НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ

ОБЩИНАТА – ЯДРО НА МЕСТНАТА УСТОЙЧИВОСТ ПРИ КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР

ЕМИЛ КАБАИВАНОВ
УНИВЕРСИТЕТ ПО БИБЛИОТЕКОЗНАНИЕ
И ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ



Д-р Емил КАБАИВАНОВ *е български политик и лекар, кмет на Община Карлово.*

Роден е на 12 януари 1961 година в град Стара Загора. Магистър по медицина от ВМИ – Пловдив, със специалност ортопедия и травматология. Има и магистърска степен по икономика и стопанско управление от Югозападния университет „Неофит Рилски“ в Благоевград и по здравен мениджмънт от Висшия медицински институт в София. Докторант по „Национална сигурност“ в УНИБИТ.

От 1987 до 2003 г. работи като лекар-ординатор и ортопед-травматолог в общинската болница „Д-р Киро Попов“ в Карлово. Политическата му кариера в местното управление започва като председател на Общинския съвет – Карлово от 1999 до 2003 г., след което е избран за кмет на Карлово – пост, който заема от 2003 до 2007 г., а след това отново от 2011 г. досега.

От 2012 до 2013 г. е лидер на СДС. След това е зам. - председател на партията. От 2015 г. е член на Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

Резюме: *Статията изследва ролята на общината като основно териториално равнище за изграждане на устойчивост и управление на кризи от невоенен характер. Анализира се преходът от реактивен към превантивен и адаптивен модел на управление, при който местната устойчивост се формира чрез взаимодействието между институционален капацитет, ресурси, комуникация, социален капитал и гражданска готовност. Обосновава се тезата, че реалният общински капацитет не следва да се измерва единствено чрез наличието на планове, структури и материални средства, а чрез способността им да бъдат трансформирани във функционални обществени способности. Предлага се гражданската готовност да бъде разглеждана като един от ключовите индикатори за ефективността на общинската система за защита.*

Ключови думи: *община, местна устойчивост, управление на кризи, защита при бедствия, общински капацитет, гражданска готовност, социален капитал, управление на риска.*

THE MUNICIPALITY AS THE CORE OF LOCAL RESILIENCE IN NON-MILITARY CRISES

EMIL KABAIVANOV
[1]UNIVERSITY OF LIBRARY STUDIES AND INFORMATION SCIENCES
EMILKABAIVANOV12@GMAIL.COM

Abstract: *The article examines the role of the municipality as the primary territorial level for building resilience and managing non-military crises. It analyses the transition from a reactive to a preventive and adaptive governance model in which local resilience results from the interaction between institutional capacity, resources, communication, social capital and citizen preparedness. The paper argues that municipal capacity should be assessed not merely through the formal existence of plans, struc-*

tures and resources, but through their transformation into functional societal capabilities. Citizen preparedness is therefore proposed as a key indicator of the actual effectiveness of the municipal protection system.

Keywords: *municipality, local resilience, crisis management, disaster risk reduction, municipal capacity, citizen preparedness, social capital, risk governance.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременната среда за сигурност се характеризира с нарастваща взаимозависимост между природни, технологични, социални, икономически и инфраструктурни рискове. Това разширява традиционното разбиране за сигурността и поставя необходимостта от управление на бедствията и кризите от невоенен характер в контекста на устойчивостта на държавата и обществото.

Тази промяна постепенно измества традиционния модел [1] на управление, основан преимуществено върху реакцията след настъпване на кризисното събитие. На негово място се утвърждава интегриран подход, който обхваща целия цикъл на риска – превенция, намаляване на уязвимостта, подготовка, реакция, възстановяване и извличане на поуки. Рамката от Сендай за намаляване на риска от бедствия 2015–2030 г. поставя като основни приоритети разбирането на риска, укрепването на управлението на риска, инвестирането в устойчивост и повишаването на готовността за ефективна реакция и последващо възстановяване [2].

Тази трансформация има особено значение за местното управление. Независимо от националния характер на системите за сигурност и защита на населението, всяко бедствие или друга криза се проявява върху конкретна територия и засяга конкретна общност. Именно на местно равнище възниква първоначалната необходимост от предупреждение, евакуация, спасяване, медицинска помощ, осигуряване на подслон и възстановяване на жизненоважните услуги.

В България това разбиране има и нормативно измерение. Законът за защита при бедствия изгражда планирането на намаляването на риска на национално, областно и общинско равнище и възлага съществени функции на органите на местното самоуправление [2]. По този начин общината се явява не просто административен изпълнител на решения, взети на централно ниво, а териториален център, в който националните политики за защита трябва да бъдат трансформирани в практически способности.

Целта на настоящата статия е да обоснове ролята на **общината като ядро на местната устойчивост** и да изведе основните компоненти, чрез които формалният институционален капацитет се превръща в реална способност за защита на местната общност.

Основната теза е, че устойчивостта на общината не се определя единствено от наличието на нормативни документи, административни структури, материални ресурси и процедури. Тя е резултат от способността тези елементи да бъдат активирани своевременно, координирано и разбираемо за населението, като бъдат интегрирани с ресурсите на бизнеса, доброволните структури, социалните мрежи и самите граждани.

1. ОТ РЕАКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ КЪМ УПРАВЛЕНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА

Традиционното разбиране за управление при бедствия дълго време поставя основния акцент върху реакцията – мобилизиране на сили и средства след настъпването на събитието и ограничаване на непосредствените последствия. Съвременният подход към риска разширява тази перспектива. Управлението започва много преди възникването на кризата и продължава след приключването на непосредствената реакция.

Рамката от Сендай разглежда риска като резултат от взаимодействието между опасност, експозиция, уязвимост и съществуващ капацитет за справяне [2]. Оттук произтича фундаментална промяна в разбирането за готовността. Наличието на план, техника или организационна структура е необходимо, но не е достатъчно условие за ефективност.

Устойчивостта означава способност системата да поеме въздействието на кризисното събитие,

да запази критичните си функции, да се адаптира към променените условия и да използва натрупания опит за намаляване на бъдещия риск. Следователно целта не трябва да бъде единствено връщане към състоянието отпреди кризата, тъй като това би могло да означава възстановяване и на съществувалите преди нея уязвимости. Възстановяването трябва да създава по-висока степен на устойчивост.

Особено значение в това отношение има концепцията на Fran Norris, Susan Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen Wyche и Rose Pfefferbaum. Авторите определят общностната устойчивост като процес, основан върху взаимодействието между четири групи адаптивни способности – **икономическо развитие, социален капитал, информация и комуникация и общностна компетентност** [4].

Приложена към местното управление, тази концепция показва ограниченията на традиционната оценка на общинската готовност. Общината може да притежава планове, техника и административна структура, но това само по себе си не доказва способността ѝ ефективно да защити населението. Необходимо е ресурсите да са достъпни, механизмите да бъдат познати, участниците да могат да взаимодействат, а населението да разбира как трябва да действа.

Тук може да бъде направено разграничение между **формална и функционална готовност**.

Формалната готовност характеризира наличието на изискуемите институционални елементи – планове, структури, процедури, техника, доброволни формирования, системи за предупреждение и други нормативно определени способности.

Функционалната готовност показва доколко тези елементи могат действително да бъдат използвани в условията на криза.

Следователно:

- планът е функционален, когато процедурите му са известни и практически приложими;
- системата за предупреждение е функционална, когато населението разпознава сигналите и знае как да реагира;
- подготовката е функционална, когато изгражда практически умения;
- доброволното формирование е функционално, когато разполага с готовност за действие и е интегрирано в местната система;
- комуникационният канал е функционален, когато информацията достига своевременно до гражданите и се възприема като надеждна.

Така преходът от реактивно управление към устойчивост може да бъде определен като **преход от наличие на институционални ресурси към изграждане на практически обществени способности**.

2. ОБЩИНАТА - НАЧАЛНО РАВНИЩЕ НА РЕАКЦИЯ

Централната власт определя нормативната и стратегическата рамка, националните приоритети и механизмите за разпределение на специализирани ресурси. Тя осигурява способности, които по своя мащаб или специфика не могат да бъдат поддържани от всяка отделна община.

Независимо от това първите практически действия при значителна част от кризите [6] започват именно на местно равнище.

Местната власт трябва да разполага с възможност своевременно да:

- оцени възникналата обстановка;
- определи непосредствено застрашените райони;
- предупреди населението;
- подпомогне организирането на евакуацията;
- определи приоритетите за защита;
- мобилизира наличните местни ресурси;
- осигури първоначална подкрепа за засегнатото население;
- координира действията с регионалните и националните структури.

Рамката от Сендай поставя специален акцент върху ясното разпределение на отговорностите между националното и местното равнище и върху осигуряването на необходимите правомощия и ресурси на местните власти [2]. UNDRR също разглежда местните стратегии като инструмент за адаптиране на общите принципи за намаляване на риска към конкретните характеристики на територията [5].

Основното сравнително предимство на общината е **териториалното познание**.

На местно равнище могат най-точно да бъдат идентифицирани специфичните опасности, състоянието на инфраструктурата, местата с концентрация на население, рисковите производствени обекти, наличните транспортни възможности, со-

циалните и здравните заведения, училищата, местата за временно настаняване и наличните материални ресурси.

Особено важно е предварителното идентифициране на уязвимите групи – възрастни хора, лица с увреждания, самотно живеещи, деца, хора с ограничена мобилност и домакинства с недостатъчен собствен ресурс за справяне.

Следователно общината притежава информационно предимство, което националното равнище трудно би могло да възпроизведе в същата степен на детайлност.

Второто предимство е **времето**. При много бедствия първите минути и часове са решаващи. Местен ресурс, който може да бъде активиран непосредствено, понякога има по-голяма оперативна стойност от значително по-мощен ресурс, който трябва да бъде придвижен от друго място.

Третото предимство е **институционалната близост до гражданите**. Кметът, кметовете на кметства и общинската администрация представляват най-близкото до населението равнище на публичната власт. Това създава възможност за постоянна двупосочна комуникация – не само за разпространяване на предупреждения, но и за получаване на информация за конкретните потребности на общността.

Институционалната близост обаче представлява само **потенциално оперативно предимство**. Тя не гарантира автоматично ефективност. Без достатъчен експертен капацитет, ресурси, актуални процедури, обучение и комуникационни механизми близостта може да се превърне в допълнителен източник на обществен натиск.

Този проблем е особено характерен за по-малките общини. Те могат да бъдат изложени на същите или дори на по-високи териториални рискове, но разполагат с по-ограничен административен, технически и финансов капацитет. OECD подчертава, че ефективното управление на риска на местно равнище зависи в значителна степен от наличния финансов и управленски капацитет и от взаимодействието между различните управленски равнища [6], [7].

Затова отношенията между централната и местната власт не трябва да се разглеждат като противопоставяне между самостоятелни системи. Те представляват **многостепенна структура от взаимно допълващи се способности**.

3. ОТ СОБСТВЕН РЕСУРС КЪМ МРЕЖОВ ОБЩИНСКИ КАПАЦИТЕТ

Общината по правило не разполага и не е необходимо да разполага самостоятелно с целия ресурс, който би бил необходим при голяма криза.

В управлението могат да участват структури на пожарната безопасност и защитата на населението, полицията, спешната медицинска помощ, областната администрация, военни формирования, ВиК оператори, електроразпределителни дружества, телекомуникационни компании, транспортни оператори, строителни фирми, доброволни формирования, неправителствени организации и граждани.

Това налага различно разбиране за общинския капацитет. Той следва да бъде измерван не само чрез ресурсите, които са собственост на общината, а чрез **способността на местната власт да идентифицира, мобилизира и координира ресурсите, съществуващи на съответната територия**.

Този подход може да бъде определен като **мрежов модел на местна устойчивост**.

При него една строителна фирма с тежка техника, транспортно предприятие, което разполага с автобуси, хотелска база с капацитет за временно настаняване, предприятие с резервни генератори или местна организация от доброволци могат да бъдат част от реалната способност на общността за реакция, без да са структурни звена на общинската администрация.

Ключово значение придобива предварителното картографиране на ресурсите. Ако подобна информация се събира едва след настъпване на бедствието, времето за реакция се увеличава и системата е принудена да импровизира.

Ефективната община следва предварително да знае:

- какви ресурси съществуват;
- къде са разположени;
- кой може да вземе решение за предоставянето им;
- как могат да бъдат активирани;
- какви ограничения съществуват при използването им;
- как могат да бъдат интегрирани в управлението на конкретна ситуация.

Следователно местната устойчивост не е функция единствено на размера на общинския бюджет. Тя зависи и от **организационната способност да се превърне съществуващият на територията обществен и частен ресурс в координирана система за действие**.

4. СОЦИАЛНИЯТ КАПИТАЛ И ДОВЕРИЕТО КАТО РЕСУРС НА УСТОЙЧИВОСТТА

При бедствия хората не разчитат единствено на публичните институции. Семейството, съседите, приятелските отношения, местните организации и неформалните общностни мрежи често осигуряват първата непосредствена подкрепа.

Daniel Aldrich и Michelle Meyer показват значението на социалния капитал както за взаимопомощта по време на бедствие, така и за последващото възстановяване на общността [8].

За общинското управление това има две важни последствия.

Първо, неформалните социални мрежи не трябва да се разглеждат като конкурент или алтернатива на институционалната система. Те представляват съществуващ обществен ресурс, който може да бъде включен в общия местен капацитет.

Второ, общината трябва предварително да създава механизми за свързване на тези мрежи с институционалната система – чрез доброволни формирования, местни инициативи, обучения, контакти с неправителствени организации, квартални структури и предварително определени комуникационни канали.

Не по-малко важно е институционалното доверие.

Кризисната комуникация се осъществява в условия на несигурност, недостиг на информация и повишена обществена тревожност. В подобна среда поведението на гражданите зависи не само от съдържанието на дадено предупреждение, но и от доверието към институцията, която го отправя.

При ниско доверие дори технически правилната информация може да не предизвика очакваното поведение.

Следователно доверието не е абстрактна характеристика на отношенията между местната власт и населението. То представлява **оперативен ресурс**, натрупван в периода преди кризата и използван по време на нейното възникване.

5. МОДЕЛ НА ОБЩИНАТА КАТО ЯДРО НА МЕСТНАТА УСТОЙЧИВОСТ

Направеният анализ позволява общинската устойчивост да бъде представена чрез пет взаимносвързани измерения:

Първо – познаване на местния риск. Общината трябва да разполага с актуална оценка на опасностите, експозицията, уязвимостите, критичната инфраструктура и уязвимите групи.

Второ – институционален и ресурсен капацитет. Необходимо е наличие на приложими планове, организационни структури, комуникационни средства, материални ресурси и подготвен персонал.

Трето – мрежова координация. Общината трябва да бъде способна да свързва собствените си ресурси с тези на държавните структури, бизнеса, доброволците и неправителствените организации.

Четвърто – комуникация, доверие и социален капитал. Информацията трябва да достига до населението чрез разпознаваеми канали, а взаимодействието между гражданите и институциите да се основава на предварително изградено доверие.

Пето – гражданска готовност. Населението трябва да притежава практически знания и способности за самозащита, взаимопомощ и организирано поведение.

Местната устойчивост може да бъде разглеждана като функция на пет взаимосвързани компонента – институционален капацитет, способност за мобилизиране на ресурси, мрежова координация, обществено доверие и готовност на гражданите:

МУ = *f* (ИК, РМ, МК, ОД, ГГ).

Моделът подчертава, че устойчивостта не произтича от простото наличие на отделни ресурси и структури, а от способността им да функционират съвместно и да се трансформират в координирано действие на институциите и местната общност.

Тези компоненти не трябва да се възприемат като механичен сбор. Те се намират във функционална взаимозависимост. Слабостта на един от компонентите може значително да понижи ефекта от останалите.

Ето защо общината може да бъде определена като **ядро на местната устойчивост не защото концентрира всички ресурси, а защото трябва да притежава способността да ги свързва в единна функционираща система**.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съвременното управление на кризи от невоенен характер изисква преосмисляне на мястото на общината в системата за защита. Местната власт не трябва да бъде разглеждана единствено като административен изпълнител на национално определени политики, а като ключово териториално равнище, на което рискът се идентифицира, институционалните механизми се срещат с реалните характеристики на общността и започва непосредствената реакция.

Основното предимство на общината произтича от нейната близост до риска, ресурсите и населението. Това предимство обаче има функционална стойност само когато е подкрепено от достатъчен административен и експертен капацитет, предварителна подготовка, координационни механизми, надеждна комуникация и обществено доверие.

Поради това оценката на местната готовност трябва постепенно да се премести от въпроса **„Какво притежава общината?“** към въпроса **„Какво действително може да направи общината и местната общност при възникване на криза?“**

Това означава преминаване от оценка на наличието към оценка на функционалността.

Особено важно място в този процес заема гражданската готовност. Познаването на риска, разбирането на системите за предупреждение, участието в тренировки, информираността за местните планове и доброволните формирования и способността за самозащита и взаимопомощ представляват не само характеристики на населението, а индикатори за това доколко институционалната политика е достигнала до обществото.

Следователно устойчива не е просто общината, която притежава необходимите нормативни документи, структури и техника. Устойчива е общината, която е успяла да превърне тези ресурси в **разпознаваеми, достъпни и практически използваеми способности на цялата местна общност**.

Именно в това се състои същността на общината като ядро на местната устойчивост.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Иванов, Г., Методика за моделиране на аварии с опасни вещества в потенциално опасни обекти и с транспортни средства, Списание „Национална сигурност“, бр. 24, **ВикториИздат**, 2025, ISSN 2682-9983; ISSN 2682-941X, https://nacionalna-sigurnost.bg/%d0%b1%d1%80%d0%be%d0%b9-24/

[2] UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Geneva: United Nations, 2015. ISBN 978-92-1-132042-3.

[3] Закон за защита при бедствия. Обн. ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г., посл. изм. и доп., чл. 65, ал. 1. Accessed at: https://lex.bg/laws/ldoc/2135540282,

[3] NORRIS, Fran H.; STEVENS, Susan P.; PFEFFERBAUM, Betty; WYCHE, Karen F.; PFEFFERBAUM, Rose L. Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 2008, Vol. 41, Nos. 1–2, pp. 127–150. Print ISSN 0091-0562; Online ISSN 1573-2770.

[4] UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). *Words into Action Guidelines: Implementation Guide for Local Disaster Risk Reduction and Resilience Strategies*. Geneva: UNDRR, 2019.

[5] **Иванов, Г.,** Системата за гражданско-военно сътрудничество на НАТО в кризата в Косово, Списание “Национална сигурност”, бр. 12, 2022, с. 56-62. ISSN: 2682-941X & ISSN: 2682-9983, https://nacionalna-sigurnost.bg/%d0%b1%d1%80%d0%be%d0%b9-12/

[6] OECD. *Building Resilient Cities: An Assessment of Disaster Risk Management Policies in Southeast Asia*. OECD Green Growth Studies. Paris: OECD Publishing, 2018. ISBN 978-92-64-30539-7.

[7] OECD. *Building Resilience through Disaster Risk Management in Intermediary Cities*. Paris: OECD Publishing, 2026.

[8] ALDRICH, Daniel P.; MEYER, Michelle A. Social Capital and Community Resilience. *American Behavioral Scientist*, 2015, Vol. 59, No. 2, pp. 254–269. Print ISSN 0002-7642; Online ISSN 1552-3381.