоро се интересуват от международния опит в сферата на ПБЗН, но от друга страна 82% от анкетираните служители не са участвали в международни мисии, събития, конференции в областта на ПБЗН;
- 60% от анкетираните служители отговарят, че организационната структура на ГДПБЗН е претоварена;
- отчетени са мненията на анкетираните служители относно организацията на доброволните формирования, изразени в свободен отговор;

- 66% от анкетираните служители отговарят, че обучението на служителите/курсантите в Академията на МВР дава предимно добри теоретични знания.

Нагледна представа за модела е показана на Фигура 3.



Фиг. 3. Схема на представяния трети теоретично-приложен организационен модел

- **Цел**

Осигуряване на съвременен и надежден подход за ефективна и навременна ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност, съобразен с предизвикателствата, предимствата и недостатъците на съвремието.

- **Стратегия**

Необходимо е изготвяне на цялостна Национална стратегия за пожарна безопасност и защита на населението, в която ясно да се дефинират стратегически цели както за подобряване на пожарната безопасност, така и за защитата на населението, с намаляване на риска от бедствия на територията на Република България. Стратегическите цели за пожарна безопасност следва да са съобразени с ключовите

елементи, изведени следствие на ЕСИ и идентифициране на приоритетите по-горе. Това са: повишаване на превантивната дейност с населението с цел намаляване броя на загиналите и пострадалите хора при пожари; инвестиране в изграждане на голям тренировъчен център за пожарникари и доброволци; въвеждане на политики за адекватно и навременно техническо обслужване на пожарни автомобили и пожаротехническо въоръжение; повишаване на международното сътрудничество; съвременно организирани добре подготвени и стимулирани доброволни формирования. Стратегическите цели по защита на населението и намаляване на риска от бедствия на територията на Република България са добре формулирани в сега действащата Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия.

- **Субект на управлението**

Субект на управлението е Държавна агенция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерски съвет.

- **Обект на управлението**

Обект на управлението са предизвикателствата, рисковете, опасностите и заплахите.

- **Организационна структура**

Детайлна схема на организационната структура на предлагания трети теоретично-приложен организационен модел е показана в Приложение L.

Тук структурата е йерархично-мрежова, като йерархична е в изпълнение на ръководни функции и мрежова в изпълнение на оперативни дейности в професионален и доброволчески аспект.

Темата за мрежовите структури в държавни институции е подложена на широка дискусия навсякъде по света. Тъй като мрежови са основно просперищите, частни международни корпорации, въпросът дали държавна институция от системата на сигурността може да бъде с чисто мрежова организационна структура поражда много неизвестни. Отговорът на този въпрос е по-скоро отрицателен, тъй като разликите в концепциите за сигурност в държавния и частния сектор са коренно различни. Това може да бъде обяснено с факта, че държавните институции в сигурността, медицината, образованието, обществения ред имат основно идеална цел, докато основен фокус на частния бизнес е печалбата.

Обикновено йерархичните структури са ресурсно ориентирани и действат в отговор на дадени предизвикателства, рискове, опасности и заплахи. Мрежовите структури обикновено са целево-ориентирани, предвиждат, действат превантивно за недопускане на предизвикателства, рискове, опасности и заплахи, а ако въпреки това те настъпят, имат ресурса да ги неутрализират.

В този модел ще бъдат използвани два основополагащи принципа на мрежовите структури: свиване на структурата вертикално и защита на хъбовете. От управленска гледна точка много важен е първият принцип за стремеж към минимален брой членове и нива в организацията, бърз и безпрепятствен поток на информация в двете посоки, т.е. тя трябва да е максимално „плоска“. Подобно становище застъпва П. Дракър, според когото „в съвременните информационни технологии всеки слой удвоява шума и съкращава два пъти посланието“[12]. Вторият принцип за защита на хъбовете (или звената) в мрежовата структура, където влизат най-много връзки, т.е. в настоящия случай този принцип е лесно постижим с взаимозаменяемост и взаимопомощ на координатори.

Организационната структура е разделена на три нива: национална структура за управление, областни и общински структури.

На национално ниво моделът се ръководи от директор (председател) и шест помощник-директори. Шестимата помощник-директори оглавяват шестте основни ключови елемента в структурата: Пожарна безопасност; Защита на населението; Превантивна дейност; Администрация; Учебен център за пожарникари и доброволци; Доброволни формирования. Шестимата директори са свързани в мрежа и разполагат с пълна информация за службата, като информацията тече във всички посоки. В подпомагане на дейността си шестимата помощник-директори разполагат с координатори по специфични направления - помощник-директорът по пожарна безопасност има двама координатори, съответно координатор по оперативни дейности и координатор по държавен противопожарен контрол; помощник-директорът по защита на населението има също двама координатори, съответно координатор

[12] ИЛИЕВ, И. *Управление на полицейските и специални служби.* София: Албатрос, 2000, с. 22.

по защита при бедствия и координатор по критична инфраструктура; помощник-директорът по превантивна дейност също има двама координатори, съответно координатор по превантивна дейност при пожари и координатор по превантивна дейност при бедствия; помощник-директорите по администрацията, по учебния център за пожарникари и доброволци и по доброволните формирования имат по един координатор. До тук структурата за управление е йерархична. Координаторите, от своя страна, са вече в структура с отчасти мрежов характер с различни оперативни елементи на национално ниво (виж отново Приложение L), които регламентират и контролират дейността на цялата структура.

На областно ниво ПБЗН се ръководи от 28 областни координатори, които имат по 5 структурни звена - Пожарна безопасност; Защита на населението; Превантивна дейност; Администрация; Доброволни формирования (идентично с шестте основни ключови елемента на национално ниво, но без Учебен център за пожарникари и доброволци).

На оперативно общинско ниво дейността е организирана от районни служби и доброволни формирования. Точно тук структурата преминава в мрежова - свързвайки професионалния състав на агенцията с доброволните формирования.

Съобразяване с приоритетите

Ключовите елементи тук са организирани, както следва:

- Превантивна дейност

Превантивната дейност е в основен фокус на цялата организация като един от шестте основни ключови елемента на национално ниво. Застъпена е широко на всички нива на управление в необходимия обем. Основна цел е широка разяснителна и обучителна кампания на населението във всички възрастови групи за превантивни и правилни действия при пожари и бедствия, с основна цел намаляване броя на загиналите и пострадалите граждани.

- Изграждане на голям тренировъчен център за пожарникари и доброволци

Учебният център за пожарникари и доброволци е основен фокус на цялата организация като един от шестте основни ключови елемента на национално ниво. Крайно необходимо е създаването му, защото в момента липсва голям модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари и доброволци, който е задължително и

жизненоважно условие за съчетаване на теоретичната с практическата подготовка. Необходимо е създаване на множество и различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда, в която да се отработват практически въпроси, с които може да се сблъска всеки пожарникар и доброволец както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност. Този учебен център се предлага да бъде построен или в двора на Академията на МВР в ж.к. Младост 4, или в района около град София, с конкретно местоположение извън село Лозен (разширяване на базата на Българския червен кръст), в който да се обучават пожарникари и доброволци от цялата страна.

- Адекватно техническо обслужване на пожарни автомобили и пожаротехническо въоръжение

Необходимо е: осигуряване на съвременни и надеждни лични предпазни средства за всички служители, с постоянна доставка на нови такива за навременна подмяна на лични предпазни средства с изтекъл експлоатационен срок; осигуряване на модерни смарт устройства за навигация и изучаване на обекти за пожарните автомобили; намаляване на бюрократичната тежест на служителите по държавен противопожарен контрол и превантивна дейност чрез дигитализиране на дейността и обвързване с други държавни органи.

- Международно сътрудничество

Международната дейност е изключително важна част в този модел. Тази дейност е поставена в административната част като, освен дейности по международно сътрудничество с НАТО, ЕС, участие в хуманитарни операции и международни проекти, е обособен отделен елемент за анализ на международния опит и добри практики. Тук основна дейност следва да бъде проучване и анализ на материали, стратегии, статии, проучвания, иновативни решения, експерименти, контакти с чуждестранни служби за ПБЗН и университети с такива специалности, провеждане на обучения, стажове и специализации на служители. Във връзка с горното е необходимо подобряване на езиковата и компютърната подготовка на служителите.

В стратегиите на анализ на риска съществуват адаптивно-абсорбционни подходи, което за настоящото изследване означава, че чрез адаптация към новите условия на средата за сигурност и абсорбция на добри практики от чужди държави, постигнали напредък в сферата на ПБЗН се генерира по-добро управление на

риска. Тук е необходимо да бъде отбелязано, че чисто механично копиране на модели, практики, идеи или части от тях обикновено не довежда веднага до желаните резултати поради факта, че отделните страни се различават съществено по редица причини - климатични, исторически, културни, ценностни, морални и много други.

- Доброволни формирования

Организацията на доброволните формирования са в компетенциите на структурата за ПБЗН (а не на кметовете на общини, както е в момента) и основен фокус на цялата организация в този модел като един от шестте основни ключови елемента на национално ниво и аналогични структури на областно и общинско ниво. Необходима е ефективна регламентация, организация, материално и данъчно стимулиране на доброволните формирования за количествено и качествено изпълнение както на оперативни задачи (или в автономни пожарни служби, или в съвместни дежурства в професионалните пожарни служби), така и включване в разяснителна и обучителна кампания на населението за всички възрасти за превантивни и правилни действия при пожари и бедствия.

Необходимо е създаване на доброволни структури във всички нива на държавата - в корпорациите, в обществото, в организациите с идеална цел на гражданите и т.н. Същите следва да бъдат обхванати от правна регламентация за периодично провеждане на обучения, за да се уеднакви стандартът на работа.

- **Ценности**

Запазване на културата, паметта, традициите и обичаите на населението на Република България.

- **Правна рамка**

Дейността на новата структура следва да бъде регламентирана посредством нов закон за пожарна безопасност и защита на населението и последващите го подзаконови нормативни актове, повечето от които и в сега действащия модел в България са добре структурирани.

- **Ресурси**

Новата структура следва да има собствен бюджет, достатъчен за: по-високи възнаграждения за дейността, която извършват служителите, рискувайки живота си ежедневно; ефективно и навременно обслужване на пожарна техника; най-съвременни,

модерни и надеждни лични предпазни средства за всички служители, с тяхната своевременна подмяна при изтичане на срока на експлоатация, определен от фирмите производители; нормални санитарно-хигиенни условия в пожарните служби. Също така тук следва да се отдели достатъчен ресурс за доброволните формирования.

Този вариант може да бъде осъществен със значително намален професионален човешки ресурс вследствие оптимизиране на структурни елементи и значително увеличение на доброволните служители. Това е възможно чрез повишаване на мотивацията на професионалните служители и бъдещи такива чрез атрактивни възнаграждения, но след преминаване на редица тестове - физически и професионални, които да гарантират качество на служителите.

В този модел е поставена възрастова граница за участие в оперативни задачи. Тази възрастова граница следва да бъде 45 години, след което служителите да се преназначават на длъжности, различни от оперативно направление.

- **Положителни елементи**

Регламентация на дейността е посредством Закон за пожарна безопасност и защита на населението.

Организационната структура е оптимизирана.

Очаква се радикална промяна и голямо развитие по приоритетните ключови елементи.

По-високи възнаграждения на служителите.

Намален човешки ресурс.

Намалена административна тежест.

- **Отрицателни елементи**

Промяната на системата с този модел трябва да бъде плавна и преходна, като завишавайки постепенно изискванията се дава време и право на настоящите служители да направят своя избор за оставане в новата структура.

Значително сътресение върху служителите в началния етап.

Преназначаване или прекратяване на трудови правоотношения на служители, които не могат да се справят с повишените физически и професионални тестове, чийто резултат ще даде негативно отношение на тези служители към новата структура.

Необходим е допълнителен финансов ресурс.

Обобщения и изводи от Раздел ТРЕТИ

В настоящото изследване се приема, че под понятието „фактори“ ще бъде разбирано съвкупността от обективни обстоятелства и субективни усилия, които ще бъдат основанията, превърнати в инструменти за формиране и извеждане на приоритети на ПБЗН. Под понятието „критерии“ ще бъде разбирано теоретичните и приложните позиции, от които се тръгва към създаване на новите теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност.

Факторите са: обективни фактори (обстоятелства) - теоретично изведени; субективни - международни фактори (възможности) - чуждестранни модели; субективни - национални фактори (възможности) - ЕСИ.

Критериите са: научен; чуждестранен; национален; лична визия на автора.

Приоритетите на ПБЗН са както следва:

1. Повишаване на мотивацията на служителите;
2. Обучение на служителите;
3. Промени в законодателството;
4. Техническо осигуряване;
5. Материално осигуряване.

Така както и:

6. Превантивна дейност;
7. Международно сътрудничество;
8. Доброволни формирования.

За предлаганите теоретични организационни модели задължително е необходимо да бъде обърнато повече внимание и/или да се реформират важни ключови елементи, изведени следствие на идентифициране на приоритетите по-горе. Това са:

- Превантивна дейност като основополагаща за намаляване броя на загиналите и пострадалите хора вследствие на пожари;
- Изграждане на голям тренировъчен център за пожарникари и доброволци;
- Адекватно и навременно техническо обслужване на пожарни автомобили и пожаротехническо въоръжение;
- Повишаване на международното сътрудничество;
- Доброволни формирования.

За изпълнение на основната цел на изследването са представени три теоретично-организационни модела за ПБЗН.

Първият модел представлява по своята същност сега действащият модел на ГДПБЗН без изменения, като към него е добавена отделна структура, която да изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение.

Основа на втория модел е отново настоящият модел на ГДПБЗН, като структура от МВР, от който са премахнати, добавени, подобрени и реорганизирани елементи с цел подобряване на дейността му.

Третият модел е напълно нова организационна структура за ПБЗН извън МВР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- ***Теоретични изводи, предложения и заключения***

Дефиниране на понятията „сигурност“ и „национална сигурност“ е сложна, объркваща и конфликтна задача, защото автори от различни епохи, школи и държави дават различни определения в зависимост от гледните си точки в широкия обхват в сферата на сигурността. Разгледани са дефиниции от различни източници, като от значение за изследването са и определенията в чуждестранните модели - европейски, азиатски, американски. Това, че съществуват много различни интерпретации и определения на тези понятия, единствено означава, че комплексни, всеобхватни, универсални определения за сигурност и национална сигурност не съществуват и за всеки отделен случай трябва да се търси златното сечение, като тук водещи са проблемите на ПБЗН.

За нуждите на изследването е въведена следната широкообхватна дефиниция за сигурност като динамична характеристика на личността, общността или държавата, изразяваща се в отсъствие на преки предизвикателства, рискове, опасности и заплахи или страх от такива в основните сфери на живота или в случай, че такива настъпят (в това число пожари, бедствия, аварии и катастрофи от обективен или субективен характер) личността, общността или държавата ще бъдат в състояние да се справят с тях без значими загуби, завръщайки се отново в първоначално състояние, което позволява реализиране на личностни, групови и общностни потребности, интереси и ценности.

Дефиницията за национална сигурност в Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ е изведена като „динамично състояние на обществото, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

На този фон е обобщено, че ПБЗН се очертава като специализирана институция, която осигурява много широк кръг основни права, свободи и сигурност на гражданите чрез осигуряване

на ПБЗН, извършване на пожарогасителни и спасителни действия, защита на населението при пожари и природни или причинени от човека бедствия, аварии и катастрофи.

Основни преки субекти, свързани с националната сигурност на Република България са: Консултативен съвет за национална сигурност (в чиито състав участва министърът на вътрешните работи, следователно и ГДПБЗН), Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“.

При изясняване на мястото на ПБЗН в полето на националната сигурност е необходимо да бъде разгледан и пояснен термина „гражданска сигурност“, който е широко обсъждан в световен мащаб, но като че ли остава на заден план в България, въпреки че се дискутира в научните и професионалните среди. „Гражданската сигурност“ би могла да се дефинира като състояние на обществото, при което е постигната ефективна защита на населението и националното стопанство при пожари, бедствия, аварии, катастрофи и други извънредни ситуации за намаляване на уязвимостта, минимизиране на вредните последствия и бързо възстановяване.

Дефиниране на понятие за среда за сигурност също е дискусионен въпрос, като обикновено тя се представя като: външна и вътрешна среда за сигурност. Средата за сигурност, в смисъла в който е използвана в настоящото изследване на високите управленски нива се припокрива с възгледите на проф. Д. Йончев, че е „по-скоро философско, а не физическо понятие, което не съвпада със света на сетивното обкръжение. Средата е абстрактен, събирателен образ на всички въздействия върху дадена система в някакъв времеви диапазон. Тези въздействия влияят на системата или за запазване на устойчивото и състояние, или я изваждат от него, или пък остават неутрални“. Тактическата обстановка на средата от своя страна пък съвпада с обекта в който екипите за ПБЗН изпълняват своите професионални задължения и се характеризира като ежедневна, повишена и високорискова.

Присъствието на вредни за системата въздействия се характеризира с четири различни състояния - предизвикателство, риск, опасност и заплаха.

Промените в средата за сигурност на днешното съвремие действат като фактори по отношение на социалната сигурност и определят насоките за развитие на ПБЗН. Те могат са бъдат обобщени

във: глобализацията; технологичният напредък; социално-икономическата среда; общественото мнение и социалното участие. Възможни са шокиращи промени, за които службите и населението трябва да бъдат подготвени. Те обикновено са напълно непредвидени, внасят допълнителна несигурност и могат да обърнат целия концептуален ход на историята и поведението на институциите за сигурност. Пример за такава комплексна проява е пандемията от COVID-19, последвалата икономическа криза и своеобразен края на глобализационните процеси и отворените съюзи чрез затваряне на границите.

Предизвикателствата пред ПБЗН са разделени на обективни и субективни. От получените резултати от ЕСИ може да бъде направен извода, че климатичните промени ще бъдат фокусът и основно широкообхватно предизвикателство пред службите за ПБЗН в бъдеще. Необходимо е да се обърне внимание и на други известни предизвикателства, като безстопанствеността и индустриализацията. Важен проблем за анализа се оказват дадените мнения от служителите при проведеното ЕСИ в свободен отговор като: демографската криза; неинформираността на населението по въпросите за ПБЗН; актуализиране на нормативни документи; безотговорността; ниската култура и образование на част от населението; поддържането на пожарната техника и сградния фонд.

Резултатите от изследванията (теоретични и емпирични) показват, че системата за национална сигурност и ПБЗН задължително трябва да са готови за реакция при екстремни обстоятелства, затова са предложени промени в сега действащия модел, включително и екстремен организационен модел, извън МВР.

- ***Организационни изводи, предложения и заключения***

Основната структурна форма на организационния модел на системата на ПБЗН следва теоретичните визии и е от съществено значение за нейната ефективност. В национален план тя е линейно-функционална структура от гледна точка на управленската теория, която и в световен мащаб е най-често използвана за службите за ПБЗН.

Съществуват три основни модела на институционална уредба на ПБЗН в повечето страни. В първия попадат страните, при които основните правомощия по осигуряване на гражданска сигурност са

съсредоточени в рамките на МВР на централно ниво, а на регионално - от неговите териториални подразделения. Към втория модел могат да се отнесат страните, при които правомощията в тази област се осъществяват основно от Министерство на отбраната. МВР или респективно Министерство на отбраната, са отговорни за организиране и провеждане на цялостна стратегия за гражданска сигурност. Те осъществяват контрол и координация между техните звена и евентуални други участници в действията по предотвратяване на пожари, бедствия, аварии или терористични атаки, както и в ликвидиране на последиците от тях. Третият модел, който е най-малко застъпен, е този, при който правомощията на централно ниво са концентрирани в ръцете на Министерски съвет и се осъществяват от различни правителствени органи или агенции на централно и местно ниво. Финансирането и при трите модела се осъществява изцяло за сметка на държавния бюджет на страната.

Проучване на водещи световни модели за ПБЗН е важно условие за намиране на решения с цел подобряване на дейността и изпълнение на основната цел за намаляване на броя на загиналите и пострадалите хора в следствие на пожари в България.

Чисто механично копиране на организационни модели или части от тях обикновено не довежда до добри резултати, поради факта, че различните страни се различават съществено по редица фактори - климатични, исторически, културни, ценностни, морални и много други. Независимо от това има елементи, които въпреки различията биха били работещи и в България.

Приложими практики от Спасителния борд на Естония, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България са:

1. Всеобхватна и широко застъпена превантивна и информационна дейност за намаляване на броя на загиналите и пострадалите хора при пожари;
2. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари с различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда в която да се отработват практически въпроси с които може да се сблъска всеки пожарникар, както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

Приложими практики от Португалския национален механизъм за гражданска защита, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България са:

1. Нормативна регламентация за участие на доброволци в оперативни задачи;
2. Използване на специализирана структура, която действа само в условията на извънредно положение;
3. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари.

Приложими практики от Службата за ПБЗН на Франция, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България са:

1. Нормативна регламентация за участие на доброволци в оперативни задачи;
2. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари.

Приложими практики от Службата за ПБЗН на Хонконг, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България са:

1. Нормативна регламентация за оперативните и превантивните дейности при високи сгради;
2. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари.

Приложими практики от Службата за ПБЗН на САЩ, които биха имали положително въздействие върху организационния модел за осъществяване на ПБЗН в България са:

1. Нормативна регламентация за участие на доброволци в оперативни задачи;
2. Нормативна регламентация на взаимоотношенията и получаваните средства от пожарните служби от застрахователните дружества;
3. Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари.

Основни моменти, върху които трябва да се акцентира в националния модел и които ярко се открояват в разгледаните чуждестранни модели и експертно мнение са:

- Драстично увеличаване на превантивната и разяснителната дейност сред населението за по-стриктно спазване на правилата по пожарна безопасност, което да доведе до намаляване броя за загиналите и пострадалите хора, вследствие на пожари;
- Функционални и ефективни доброволни формирования по европейски модел, но съобразено със социално-икономическите характеристики на България;
- Увеличаване на служителите на ГДПБЗН за активно участие в международни събития, конференции, стажове, обучения;
- Изграждане на голям, модерен тренировъчен център за подготовка на пожарникари, както на служители на ГДПБЗН, така и на доброволци. Необходимо е създаването на множество и различни полигони и симулатори за създаване в учебни условия на естествена, максимално близка до реалната среда в която да се отработват практически въпроси с които може да се сблъска всеки пожарникар, както в пожарогасителната, така и в спасителната дейност.

В изследването се приема, че горепосочените акценти и практики могат да се използват като фактори за подобряване на ПБЗН в България. Под понятието „фактори“ се разбира съвкупността от обективни обстоятелства и субективни усилия, които ще бъдат основанията, превърнати в инструменти за формиране и извеждане на приоритетите на ПБЗН. За да бъдат идентифицирани са използвани теоретичните изследвания, изучаване на чуждестранния опит и използване резултатите от ЕСИ. Класифицирани са като: *обективни фактори (обстоятелства); субективни - международни фактори (възможности); субективни - национални фактори (възможности).*

Под понятието „критерии“ се разбира теоретичните и приложните позиции, от които се тръгва към създаване на новите теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност. В този смисъл критериите се класифицират като: *научен критерий* - прилагане на теоретично изведени постановки от промените в средата за сигурност и предизвикателствата пред ПБЗН; *чуждестранен критерий* - заимстване чрез подходящ начин на работещи практики от чуждестранни модели в националния модел за ПБЗН; *национален*

критерий - взимане под внимание на социално приетите мнения, желания и препоръки на анкетираните служители; *лична визия, идеи, мнения и възгледи на автора*. Всички те са отчетени в анализите и на тяхна база са изведени съответните приоритети.

Очертават се следните приоритетите на ПБЗН:

1. Повишаване на мотивацията на служителите;
2. Обучение на служителите;
3. Промени в законодателството;
4. Техническо осигуряване;
5. Материално осигуряване.

Така както и:

6. Превантивна дейност;
7. Международно сътрудничество;
8. Доброволни формирования.

Важните ключови елементи, следствие на идентифициране на приоритетите, на които задължително е необходимо да се обърне повече внимание и/или да се реформират са:

1. Превантивна дейност, като основополагаща за намаляване на броя на загиналите и пострадалите хора в следствие на пожари;
2. Изграждане на голям тренировъчен център за пожарникари и доброволци;
3. Адекватно и навременно техническо обслужване на пожарни автомобили и пожаротехническо въоръжение;
4. Повишаване на международното сътрудничество;
5. Доброволни формирования.

За изпълнение на основната цел на изследването са предложени три нови перспективни теоретично-приложни организационни модели за ПБЗН в условия на променящата се среда за сигурност.

Първият модел представлява по своята същност сега действащия модел на ГДПБЗН без изменения, като към него е добавена отделна структура, която да изпълнява оперативни, специализирани дейности само и единствено в условия на извънредно положение.

Основа на втория модел е отново настоящия модел на ГДПБЗН, като структура от МВР, от който са премахнати, добавени,

подобрени, реорганизирани елементи с цел подобряване на дейността му.

Третият модел е напълно нова организационна структура за ПБЗН извън МВР.

- ***Предложения относно правната рамка на трите нови перспективни теоретично-приложни организационни модели***

За да бъде реализиран съответният модел, той трябва да бъде представен в правна рамка. Практиката да се пишат първо закони, след което да се създават структури със съответни функции е неефективна. В изпълнение на това, в настоящото изследване е започнато с търсене и конструиране на теоретичен, приложен, организационно-структурен модел, който отговаря на обективната необходимост и съответства на стратегическите визии за управление в ЕС и Република България. След като е изяснено всичко това, моделът е поместен в правна рамка.

- ПЪРВИ модел

ПБЗН се регламентира от Закон за МВР, Закон за защита при бедствия и специален закон за извънредно положение с последващи подзаконови нормативни актове.

- ВТОРИ модел

ПБЗН в този модел се регламентира от Закон за МВР и Закон за защита при бедствия с последващи подзаконови нормативни актове, както е в момента.

- ТРЕТИ модел

Дейността на новата структура следва да бъде регламентирана посредством нов закон за пожарна безопасност и защита на населението с последващи подзаконови нормативни актове, повечето от които и в сега действащия модел в България са добре структурирани.

- ***Изводи, предложения и заключения относно ресурсното осигуряване за трите нови перспективни теоретично-приложни организационни модели***

- ПЪРВИ модел

В този модел, който е пряко отражение на действащия модел на ГДПБЗН, допълнителни материални, финансови и човешки

ресурси не са необходими. При извършване на дейности в условията на извънредно положение приоритетите се преподреждат и човешките ресурси се прегрупират в зависимост от извънредното положение.

- ВТОРИ модел

От гледна точка на финансовите ресурси недостатъчното финансиране винаги е било проблем пред ГДПБЗН. Недостатъчно е финансирането за: по-високи възнаграждения за дейността, която извършват служителите; ефективно и навременно обслужване на пожарна техника; най-съвременни, модерни и надеждни лични предпазни средства за всички служители с тяхната своевременна подмяна при изтичане на срока на експлоатация, определен от фирмите производители; нормални санитарно-хигиенни условия в пожарните служби.

Във връзка с идентифицираните проблеми са предложени възможности за допълнително финансиране на структурите на ГДПБЗН по места със:

1. Регламентиране на пренасочване на част от платените такси от инвеститори за разглеждане на инвестиционни проекти на строежи и други подобни по Тарифа № 4 за таксите, които се събират в системата на МВР по Закона за държавните такси в размер на 10 - 20% конкретно за съответното структурно звено (РСПБЗН или РДПБЗН) на територията на което се намира обекта;
2. Регламентиране на пренасочване на част от застрахователните премии, сключвани от граждани към застрахователните дружества за пожари и бедствия в размер на 10 - 20%. Напредналите нации имат традиции в тази дейност, от където може да се взаимства начинът на нормативно регламентиране и практическо осъществяване.

Този вариант е възможно да бъде осъществен с наличните човешки и материални ресурси чрез анализ и прегрупиране на служители и техника по структурни елементи.

- ТРЕТИ модел

Новата структура следва да има собствен бюджет, достатъчен за: по-високи възнаграждения за дейността, която извършват служителите, рискувайки живота си ежедневно; ефективно и

навременно обслужване на пожарна техника; най-съвременни, модерни и надеждни лични предпазни средства за всички служители с тяхната своевременна подмяна при изтичане на срока на експлоатация, определен от фирмите производители; нормални санитарно-хигиенни условия в пожарните служби. Също така тук следва да се отдели достатъчен ресурс за доброволните формирования.

Този вариант е възможно да бъде осъществен със значително намален професионален човешки ресурс вследствие на оптимизиране на структурни елементи и значително увеличение на доброволните служители. Това може да стане чрез повишаване на мотивацията на професионалните служители и бъдещи такива чрез атрактивни възнаграждения, но след преминаване на редица тестове - физически и професионални, които да гарантират качество на служителите.

В този модел е поставена възрастова граница за участие в оперативни задачи. Тази възрастова граница следва да бъде 45 години, след което служителите да се преназначават на длъжности, различни от оперативно направление.

- ***Дидактически възможности, произтичащи от изследването***

С настоящата разработка се твърди, че познанията относно ПБЗН се отнасят до 4 социални кръга.

Първият е институционален и обхваща всички национални управленски институции. Няма съмнение, че образованието, опитът, усъвършенстването и актуализацията на познанията на отговорните институции, техните екипи и щабове е от изключителна важност. Тук е необходимо преразглеждане на регламентацията и добавяне на изисквания при заемане на определени постове в областните и общинските администрации (кметове, областни управители и служители по сигурността) за преминаване на определени курсове за правилни действия при управление на кризи от всякакъв характер, тъй като тези служители са важна част от оперативните щабове.

Вторият кръг е професионален, който обхваща служителите от сферата на ПБЗН. На този етап той е добре конструиран и успешно изпълнява поставените му задачи. Негов бъдещ приоритет е да предвиди онези организационни промени, които ще се наложат от обстоятелствата и възможностите. В този смисъл се препоръчва и

настоящата разработка чрез разгледаният чуждестранен опит и отчетените мнения на професионалния състав от проведеното ЕСИ.

Третият кръг са обучаемите във всички видове учебни заведения. На всеки етап от обучението, от малките класове до висшите учебни заведения пропорционално, те трябва да придобиват знания и навици за реагиране и правилни действия при пожари, бедствия, аварии и катастрофи.

Четвъртият кръг засяга информираността и знанията на населението в цялост за предизвикателствата, рисковете, опасностите и заплахите за ПБЗН и правилните и адекватни действия в случай, че такива влияния настъпят.

От тази гледна точка превантивната дейност е поставена на първо място по приоритетност, в смисъла на оповестителна, разяснителна и обучителна дейност, която е изключително важна в съвременните модели за ПБЗН навсякъде по света. В някои страни превантивната дейност и целите, които се поставят пред нея, се регламентират в стратегии. Например, ако се проучи статистиката за количествените измерения на броя на загиналите и пострадалите хора при пожари всяка година в България, те не само не намаляват, а остават постоянни с лека тенденция на повишаване. Част от формите за разрешаване на този проблем са: провеждане на обучения и демонстрации; активност в средствата за масово осведомяване и особено в социалните мрежи; издаване на брошури; разработване на инструкции и контрол по спазване на правилата за ПБЗН в държавни учреждения, учебни заведения, частни имоти, магазини и т.н. И на последно място, но не и по важност анализът показва нужда от специализирана стратегия за превантивна дейност, като основната и цел е широка разяснителна и обучителна кампания на населението във всички възрасти, от децата в детските градини, през училищата, университетите, хората в активна възраст до хората с пенсионна възраст за превантивни и правилни действия при пожари, бедствия, аварии и катастрофи.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ И БИБЛИОГРАФИЯ

а) Национални правни актове

1. *Конституция на Република България*. Обн. ДВ. бр. 56 от 13 юли 1991 г., в сила от 13 юли 1991 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 100 от 18 декември 2015 г.
2. *Закон за Министерството на вътрешните работи.* Обн. ДВ. бр. 53 от 27 юни 2014 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 85 от 2 октомври 2020 г.
3. *Закон за защита при бедствия.* Обн. ДВ. бр. 102 от 19 декември 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 60 от 7 юли 2020 г.
4. *Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците.* Обн. ДВ. бр. 28 от 24 март 2020 г.
5. *Закон за защита на класифицираната информация.* Обн. ДВ. бр. 45 от 30 април 2002 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 79 от 13 октомври 2015 г.
6. *Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“.* Обн. ДВ. бр. 109 от 20 декември 2007 г., в сила от 1 януари 2008 г., посл. изм. ДВ. бр. 99 от 17 декември 2019 г., в сила от 1 януари 2020 г.
7. *Закон за Консултативен съвет за национална сигурност.* Обн. ДВ. бр. 13 от 11 февруари 1994 г., посл. доп. ДВ. бр. 61 от 11 август 2015 г., в сила от 1 ноември 2015 г.
8. *Закон за Държавна агенция „Разузнаване“.* Обн. ДВ. бр. 79 от 13 октомври 2015 г., в сила от 1 ноември 2015 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юни 2020 г.
9. *Закон за опазване на околната среда.* Обн. ДВ. бр. 91 от 25 септември 2002 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 102 от 1 декември 2020 г.
10. *Актуализирана стратегия за национална сигурност на България,* приета с Решение на Народното събрание от 14 март 2018 г. Обн. ДВ. бр. 26 от 23 март 2018 г.
11. *Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018 -2030 г.,* разработена на основание Закона за защита при бедствия в изпълнение на Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай 2015 - 2030, Парижкото споразумение за

климата и Програмата за устойчиво развитие на ООН до 2030 година „Да преобразим нашия свят“.

12. *Наредба № 8121з-1006 от 24 август 2015 г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР,* издадена от министъра на вътрешните работи. Обн. ДВ. бр. 67 от 1 септември 2015 г., в сила от 1 септември 2015 г.
13. *Наредба № 8121з-882 от 25 ноември 2014 г. за реда за осъществяване на държавен противопожарен контрол,* издадена от министъра на вътрешните работи. Обн. ДВ. бр. 100 от 5 декември 2014 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 78 от 4 септември 2020 г.
14. *Наредба № Із-1971 от 29 октомври 2009 г. за строително-технически правила и норми за осигуряване на безопасност при пожар,* издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Обн. ДВ. бр. 96 от 4 декември 2009 г., в сила от 4 юни 2010 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 63 от 31 юли 2018 г.
15. *Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях*, приета с ПМС № 123 от 25 юни 2012 г. Обн. ДВ. бр. 50 от 3 юли 2012 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 94 от 24 ноември 2017 г.
16. *Наредба за условията, реда за получаване и размерите на възнагражденията на доброволците за обучение и за изпълнение на задачи за защита при бедствия*, приета с ПМС № 143 от 20 юни 2008 г. Обн. ДВ. бр. 58 от 27 юни 2008 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 29 от 8 април 2019 г.
17. *Наредба № 8121з-433 от 16 март 2017 г. за професионалното обучение на служителите от МВР*, издадена от министъра на вътрешните работи. Обн. ДВ. бр. 26 от 28 март 2017 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 2 от 4 януари 2019 г.
18. *Методика за категоризиране на областните управления и районните служби „Пожарна безопасност и защита на населението“*, утвърдена със Заповед Рег. № Із-1103 от 31 май 2012 г. на министъра на вътрешните работи.

19. *Специализирана методика по физическа подготовка на служителите от МВР*, утвърдена със Заповед № 8121з-1556 от 22 декември 2015 г. на министъра на вътрешните работи.
20. *Специализирана методика по пожаро-строева подготовка на служители от ГДПБЗН*, утвърдена със Заповед № 8121з-1179 от 25 септември 2018 г. на министъра на вътрешните работи.
21. *Правила за пожаро-строевата подготовка на служителите от звената за пожарна безопасност и спасяване*, утвърдени със Заповед № Із-2089 от 13 септември 2010 г. на главния секретар на МВР.
22. *Нормативи за оценка практическата подготовка на служителите от звената за ПБС*, утвърдени със Заповед № Із-2089 от 13 септември 2010 г. на главния секретар на МВР.

b) Международни правни актове

23. *Договор за функционирането на ЕС (Консолидиран текст),* 1957, Официален вестник на Европейския съюз (BG), C 326/47, 26 октомври 2012 г.
24. *Договор за ЕС (Консолидиран текст),* 1992, Официален вестник на Европейския съюз (BG), C 202/13, 7 юни 2016 г.
25. *Договор от Лисабон за изменение на Договора за ЕС и на Договора за създаване на Европейската общност*, 17 декември 2007 г.
26. *Европейска стратегия за сигурност. Сигурна Европа е един по-добър свят,* Съвет на ЕС, 2009.
27. *Стратегия за вътрешна сигурност на ЕС*, приета от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на заседанието му от 25 - 26 февруари 2010 г. и одобрена от Европейския съвет от 25 - 26 март 2010 г.
28. *ЕВРОПА 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж*, 2010.
29. *Глобална стратегия за външната политика и политиката за сигурност*, 2016.
30. *Стратегическа концепция за отбраната и сигурността на НАТО*, 2010.
31. *Европейска конвенция за правата на човека*, 2010.
32. *Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно Механизъм за гражданска защита на Съюза*,

Официален вестник на Европейския съюз (BG), L 347/924, 20 декември 2013 г.
33. *Решение (ЕС) 2019/420 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2019 г. за Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения*, 2019.
34. *Изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза*, Официален вестник на Европейския съюз (BG), L 77 I/1, 2019.
35. *Директива 96/82/ЕО относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества*, 1996.
36. *Директива 2008/114/ЕО относно установяване и означаване на европейски критични инфраструктури и оценка на необходимостта от подобряване на тяхната защита*, 2008.
37. *Päästeseadus*, Tallin, 1994.
38. *Erakorralise seisukorra seadus*, Tallin, 2009.
39. *Decreto-Lei n.º 171/74*, de 25 de abril, Lisboa, 1973.
40. *Lei n.º 113/91*, de 29 de agosto, Lisboa, 1991.
41. *Lei n.º 10/79*, de 20 de março, Lisboa, 1979.
42. *Decreto-Lei n.º 49/2003*, de 25 de março, Lisboa, 2003.
43. *Decreto-Lei n.º 203/2006*, de 27 de outubro, Lisboa, 2006.
44. *Decreto-Lei n.º 75/07,* de 29 de março, Lisboa, 2007.
45. *Decreto-Lei n.º 73/2013* de 31 de maio, Lisboa, 2013.
46. *Despacho n.º 4205-A/2014*, de 20 de março, Lisboa, 2014.
47. *Loi n° 2011-851* du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, Paris, 2011.
48. *Décret n° 2012-1132* du 5 octobre 2012 approuvant la charte du sapeur-pompier volontaire, Paris, 2012.
49. *Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China*, Hong Kong, 1990.
50. *Codes of practice for minimum fire service installations and equipment and inspection, testing and maintenance of installations and equipment (FSI Code)*, Hong Kong SAR, 2012.
51. *Code of practice for fire safety for buildings (FS Code)*, Hong Kong SAR, 2015.
52. *Homeland Security Act*, USA, 2002.
53. *NFPA 1001: Standard for Fire Fighter Professional Qualifications*, NFPA, 2019.

54. *NFPA 1710: Standard for the Organization and Deployment of Fire Suppression Operations, Emergency Medical Operations, and Special Operations to the Public by Career Fire Departments*, NFPA, 2020.
55. *RS 02101.260 Employment Status of Volunteer Firefighters*, USA, 2012.

c) Специализирана научна и справочна литература

56. АВЕРЬЯНОВ, Ю. *Политология: Энциклопедический словарь.* Москва: Издательство Коммерческого института, 1993.
57. АЛЕКСЕЕВА, Т. *Дилемма безопасности: американский вариант.* Москва: Полис, 1993.
58. АНГЕЛОВ, А. *Основи на мениджмънта.* София: Тракия-М, 1998.
59. АНДРЕЙЧИН, Л. *Български тълковен речник.* София: Наука и изкуство, 1973.
60. БАХЧЕВАНОВ, Г. *Система за национална сигурност. Държавни институции и оперативни компоненти.* София: Военна академия „Г. С. Раковски“, 2007.
61. БОТЕВ, Г. *Защита на критичната инфраструктура.* София: Академия на МВР, 2013.
62. БОТЕВ, Г., ЗАХАРИЕВ, С. *Възникване на системата за обучение на служители за противопожарна охрана в България*. МВР в навечерието на XXI век - предизвикателствата на реформата. София: Фондация „Ханс Зайдел“, 2000.
63. БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ИЗСЛЕДВАНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ. *Сигурност чрез партньорство и интеграция. България, НАТО и европейската архитектура на сигурността.* София: Бекса, 1996.
64. БЪЧВАРОВ, М., ДРАГАНОВ, М., СТОЕВ, С. *Философски речник.* София: Партиздат, 1977.
65. ВЛАДИМИРОВА, К., СПАСОВ, К., СТЕФАНОВ, Н. *Управление на човешките ресурси. Част 1.* София: УИ „Стопанство“, 1998.
66. ВЛАДИМИРОВА, К., СПАСОВ, К., СТЕФАНОВ, Н. *Управление на човешките ресурси. Част 2.* София: УИ „Стопанство“, 1999.

67. ВОДЕНИЧАРОВ, С. *Възгледи за национални цели и приоритети за устойчиво развитие на България.* София: Българска академия на науките, 2017.
68. ГЕОРГИЕВ, Х. *Политика на сигурност на Република България в началото на 21 век.* София: Нов български университет, 2011.
69. ДИМИТРОВ, Д., ЦВЕТКОВ, Ц. *Икономическа сигурност, кризи и среда за иновации в сектора за сигурност и отбрана.* София: Университет за национално и световно стопанство, 2011.
70. ДИМОВ, С. *Противопожарното дело в София 1878 - 1985.* София: Военно дело и сигурност, 2002.
71. ДОНЧЕВ, И., ПАУНОВ, И. *Противопожарното дело в България.* София: Техника, 1978.
72. ДРАКЪР, П. *Мениджмънт. Предизвикателствата през XXI век.* София: Класика и стил, 2000.
73. ЗАХАРИЕВ, С. *Пожарната охрана в България в периода 1877 - 1912 г.* София: Бюлетин на Академия на МВР, 2009.
74. ЗАХАРИЕВ, С. *Организация на пожарната охрана в България до 1944 година.* Дисертация за получаване на ОНС „доктор“ по специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство (по отрасли и подотрасли)“. София: Академия на МВР, 2010.
75. ИВАНОВ, В. *Охраната на държавните граници и новият световен ред.* София: Военно издателство, 2005.
76. ИВАНОВ, В. *България в съвременните съюзи на Европа.* София: Академия на МВР, 2011.
77. ИВАНОВ, В. *Управление на националната ориентация през XXI век.* София: Военно издателство, 2011.
78. ИВАНОВ, Т. *Мениджмънт на сигурността и отбраната.* София: УИ „Стопанство“, 2008.
79. ИЛИЕВ, И. *Управление на полицейските и специални служби.* София: Албатрос, 2000.
80. ИЛЧЕВ, С. *Речник на чуждите думи в българския език.* София: Българска академия на науките, 1982.
81. ЙОНЧЕВ, Д. *Равница на сигурност.* София: Нов български университет, 2008.
82. ЙОНЧЕВ, Д. *В търсене на сигурността. Сигурността в концепцията на присъствието.* София: Изток-Запад, 2014.

83. КАМЕНОВ, К. *Основи на управлението*. Велико Търново: Фабер, 2012.
84. КАНТ, И. *Към вечния мир.* София: Българска академия на науките, 1977.
85. КЕЙГЪН, Р. *За рая и силата. Америка и Европа в новия световен ред.* София: Обсидиан, 2003.
86. КЪНЧЕВ, М. *Основи на управлението. Част 2.* София: Албатрос, 1999.
87. КЪНЧЕВ, М. *Основи на управлението. Част 1.* София: Албатрос, 2000.
88. ЛЮЦКАНОВ, Р. *Теорема за непълнотата. Контексти на интерпретация.* София: Изток-Запад, 2008.
89. МАРКОВ, М. *Теория на социалното управление.* София: Партиздат, 1975.
90. МИЛИНА, В. *Политически аспекти на сигурността.* София: Военно издателство, 2003.
91. НАЙ, Д. *Международните конфликти. Теория и история.* София: Прагма, 1998.
92. НАЙ, Д. *Бъдещето на силата.* София: Военно издателство, 2013.
93. НИКОЛОВ, И. *Управление на физическата подготовка и спорт в системата на МВР*. Дисертация за получаване на ОНС „доктор“ по специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство“ от Професионално направление 9.1. „Национална сигурност“. София: Академия на МВР, 2015.
94. ПАВЛОВ, Н. *Гражданска сигурност и геополитика.* София: сп. Геополитика № 2, 2006.
95. ПЕНИН, Р. *Природна география на България.* София: Булвест-2000, 2007.
96. ПЕТРОВСКИЙ, В. *Доктрина „Национальной безопасности“ в глобальной стратегии США.* Москва: Международные отношения, 1980.
97. ПРОДАНОВ, В. *Вътрешната сигурност и националната държава.* София: Военен журнал № 2, 1995.
98. ПРОДАНОВ, В. *Глобалните промени и съдбата на България.* София: Христо Ботев, 1999.

99. ПРОДАНОВ, В. *Системни цикли и бъдещето на историята: Накъде върви светът?* София: Захарий Стоянов, 2017.
100. РАДУЛОВ, Н. *МВР 2030. Предизвикателства пред политиките за сигурност.* София: Синдикална федерация на служителите в МВР, 2018.
101. РАДУЛОВ, Н. *Сигурност 4.0.* София: Научно-технически съюз по машиностроене Индустрия 4.0, 2019.
102. РАЧЕВ, В. *Националната сигурност и демократизирането на гражданско - военните отношения в България.* София: Албатрос, 1996.
103. РАЧЕВ, В., МИЛИНА, В., БАХЧЕВАНОВ, Г. *Националната и международна сигурност.* София: Военно издателство, 2005.
104. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Стратегическо ръководство. Лидерство.* София: Софтрейд, 2000.
105. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Войната на мрежите.* София: Софтрейд, 2002.
106. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Стратегическо ръководство и лидерство. Среда.* София: Софтрейд, 2007.
107. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Стратегическо ръководство и лидерство. Организации.* София: Софтрейд, 2007.
108. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Стратегическо ръководство и лидерство. Лидер.* София: Софтрейд, 2007.
109. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Стратегическо ръководство и лидерство - Стратегия, ресурси, способности, планиране.* София: Софтрейд, 2012.
110. СЕМЕРДЖИЕВ, Ц. *Лекции по приложен мениджмънт.* София: Софтрейд, 2018.
111. СЛАТИНСКИ, Н. *Петте нива на сигурност.* София: Военно издателство, 2010.
112. СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността: същност, смисъл и съдържание.* София: Военно издателство, 2011.
113. СЛАТИНСКИ, Н. *Сигурността - животът на мрежата.* София: Военно издателство, 2014.
114. СЛАТИНСКИ, Н. *Рискът: Новото име на сигурността.* София: Изток-Запад, 2019.
115. СТЕФАНОВ, Г. *Международната сигурност.* София: Сиела, 1997.

116. ФЕРДОВ, С., ДОСПЕВСКИ, С. *Теория и технология на емпиричното социологическо изследване в системата на МВР*. София: Академия на МВР, 2005.
117. ФУКУЯМА, Ф. *Краят на историята и последният човек.* София: Обсидиан, 1993.
118. ФУКУЯМА, Ф. *Големият разлом. Човешката същност и възстановяването на обществения ред.* София: Рива, 2001.
119. ХАБИБУЛИН, А. *Стратегическая безопасность Российского государства: политико-правовое исследование.* Москва: Формула права, 2008.
120. ХОБС, Т. *Левиатан.* София: Наука и изкуство, 1970.
121. ХОФСТЕДЕ, Х. *Култури и организации. Софтуер на ума.* София: Класика и стил, 2020.
122. AHRENS, M. *Home Structure Fires. Supporting Tables.* Quincy: National Fire Protection Association, 2019.
123. BALDWIN, D. *Paradoxes of Power*. Oxford: Blackwell Pub, 1989.
124. BOLAND, R. *Mongkok Ladies Market Guide.* Hong Kong: HK Guide, 2019.
125. BUZAN, B. *People, States and Fear*. Brighton: Weatsheaf, 1983.
126. CARROLL, J. *Concise history of Hong Kong.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
127. DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET LA GESTION DES CRISES. *Les Statistiques des services d'incendie et de secours*. Paris: Ministere de l'ínterieur, 2019.
128. EVARTS, B. *Fire Loss in the US during 2018.* Quincy: National Fire Protection Association, 2019.
129. EVARTS, B., STEIN, G. *US Fire Department Profile 2018.* Quincy: National Fire Protection Association, 2019.
130. GFK VEREIN. *Trust in Professions 2018 - a GFK Verein study. From firefighters to politicians*. Nuremberg: GFK Verein Press, 2018.
131. HEYWOOD, A. *Global politics.* London: Palgrave Macmillan, 2014.
132. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Annual Report of the Executive Board*. Washington: International monetary fund, 2014.
133. NATIONAL COMMISSION ON FIRE PREVENTION AND CONTROL. *America Burning.* Morrisville: Lulu.com, 2014.

134. OBAMA, B. *National Security Strategy*. Washington: Office of the President of the United States, 2010.
135. TRUMP, D. *National Security Strategy*. Washington: Office of the President of the United States, 2017.
136. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Hyogo framework for action 2005 - 2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. World conference on disaster reduction in Hyogo, Japan. Geneva: UN, 2005.
137. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Global assessment report on disaster risk reduction*. Geneva: UN, 2015.
138. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Sendai framework for disaster risk reduction 2015 - 2030*. Third United Nations world conference on disaster risk reduction in Sendai, Japan. Geneva: UN, 2015.
139. UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *UNDAC Field Handbook*. New York: UN, 2013.
140. UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *OSOCC Guidelines*. New York: UN, 2014.
141. UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *INSARAG Guidelines*. New York: UN, 2017.
142. US NATIONAL FIRE ACADEMY. *US National Fire Academy Handbook*. Alexandria: International Business Publications, 2007.
143. US NATO MILITARY TERMINOLOGY GROUP. *Dictionary of military and associated terms*. Washington: Joint Chiefs of Staff, US Department of Defense, 2001.
144. WINBERG, D. *International fire death rate trends*. Stockholm: SP Technical Research Institute of Sweden, 2016.
145. ZHUANG, J. *Total Cost of Fire in the United States*. Quincy: National Fire Protection Association, 2017.

d) Периодични издания

146. *International security [journal]*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge. 1976 - . ISSN 0162-2889, E-ISSN 1531-4804. Available from: https://www.mitpressjournals.org/is
147. *Foreign affairs [journal]*. Council on foreign relations, New York. 1922 - . ISSN 0015-7120. Available from: https://www.foreignaffairs.com/
148. *Review of international studies [journal]*. Cambridge University Press, Cambridge. 1975- . ISSN 0260-2105, E-ISSN 1469-9044. Available from: https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies
149. *Национална сигурност [научно списание]*. Виктори ИЗДАТ, София. 2019 - . ISSN 2682-941X, ISSN 2682-9983. Достъпно на: https://nacionalna-sigurnost.bg/

е) Официални страници на национални и чуждестранни институции, достъпни в интернет

150. *Уебсайт на Академията на МВР*.
Министерство на вътрешните работи, ©2020. (Български език).
Достъпен на: https://www.mvr.bg/academy
151. *Уебсайт на Американското бюро по трудова статистика.*
US Bureau of labor statistics. (Английски език).
Достъпен на: https://www.bls.gov/
152. *Уебсайт на Американското министерство по търговията*.
US Department of commerce. (Английски език).
Достъпен на: https://www.census.gov/
153. *Уебсайт на Асоциацията за развитие на индуст. аеродинамика.*
Onesource, ©2015. (Португалски език).
Достъпен на: http://www.adai.pt/
154. *Уебсайт на Асоциацията на пожарникарите в Португалия.*
Associação nacional bombeiros profissional, ©2020. (Португ.език).
Достъпен на: http://www.anbp.pt/
155. *Уебсайт на База данни на заплатите по света.*
jobandsalaryabroad.com, ©2017 - 2021. (Английски език).
Достъпен на: https://www.jobandsalaryabroad.com/
156. *Уебсайт на Би Би Си.*
British Broadcasting Corporation (BBC), ©2021. (Английски език).
Достъпен на: https://www.bbc.com/

157. *Уебсайт на Българската народна банка.*
Българска народна банка, ©2009. (Български език).
Достъпен на: https://www.bnb.bg/
158. *Уебсайт на Българският правен портал Лекс.*
Lex.bg, ©2001 - 2021. (Български език).
Достъпен на: https://www.lex.bg/
159. *Уебсайт на Военизираната служба за ПБЗН на Париж.*
Brigade de Sapeurs Pompiers de Paris, ©1811 - 2021. (Френски език).
Достъпен на: https://www.pompiersparis.fr/
160. *Уебсайт на Военна академия „Г. С. Раковски".*
Военна академия „Г. С. Раковски". (Български език).
Достъпен на: https://rndc.bg/
161. *Уебсайт на ГДПБЗН.*
Министерство на вътрешните работи, ©2020. (Български език).
Достъпен на: https://www.mvr.bg/gdpbzn/
162. *Уебсайт на град Лисабон.*
Câmara Municipal de Lisboa, ©2021. (Португалски и англ. език).
Достъпен на: http://www.lisboa.pt/
163. *Уебсайт на Делойт.*
Делойт, ©2021. (Български и английски език).
Достъпен на: https://www2.deloitte.com/
164. *Уебсайт на Държавна агенция „Национална сигурност".*
Държавна агенция „Национална сигурност", ©2009. (Български език).
Достъпен на: https://www.dans.bg/
165. *Уебсайт на Държавна агенция „Разузнаване".*
Държавна агенция „Разузнаване", ©2016. (Български език).
Достъпен на: https://www.dar.bg/
166. *Уебсайт на Европейската комисия към ЕС.*
Европейски съюз, ©1995 - 2021. (Български и английски език).
Достъпен на: https://ec.europa.eu/
167. *Уебсайт на Евростат - европейската служба за статистика.*
Европейски съюз, ©1995 - 2021. (Английски език).
Достъпен на: http://ec.europa.eu/eurostat/
168. *Уебсайт на Емплойпъблик.*
Emploipublic. (Френски език).
Достъпен на: https://infos.emploipublic.fr/
169. *Уебсайт на Информационната система за ядрена енергия.*
International atomic energy agency, ©2021. (Английски език).

Достъпен на: https://pris.iaea.org/
170. *Уебсайт на Лигата на пожарникарите в Португалия.* Liga dos Bombeiros Portugueses, ©2019. (Португалски език). Достъпен на: http://www.lbp.pt/
171. *Уебсайт на Международната агенция по енергетика.* International energy agency, ©2021. (Английски език). Достъпен на: http://www.iea.org/
172. *Уебсайт на Международната асоциация на пожарните служби.* CTIF. (Английски език). Достъпен на: http://www.ctif.org/
173. *Уебсайт на Международния валутен фонд.* International monetary fund, ©2021. (Английски език). Достъпен на: http://www.imf.org/
174. *Уебсайт на Министерството на вътрешните работи на България.* Министерство на вътрешните работи, ©2020. (Български език). Достъпен на: https://www.mvr.bg/
175. *Уебсайт на Министерството на вътрешните работи на Естония.* Siseministeeriumi. (Естонски и английски език). Достъпен на: https://www.siseministeerium.ee/
176. *Уебсайт на Министерството на вътрешните работи на Франция.* Ministere de l'ínterieur, ©2011. (Френски и английски език). Достъпен на: https://www.interieur.gouv.fr/
177. *Уебсайт на Министерството на отбраната на Китай.* Ministry of national defense of the People's Republic of China. (Англ.) Достъпен на: http://eng.mod.gov.cn/
178. *Уебсайт на Министерството на отбраната на Франция.* Ministère des Armées, ©2017 - 2021. (Френски и англ. език). Достъпен на: https://www.defense.gouv.fr/
179. *Уебсайт на Музея на Спасителния борд на Естония.* Eesti tuletõrjemuuseum. (Естонски и английски език). Достъпен на: http://tuletorjemuuseum.ee/
180. *Уебсайт на Национална асоциация по пожарна безопасност на САЩ.* National fire protection association, ©2021. (Английски език). Достъпен на: https://www.nfpa.org/
181. *Уебсайт на Националния статистически институт.* Национален статистически институт, ©2021. (Български език). Достъпен на: https://www.nsi.bg/
182. *Уебсайт на Националното пожарникарско училище на Португалия.*

Escola nacional de bombeiros. (Португалски език).
Достъпен на: http://www.enb.pt/
183. *Уебсайт на Националното правителство на Нидерландия.*
De Rijksoverheid. Voor Nederland. (Нидерландски и англ. език).
Достъпен на: https://www.rijksoverheid.nl/
184. *Уебсайт на Неправителствена организация „Бъдещи пожарникари".*
FutureFirefighters.org, ©2021. (Английски език).
Достъпен на: http://futurefirefighters.org/
185. *Уебсайт на Нов български университет.*
Нов български университет, ©2021. (Български език).
Достъпен на: https://www.nbu.bg/
186. *Уебсайт на Нумбео. База данни за разходите за живот по света.*
Numbeo, ©2009 - 2021. (Английски език).
Достъпен на: http://www.numbeo.com/
187. *Уебсайт на Обсерваторията на Хонконг.*
Hong Kong observatory, ©2019. (Китайски и английски език).
Достъпен на: https://www.hko.gov.hk/
188. *Уебсайт на Онлайн тълковен речник на българския език.*
OnlineRechnik.com, ©2021. (Български език)
Достъпен на: http://talkoven.onlinerechnik.com/
189. *Уебсайт на Портала за нормативи и научни трудове на Португалия.*
Repositório comum, ©2014. (Португалски език).
Достъпен на: http://comum.rcaap.pt/
190. *Уебсайт на Портала за нормативни актове на Естония.*
Riigikantselei, ©2010. Justiitsministeerium, ©2012. (Естонски език).
Достъпен на: https://www.riigiteataja.ee/
191. *Уебсайт на Портала за норм. актове на Обединеното кралство.*
Crown, ©2021. (Английски език).
Достъпен на: https://www.gov.uk/official-documents
192. *Уебсайт на Портала за нормативни актове на Португалия.*
INCM. (Португалски и английски език).
Достъпен на: https://dre.pt/
193. *Уебсайт на Портала за нормативни актове на Франция.*
La Direction de l'information légale et administrative. (Френски език).
Достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/
194. *Уебсайт на Портала за обучения в САЩ.*
Student training and education in public service, ©2021. (Англ. език).
Достъпен на: https://www.publicservicedegrees.org/

195. *Уебсайт на Портала за статистически данни по света.*
Statista. (Английски език).
Достъпен на: https://www.statista.com/
196. *Уебсайт на Португалската асоциация за възобновяеми източници.*
Associação portuguesa de energias renováveis. (Португалски език).
Достъпен на: http://www.apren.pt/
197. *Уебсайт на Португалския механизъм за гражданска защита.*
Autoridade nacional de emergência e proteção civil. (Португ. език).
Достъпен на: http://www.prociv.pt/
198. *Уебсайт на португалския онлайн вестник Обсервадор.*
Observador. (Португалски и английски език).
Достъпен на: https://observador.pt/
199. *Уебсайт на Световната банка.*
The World Bank group, ©2021. (Английски език).
Достъпен на: https://www.worldbank.org/
200. *Уебсайт на Свободната енциклопедия Уикипедия.*
Wikipedia. (Български и английски език).
Достъпен на: http://wikipedia.org/
201. *Уебсайт на Служба за земеделие, рибарство и опазване на Хонконг.*
Agriculture, Fisheries and Conservation Department. (Англ. език).
Достъпен на: https://www.censtatd.gov.hk/
202. *Уебсайт на Службата за ПБЗН на Франция.*
Sapeurs-Pompiers, ©2021. (Френски език).
Достъпен на: https://www.pompiers.fr/
203. *Уебсайт на Службата за ПБЗН на Хонконг.*
HK Fire services department, ©2018. (Китайски и англ. език).
Достъпен на: https://www.hkfsd.gov.hk/
204. *Уебсайт на Службата за превенция на Естония.*
PEPK. (Естонски език).
Достъпен на: http://www.pepk.ee/
205. *Уебсайт на Спасителния борд на Естония.*
Päästeamet. (Естонски и английски език).
Достъпен на: http://www.rescue.ee/
206. *Уебсайт на Статистическата служба на Естония.*
Statistikaamet. (Естонски и английски език).
Достъпен на: http://www.stat.ee/
207. *Уебсайт на Статистическата служба на Португалия.*
Instituto nacional de estatística. (Португалски и английски език).

Достъпен на: https://www.ine.pt/
208. *Уебсайт на Статистическата служба на Франция.*
Institut national de la statistique. (Френски език).
Достъпен на: https://www.insee.fr/
209. *Уебсайт на Статистическата служба на Хонконг.*
The Census and Statistics Department, ©2005. (Английски език).
Достъпен на: https://www.censtatd.gov.hk/
210. *Уебсайт на СДПБЗН.*
sofia-fire.bg, ©2011 - 2021. (Български език).
Достъпен на: https://sofia-fire.bg/
211. *Уебсайт на Съвета за безопасност на Руската федерация.*
Совет безопасности Российской федерации. (Руски език).
Достъпен на: http://www.scrf.gov.ru/
212. *Уебсайт на Трейдинг икономикс.*
Trading economics, ©2020. (Английски език).
Достъпен на: http://tradingeconomics.com/
213. *Уебсайт на Фондация „Херитейдж“.*
The Heritage foundation, ©2021. (Английски език).
Достъпен на: https://www.heritage.org/
214. *Уебсайт на Френската национална академия за пожарникари.*
Ecole nationale supérieure officiers de sapeurs-pompiers. (Френски език).
Достъпен на: http://www.ensosp.fr/

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Социално-икономически характеристики на държавите, разгледани в изследването

	България	Естония	Португа-лия	Франция	Хонконг	Съединени американ-ски щати
Територия (km^2)	110 994	45 226	92 112	551 695	1 104	9 826 675
Население (жители)	6 951 482 (за 2019 г.)	1 328 360 (за 2020 г.)	10 276 617 (за 2019 г.)	64 903 000 (за февруари 2019 г.)	7 482 500 (за 2019 г.)	328 239 523 (за юли 2019 г.)
Плътност на населението (жители/km^2)	63 (за 2020 г.)	29 (за 2020 г.)	112 (за 2019 г.)	117 (за 2019 г.)	6 777 (за 2019 г.)	33 (за 2019 г.)
Средно годишна температура (°C)	+10,5	+5,2	+19,1	+10,9	+ 23,3	+11,4

Брутен вътрешен продукт (млн. USD)	66 250 (за 2019 г.)	31 038 (за 2019 г.)	236 408 (за 2019 г.)	2 707 074 (за 2019 г.)	372 989 (за 2019 г.)	21 439 453 (за 2019 г.)
Брутен вътрешен продукт на глава от населението (USD)	9 518 (за 2019 г.)	23 523 (за 2019 г.)	23 030 (за 2019 г.)	41 760 (за 2019 г.)	49 334 (за 2019 г.)	65 111 (за 2019 г.)
Средната заплата за страната (лева/месец)	1 266 (за септември 2019 г.)	2 732 (за трето тримесечие на 2019 г.)	2 323 (за първата половина на 2019 г.)	5 844 (за 2016 г.)	3 842 (за трето тримесечие на 2019 г.)	6 944 (за февруари 2020 г.)

Приложение В

Характеристики на службите за ПБЗН на държавите, разгледани в изследването

	България	Естония	Португа-лия	Франция	Хонконг	Съединени американ-ски щати
Основна заплата на пожарникар (лева/месец)	966 (за 2020 г.)	1 211 (за 2020 г.)	средно 1 818 (за 2020 г.)	2 934 (за 2018 г.)	4 725 (за 2019 г.)	7 134 (за 2018 г.)
Основна заплата на инспектор (лева/месец)	1 220 (за 2020 г.)	1 854 (за 2020 г.)		4 170 (за 2018 г.)	8 727 (за 2019 г.)	8 655 (за 2018 г.)
Годишен бюджет за ПБЗН (лева/год.)	257 810 000 (за 2019 г.)	143 865 547 (за 2019 г.)	295 781 997 (за 2018 г.)	9 698 960 970 (за 2018 г.)	1 590 080 222 (за 2019-20 г.)	566 770 905 000 (за 2019-20 г.)
Служители (брой)	7 532 (ППрофС) + 516 (ЛРТП) + 3 140 (ДФ) (за 2020 г.)	1 583 + 568 + 1 938 (за 2018 г.)	4 100 + 0 +45 000 (за 2018 г.)	53 100 + 0 +196 000 (за 2018 г.)	10 969 + 764 + 0 (за 2018 г.)	370 000 + 0 +745 000 (за 2018 г.)

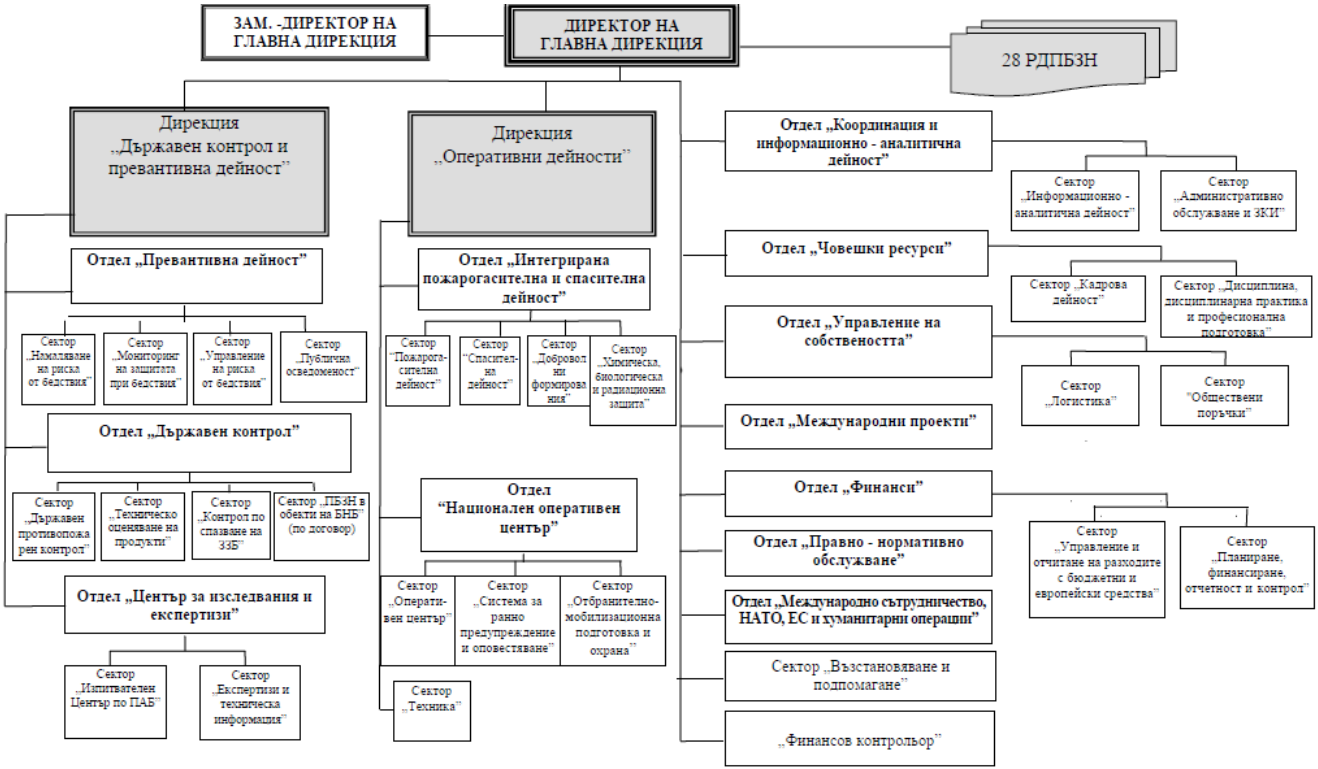
Пожарни служби (брой)	212 (проф.) + 0(доб.)	72 (проф.) + 119(доб.)	17 (проф.) + 468(доб.)	327 (проф.) + 6 012(доб.)	81 (проф.) + 0(доб.)	3009+2368 (проф.) + 19122+5206 (доб.)
Време за реакция (min)	1 (излизане от гаража)	9 (средно за всички сигнали за 2018 г.)	10 - 15	13 (средно за всички сигнали за 2018 г.)	6 (в града) 9 - 23 (извън града)	4 (за 90% от сигналите)
Пожарни автомобили (брой)	921(проф.) 0 (доб.)	154(проф.) 151 (доб.)	1 600 (общо)	15 642 (общо)	638 (проф.) 0 (доб.)	211 100 (общо)
Получени сигнали (брой)	54 990 (за 2019 г., средно по 151 сигнала/ден)	26 600 (за 2018 г., средно по 73 сигнала/ден)	594 102 (за 2018 г., средно по 1 627 сигнала/ден)	4 942 900 (за 2018 г., средно по 13 542 сиг./ден)	71 278 (за 2018 г., средно по 195 сигнала/ден)	36 746 500 (за 2018 г., средно по 100 775 сиг./ден)
Загиналите хора само при пожари	134 (за 2019 г.)	50 (за 2018 г.)	Данните не подлежат на стат. анализ	1 544 (за 2018 г.)	17 (за 2018 г.)	3 655 (за 2018 г.)
Пострадали хора само при пожари	293 (за 2019 г.)	102 (за 2018 г.)		14 083 (за 2018 г.)	306 (за 2018 г.)	15 200 (за 2018 г.)

Приложение С

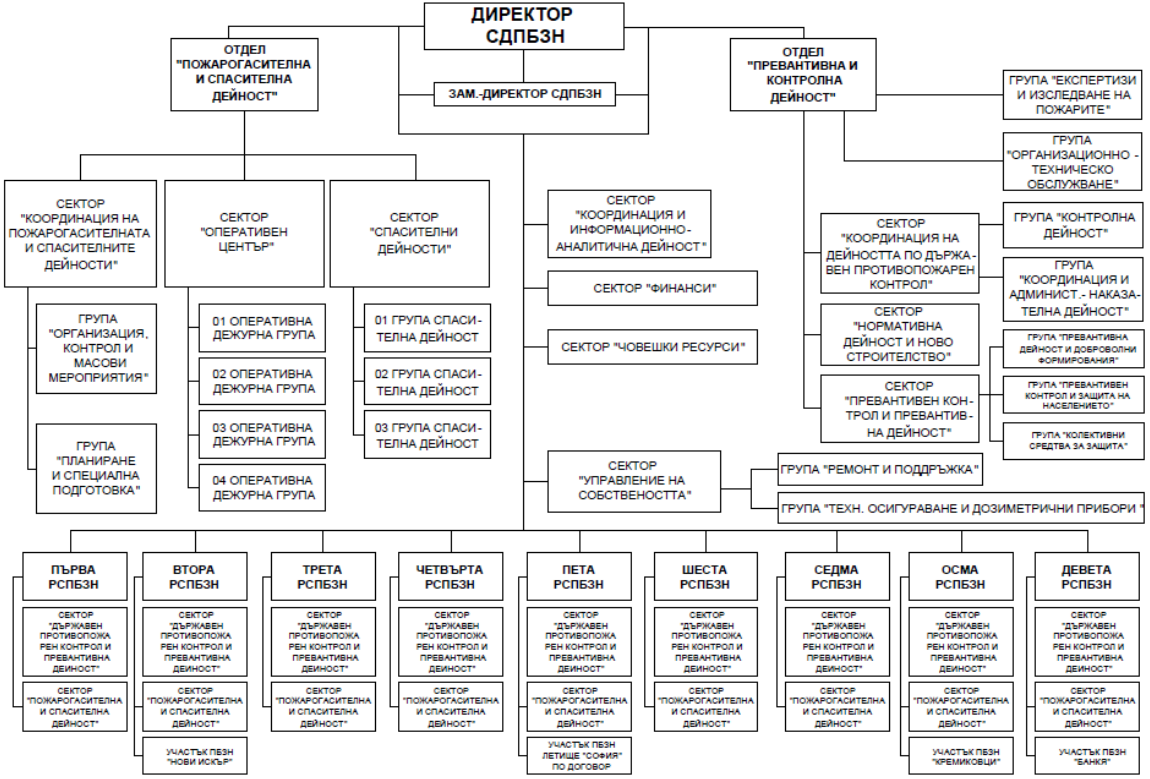
Информация в табличен вид за структурата на ГДПБЗН



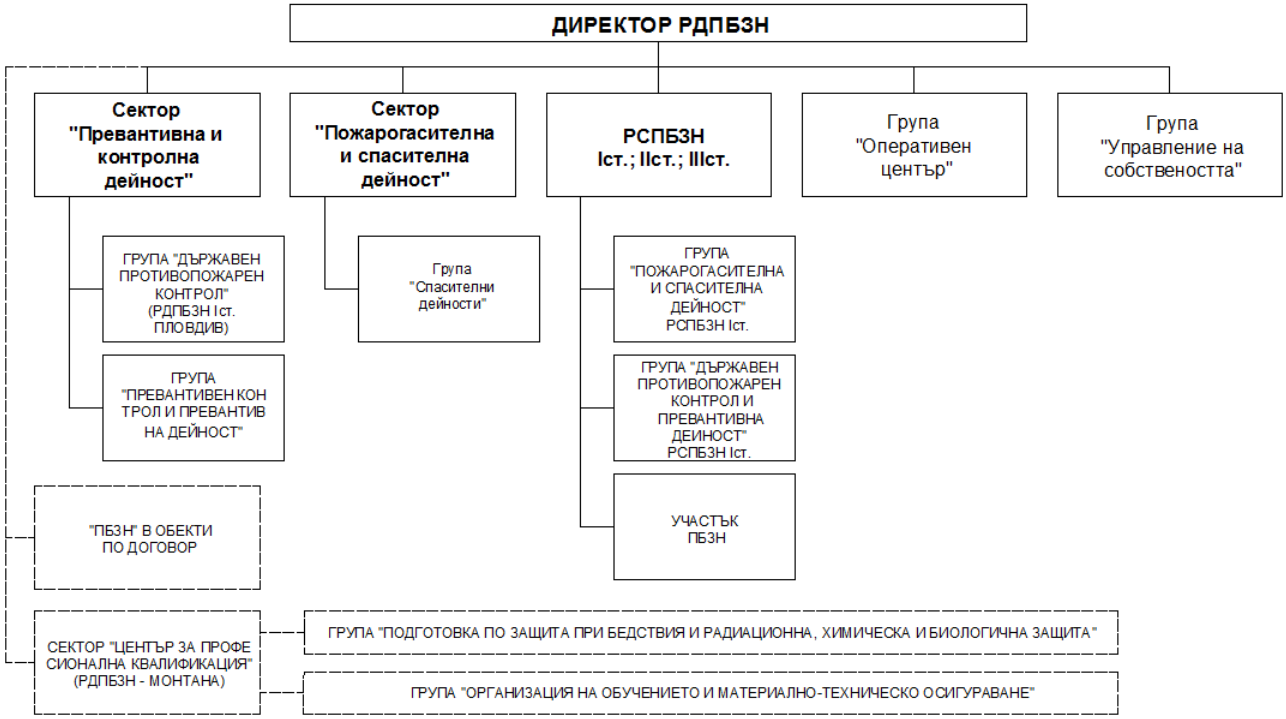
Фиг. С1. Карта на структурата за ПБЗН в цялата страна



Фиг. С2. Структура на ГДПБЗН в момента



Фиг. С3. Структура на СДПБЗН в момента



Фиг. С4. Структура на РДПБЗН в момента

Приложение D

Информация в табличен вид за структурата на Спасителния борд на Естония



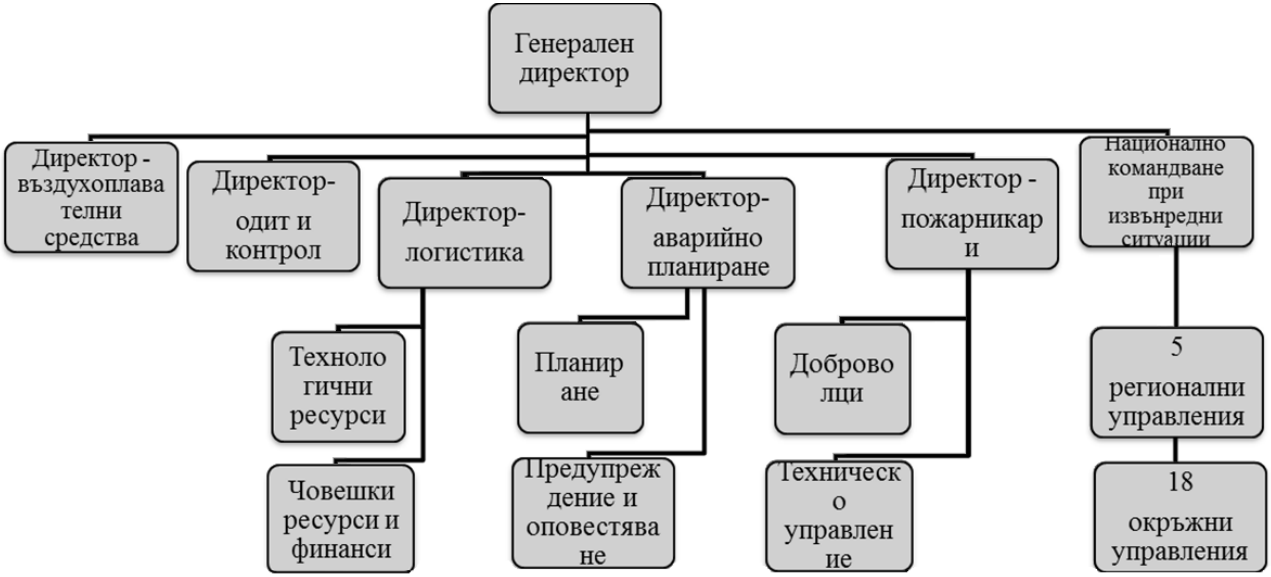
Фиг. D1. Структури в МВР на Естония и мястото на Спасителния борд



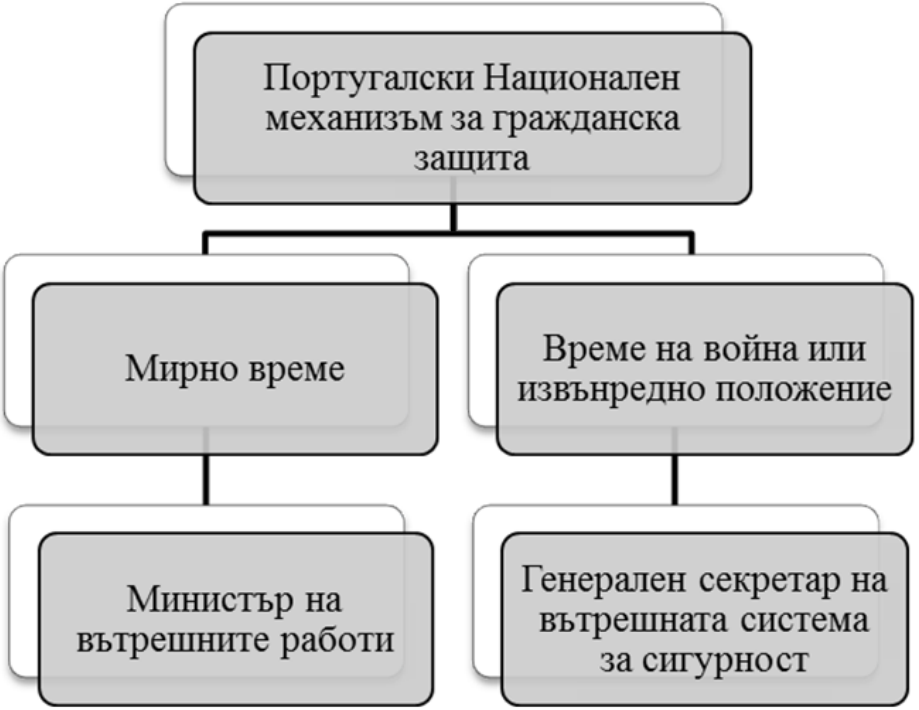
Фиг. D2. Управление на Спасителния борд на Естония

Приложение Е

Информация в табличен вид за структурата на Португалския национален механизъм за гражданска защита



Фиг. Е1. Структура на Португалския национален механизъм за гражданска защита



Фиг. E2. Ръководство на Португалския национален механизъм за гражданска защита

Приложение F

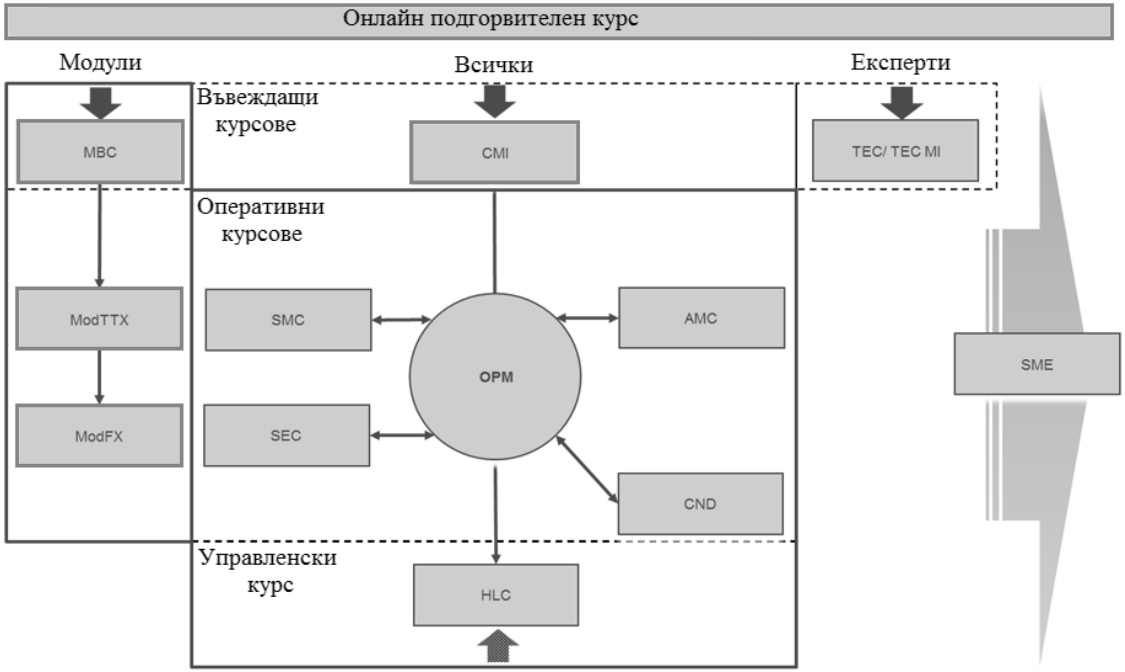
Информация в табличен вид за Военизираната пожарна служба в Париж

Военизираната пожарна служба в Париж				
I -ви пожарен и спасителен полк (Централа: Монмартър)		*Служби*	*23*
		Пожарникари	*1 808*
		Сигнали	*179 701*
II -ри пожарен и спасителен полк (Централа: Масена)		*Служби*	*24*
		Пожарникари	*1 600*
		Сигнали	*131 224*
III -ти пожарен и спасителен полк (Централа: Курбевуа-Ла Дефесен)		*Служби*	*24*
		Пожарникари	*1 802*
		Сигнали	*146 939*

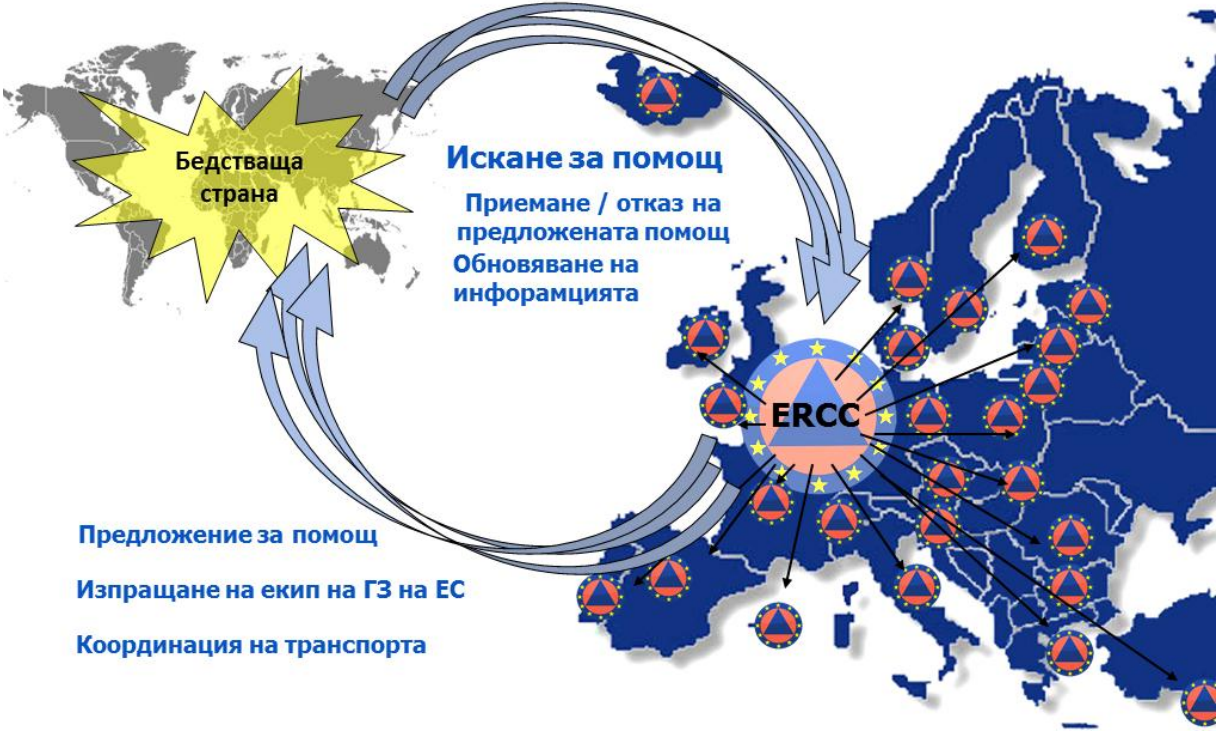
IV -ти пожарен и спасителен полк „Специални операции“		*Пожарникари*	*870*
V -ти пожарен и спасителен полк „Администрация, техника и логистика“		*Пожарникари*	*2 126*
VI -ти пожарен и спасителен полк „Обучение“			

Приложение G

Информация в табличен вид за тренировъчната програма и начина на активация на Механизма за гражданска защита на ЕС



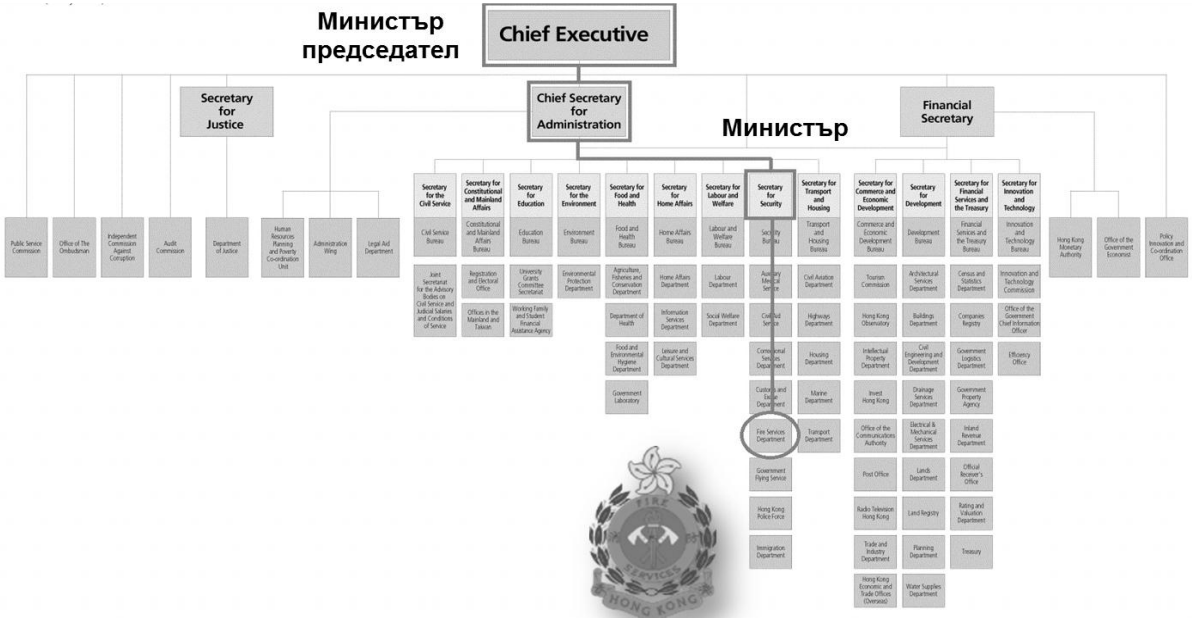
Фиг. G1. Тренировъчна програма Механизма за гражданска защита на ЕС



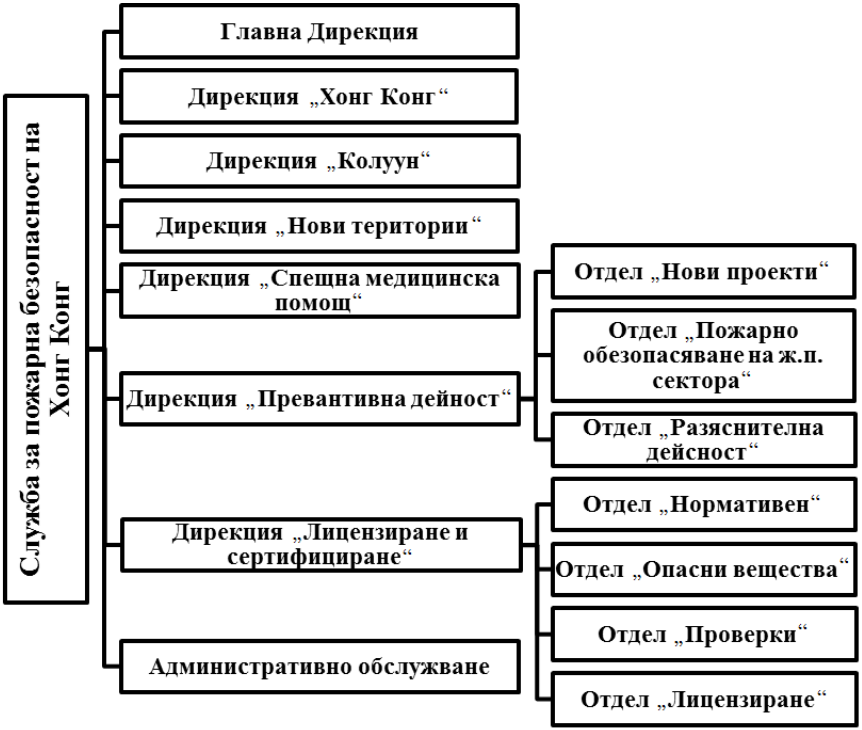
Фиг. G2. Начин на активация на Механизма за гражданска защита на ЕС

Приложение Н

Информация в табличен вид за структурата на Службата за ПБЗН на Хонконг



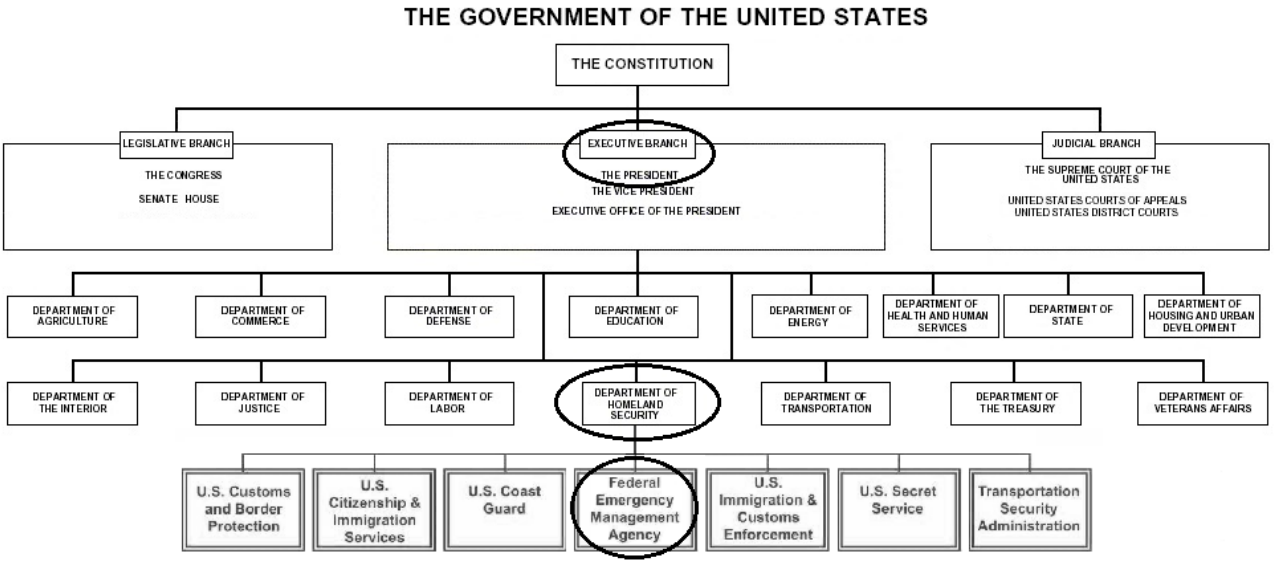
Фиг. Н1. Място на Службата за ПБЗН в общата структура на управление на Хонконг



Фиг. Н2. Структура на Службата за ПБЗН на Хонконг

Приложение I

Информация в табличен вид за структурата на Службата за ПБЗН на Съединените американски щати



Фиг. I1. Място на FEMA и пожарната структура в организационната структура за управление на САЩ



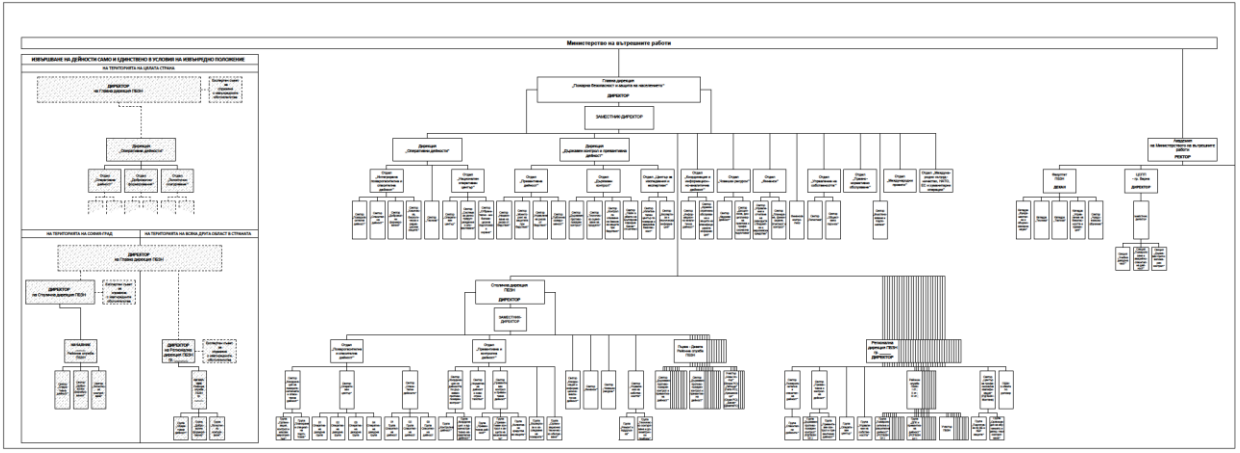
Фиг. I2. Организация на пожарно управление в САЩ

Приложение J

Детайлна схема на организационната структура на предлагания първи модел

Схемата в пълен размер (стр. 277) и легенда на символите (стр. 276) могат да бъдат намерени в дисертационния труд.

QR код за бърз достъп до дисертационния труд


Министерство на вътрешните работи
ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИ САМО И ЕДИНСТВЕНО В УСЛОВИЯ НА ИЗВЪНРЕДНО ПОЛОЖЕНИЕ
НА ТЕРИТОРИЯТА НА ЦЕЛАТА СТРАНА
ДИРЕКТОР
на Главна дирекция ПБЗН
Областни съвет по сигурност
Областна комисия по опазване на обществения ред
Дирекция „Оперативна дейност"
Отдел „Оперативни райони"
Отдел „Оперативен контрол"
Отдел „Оперативно планиране"
НА ТЕРИТОРИЯТА НА СОФИЯ (ГРАД)
НА ТЕРИТОРИЯТА НА ВСЯКА ДРУГА ОБЛАСТ В СТРАНАТА
ДИРЕКТОР
на Столична дирекция ПБЗН
ДИРЕКТОР
на Столична дирекция ПБЗН
Областен съвет по сигурност
Областна комисия по опазване на обществения ред
НАЧАЛНИК
Районно управление
ДИРЕКТОР
на Регионална дирекция ПБЗН
Областна комисия по опазване на обществения ред
Главна дирекция „Гранична полиция"
ДИРЕКТОР
ЗАМЕСТНИК-ДИРЕКТОР
Дирекция „Оперативна дейност"
Дирекция „Държавен контрол и нормативна дейност"
Отдел „Оперативно планиране и оперативна дейност"
Отдел „Оперативен контрол"
Отдел „Граничен контрол"
Отдел „Граничен надзор"
Отдел „Гранично разузнаване"
Отдел „Международно сътрудничество"
Отдел „Финансово-стопански дейности"
Отдел „Информационно осигуряване"
Отдел „Човешки ресурси"
Отдел „Правно-нормативно осигуряване"
Отдел „Връзки с обществеността"
Отдел „Международни проекти"
Отдел „Финансово-икономическа дейност, ЕСС и социални въпроси"
Ръководител на Националното звено за пътническа информация
РЕКТОР
Академия на МВР
ДЕКАН
ЦСПО гр. Пловдив
ДИРЕКТОР
Столична дирекция ПБЗН
ДИРЕКТОР
ЗАМЕСТНИК-ДИРЕКТОР
Регионална дирекция ПБЗН
ДИРЕКТОР

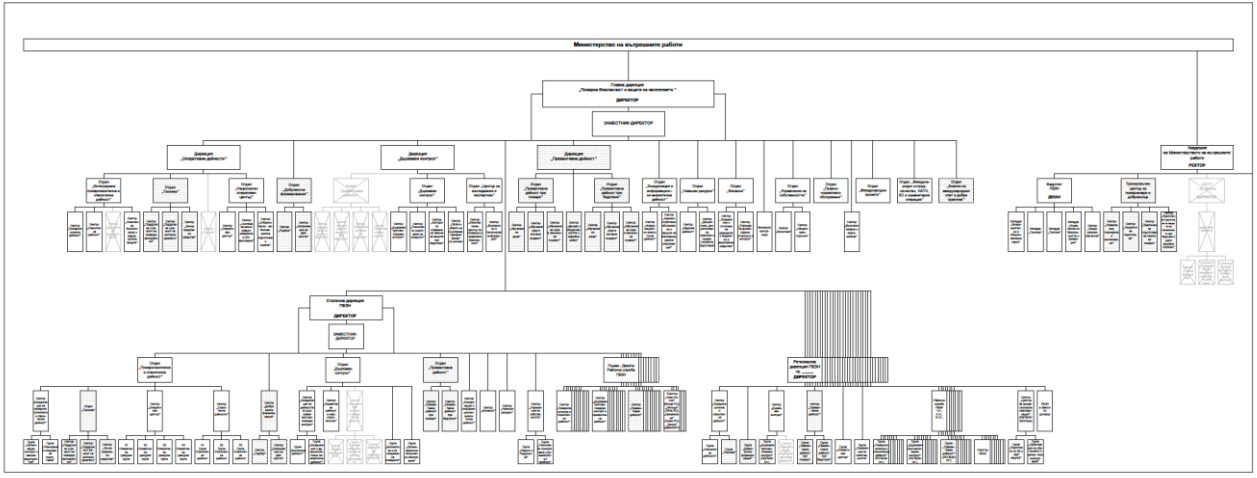
Приложение К

Детайлна схема на организационната структура на предлагания втори модел

Схемата в пълен размер (стр. 278) и легенда на символите (стр. 276) могат да бъдат намерени в дисертационния труд.

QR код за бърз достъп до дисертационния труд



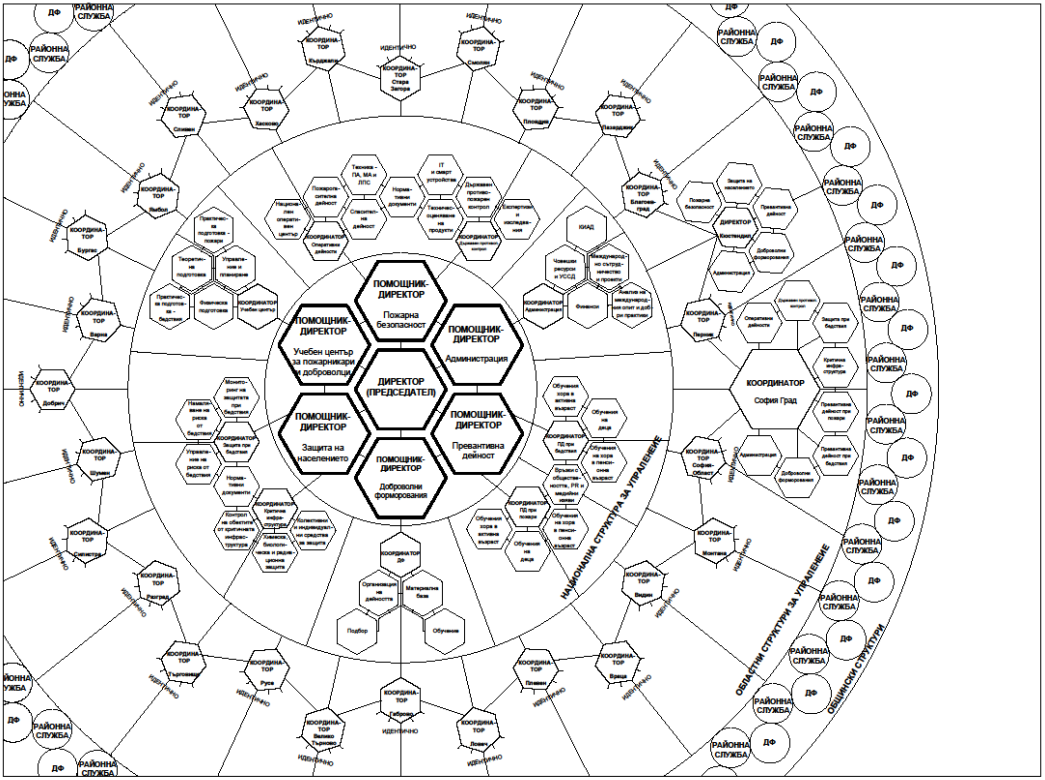

Министерство на вътрешните работи

Приложение L

Детайлна схема на организационната структура на предлагания трети модел

Схемата в пълен размер може да бъде намерена на стр. 279 на дисертационния труд.
QR код за бърз достъп до дисертационния труд




ПОМОЩНИК-ДИРЕКТОР
Пожарна безопасност
ПОМОЩНИК-ДИРЕКТОР
Учебен център за пожарникари и доброволци
ПОМОЩНИК-ДИРЕКТОР
Администрация
ДИРЕКТОР (ПРЕДСЕДАТЕЛ)
ПОМОЩНИК-ДИРЕКТОР
Защита на населението
ПОМОЩНИК-ДИРЕКТОР
Превантивна дейност
ПОМОЩНИК-ДИРЕКТОР
Доброволни формирования
КООРДИНАТОР
София Град
НАЦИОНАЛНИ СТРУКТУРИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ
ОБЛАСТНИ СТРУКТУРИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ
ОБЩИНСКИ СТРУКТУРИ
РАЙОННА СЛУЖБА
ДФ

Д-Р ИНЖ. МАРТИН ЛЮБОМИРОВ ИВАНОВ

ОРГАНИЗАЦИОННИ МОДЕЛИ ЗА ПОЖАРНА БЕЗОПАСНОСТ И ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО В УСЛОВИЯ НА ПРОМЕНЯЩАТА СЕ СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ

ISBN 978-954-2977-96-4 PDF

Българска
Първо издание, 2022

Компютърна обработка и оформление:
Свиленка Атанасова

Формат - 145/205
Обем - 238

Дадена за печат - януари 2022
Излязла от печат - февруари 2022
Предпечат и печат – Рекламно-издателска къща ДиоМира



1113, София, бул. „Шипченски проход“ 52, бл.17, офис 317
Тел.: 0888 206 408, 0878 888 053; e-mail: diomira@mail.bg
***Facebook:** Рекламна къща ДиоМира*



Д-р инж. Мартин Любомиров Иванов защитава бакалавърска степен във факултет „Пожарна безопасност и защита на населението“ на Академията на МВР и магистърска степен във факултет „Командно-щабен“ на Военна академия „Г.С. Раковски“. През 2021 г. придобива образователната и научна степен „доктор“ по „Организация и управление извън сферата на материалното производство (национална сигурност)“.

Преподавател е по две учебни дисциплини в Академията на МВР - „Управление при кризи“ във факултет „Полиция“ и „Противопожарна тактика“ във факултет „Пожарна безопасност и защита на населението“.

Действащ служител е на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ като инспектор в сектор „Пожарогасителна и спасителна дейност“ на Седма РСПБЗН към СДПБЗН. Има богат международен опит в дългосрочни обучения и практики в Естония, Португалия, Хонконг и др.

Автор е на редица статии в реферирани и индексирани научни журнали в областта на пожарната безопасност и защитата на населението, както и на учебното пособие „Действия на органите на МВР при критични инциденти. Казуси“ в съавторство с проф. д-р Владко Иванов - АМВР.

ISBN 978-954-2977-95-7
9 789542 977957