

Interreg
Greece-Bulgaria
European Regional Development Fund



EUROPEAN UNION



eOUTLAND

Cooperation, Education, Innovation, Protection

Ръководство за
организационно
и оперативно
сътрудничество и
съвместимост на
доброволците за
гражданска защита в
трансграничната област

Съдържание

4	Резюме
5	Предговор
6	Extended summary
8	1. Въведение в темата за приноса на доброволците за гражданска защита
9	2. Значение на доброволната дейност за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България
11	3. Дейности на доброволците за гражданска защита съгласно националното и европейското законодателство
11	3.1 Институционална роля на доброволците за гражданска защита в Гърция
14	3.2 Институционална роля на доброволците за гражданска защита в България
17	3.3 Европейски механизъм за гражданска защита
19	4. Отчетени затруднения при организационното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област България-Гърция
19	4.1 Обучение и сертифициране
21	4.2 Институционална роля
24	4.3 Финансова помощ и застрахователно покритие
26	5. Оценка на ограниченията на организационното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България
27	6. Регистриране на затрудненията при оперативното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България
27	6.1 Езикови бариери
27	6.2 Културни бариери
28	6.3 Инфраструктури за достъп
28	6.4 Екологично съзнание
28	7. Оценка на затрудненията при оперативното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България.
29	8. Регистриране и оценка на ограниченията за съвместимост на техниката и оборудването на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България
30	9. Предложение за методи и добри практики за по-добро сътрудничество и съвместимост на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област, както в рамките на организационната, така и в рамките на оперативната дейност.
30	9.1 Организационна практика
31	9.2 Оперативна практика
32	9.3 Инструменти и оборудване
32	10. Библиография - законодателство
32	10.1 Гръцка библиография
33	10.2 Чуждестранна библиография
33	10.3 Гръцко законодателство

Резюме

В това ръководство са посочени и оценени организационните и оперативни бариери, които могат да се появят по време на сътрудничеството на гръцки и български доброволни формирования за гражданска защита при овладяване на кризисни или извънредни ситуации, предизвикани от природни бедствия в трансграничните региони. Сътрудничеството между формированията при управлението на кризи, предизвикани от природни бедствия, крие непредвидими опасности, когато става въпрос за трансгранично сътрудничество по отношение на превенция и реакция, поради наличието на различно оборудване, различни нива на организационна автономия и достъп до процедури, от двете страни на границата. Освен съществуващите различия, към непредвидимите опасности при съвместното трансгранично управление на кризи се включват езиковите бариери и межкултурните и административни различия. Освен това, в повечето случаи е налице липса на задълбочени знания и целенасочена информация във връзка с административните структури, процедури и официални компетенции на съответните съседни страни.

По-конкретно, на ниво организационно сътрудничество се регистрират три (3) основни категории бариери: а) ограничения, произтичащи от различията в образованието, обучението и сертифицирането на уменията на доброволците за гражданска защита на двете съседни държави, б) ограничения, произтичащи от различията в институционалната роля на доброволците за гражданска защита в двете страни и в) бариери, произтичащи от различията във финансовото осигуряване и застрахователното покритие на членовете на гръцките и българските формирования за гражданска защита. Бе направена оценка, според която и трите бариерни нива играят решаваща роля, тъй като засягат жизненоважни процедури, свързани с прилагане на действия за управление на кризи, дължащи се на природни бедствия, включително и за доброволните формирования за гражданска защита, които могат да участват в него.

На ниво оперативно сътрудничество бяха забелязани и регистрирани четири (4) основни категории бариери: а) ограничения, произтичащи от езикови различия, б) ограничения, произтичащи от социално-икономически различия, в) ограничения, произтичащи от различни инфраструктури за достъп, и г) ограничения, произтичащи от различията в екологичното съзнание и културата на двата народа. От тези категории езиковата бариера бе сметена за най-кризисна, тъй като когато езиковите ограничения съвпадат с други ограничения, последните стават по-сериозни. Във връзка с другите категории ограничения на ниво оперативно сътрудничество, при трансграничното сътрудничество между гръцките и българските доброволци за гражданска защита не са отбелязани особено важни случаи. Както съвременните и историческите социално-икономически

„Този документ е създаден в рамките на проект „Опазване на биоразнообразието в зоните от Натура 2000 и други защитени зони от природни бедствия чрез сертифицирана рамка за трансгранично образование, обучение и подкрепа на доброволци за гражданска защита на базата на иновации и нови технологии“ (eOUTLAND), финансиран по Програма за сътрудничество INTERREG V-A „Гърция-България 2014-2020“, съгласно Договор за БФП № B2.6d.06/02.10.2017. Проектът е съфинансиран от Европейския фонд за регионално развитие и от националните фондове на страните, участващи в Програмата за сътрудничество Interreg V-A „Гърция-България 2014-2020“.

условия, така и инфраструктурата и условията за опазване на околната среда в двете страни, не показват неблагоприятни различия на ниво сътрудничество между гражданите на двата народа.

И на последно място, основният източник на ограничения, свързан с несъвместимостта на техниката и оборудването на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничната зона между Гърция и България, се свързва основно с груповите моторизирани съоръжения, които изискват специализирана работа и имат особени спецификации за функциониране, и засяга много по-малко индивидуалните съоръжения или ръчните групови съоръжения на доброволците, чиято употреба е относително лесна. Ясно е, че такива ограничения играят решаваща роля при оперативното активиране на формированията за гражданска защита в трансграничните области.

В последният раздел на това ръководство, в заключителната част се предлагат методи и добри практики за по-добро сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничния регион, както на организационно, така и на оперативното ниво. Също така са включени предложения за съвместимост на оборудването и инструментите. Предложенията се организират в обобщителни таблици. Основното и важно предложение тук се отнася до създаването и функционирането на обща трансгранична структура за обучение, координация и управление на доброволните формирования и техните съвместни екипи в трансграничните райони, които ще бъдат в съответствие с националните закони на двете страни и ще използват нови технологични инструменти и техники, както и общи трансгранични протоколи.

ПРЕДГОВОР

Това ръководство представлява документ P1.1 по дейност „Предоставяне на специализирани научни услуги и инструменти за подкрепа на процеса на обучение и на оперативната дейност на доброволците за гражданска защита, които действат в трансграничния район Гърция-България” в рамките на проект „Protecting biodiversity at NATURA 2000 sites and other protected areas from natural hazards through a certified framework for cross-border education, training and support of civil protection volunteers based on innovation and new technologies“, с акроним “OUTLAND”, по Програма за териториално сътрудничество Interreg V-A „Гърция-България 2014-2020”.

„Този документ е създаден в рамките на проект „Опазване на биоразнообразието в зоните от Натура 2000 и други защитени зони от природни бедствия чрез сертифицирана рамка за трансгранично образование, обучение и подкрепа на доброволци за гражданска защита на базата на иновации и нови технологии“ (eOUTLAND), финансиран по Програма за сътрудничество INTERREG V-A „Гърция-България 2014-2020”, съгласно Договор за БФП № B2.6d.06/02.10.2017. Проектът е съфинансиран от Европейския фонд за регионално развитие и от националните фондове на страните, участващи в Програмата за сътрудничество Interreg V-A „Гърция-България 2014-2020”.

EXTENDED SUMMARY

The present handbook deals with the identification and assessment of the organizational and operational constraints that may arise during the collaboration of Greek and Bulgarian voluntary civil protection groups in the management of crises or emergencies from natural disasters across borders. Collaboration between actors related to preparedness and crisis management of natural disasters hides unpredictable risks when it comes to cross-border cooperation on prevention and response issues due to heterogeneous levels of equipment, organizational autonomy and access to procedures across borders. In addition to heterogeneity, unforeseen risks during cross-border crisis management include language barriers and intercultural and administrative barriers. In addition, there is often a lack of in-depth knowledge and targeted information on the administrative structures, procedures and official responsibilities of the neighboring countries.

In particular, at the level of organizational cooperation, three (3) main categories of restrictions were identified and recorded: (a) restrictions stemming from the differences in education, training and certification of the civil protection volunteer skills of the two neighboring countries, (b) differences in the institutionalized role of volunteer civil protection in the two countries and (c) constraints arising from differences in financial support and insurance cover for members of the volunteers civil protection groups in Greece and Bulgaria. All three levels of constraints have been assessed to play a crucial role due to addressing vital processes of crisis management actions for the volunteer civil protection groups that may be implementing them.

At the level of operational cooperation, four (4) main categories of restrictions have been identified and recorded: (a) limitations resulting from linguistic differences, (b) limitations resulting from socio-economic differences, (c) restrictions stemming from different access infrastructures, and (d) constraints arising from differences in the environmental awareness and culture of the citizens of the two countries. From these categories, that of language restrictions was assessed as the most crucial, as where

language constraints coincide with other barriers, the latter become more serious. In relation to the other categories of operational constraints, the case of cross-border cooperation between Greek and Bulgarian civil protection volunteers does not show any significant cases. Current and historical socio-economic conditions, as well as the infrastructure and the environmental protection conditions in the two countries, do not show prohibitive differences in the level of co-operation of citizens of the two countries.

Finally, the main source of equipment incompatibility amongst volunteer civil protection teams in the Greece-Bulgaria cross-border region refers mainly to group motorized equipment requiring special handling and having specific operational specifications. Personal equipment and manual handled equipment do not pose any difficulty when it comes to cooperation, due to their relatively straightforward use. It is clear that such restrictions play a determining role in operational actions implemented by cross-border civil protection groups at cross-border level.

In the final chapter of the present handbook, its conclusions lead to the proposal of procedures and good practices for better co-operation and compatibility of volunteer civil protection groups in the cross-border region at both organizational and operational level. Suggestions for compatibility of equipment and tools are also included. Proposals are organized in easy-to-use summary tables. One of the most important proposals refers to the establishment and operation of a cross-border body for training, coordination and management of the volunteer groups across the Greece-Bulgaria borders, in line with the national laws of the two countries, and which should utilize new technology tools and techniques and common cross-border protocols.

1. Въведение в темата за приноса на доброволците за гражданска защита

Доброволците са стълб на гражданското общество, тъй като приносът им укрепва социалното сближаване и демократичното участие, докато доброволният труд е всяка форма на неплатен труд и обществен принос и обединява всички дейности, които не се извършват с цел финансова изгода.

Доброволството се определя като социално пространство на гражданското общество, разграничено от държавата и пазара. То нито се стреми към конкуренция с държавата, нито има за цел да я замени. Напротив, то търси двупосочно сътрудничество с държавните структури, с цел съвместно да реагират по-ефективно на различни и сложни социални изисквания. По-специално, законът за доброволството развива дейности главно на равнището на социалните услуги и покрива със своите действия различните текущи нужди на обществото. От гореизложеното става ясно, че гражданската защита представлява област на интензивна дейност на съвременното доброволство.

В световен мащаб, съвременното доброволство следва развиващото се общество, показвайки различия от неговото традиционно значение главно по отношение на организационната му структура, която вече се стреми към подходящото образование и обучение на доброволците, както и към социален професионализъм. Доброволците, вече, вземат участие не само с предоставянето на техническа помощ, но и с нови методи, базирани на съвременните експертни знания. Също така, доброволството активно стартира своето присъствие не само при подпомагане на слабите социални групи, но и в други области, като опазването и управлението на околната среда.

От началото на 90-те години доброволството в Гърция започна да се разпростира извън границите на здравните и социалните грижи, а именно и в областта на защитата на човешките права, миграционните въпроси, околната среда, опазването на горите, природните бедствия и др. От наличните данни в Интернет се вижда, че днес в Гърция повече или по-малко активните доброволни формирования, включително неправителствените организации (НПО), се приближават до 3000. Освен нарастване броя на организациите, паралелно се наблюдава и развитие на програмите за доброволна работа, увеличаване на възможността за участие в доброволни служби, както и увеличаване на участието на гражданите в доброволни дейности. За това допринесе и интересът, който често се проявява от Организациите на местното самоуправление (ОМС) с включването на все по-голям брой програми за предоставяне на доброволни услуги в тяхната област на действие. Важна крачка за развитието представлява изричното позоваване на Кодекса на Общините и Общностите при разгръщане на доброволната дейност и социалната солидарност чрез създаването на мрежи за местна социална солидарност, доброволни организации, доброволни работни групи и формирования, които се активират, за постигане на целите и за подпомагане на делото за социална защита и солидарност на местните власти (чл. 75 от Закон 3463/2006). За важна стъпка в областта на развитието на доброволната дейност за гражданска защита в Гърция се счита създаването на „Гръцката федерация на организациите за доброволна гражданска защита“ през октомври 2012 г. със седалище в Солун и клон в Пирея. Тази фондация е резултат от сътрудничеството между формированията, чийто предмет на дейност се основава на действията за гражданска защита, а основните цели на Федерацията са свързани с въпроси относно институционалния, оперативния, образователния и социално-хуманитарния характер на формированията.

Въпреки големия напредък в областта на доброволството, повечето от съществуващите доброволни формирования се характеризират с частични действия, кратка продължителност на активната работа и липса на организация. Причините се крият главно в липсата на ресурси, институционалната роля и подходящото обучение за развитие, активиране и устойчивост.

По-специално, в широкия обхват на гражданската защита, различният начин за справяне с различните бедствия има за резултат създаването на доброволни формирования с различни функционалности като гасене на пожари, гасене на горски пожари, защита на горите, противопожарна охрана, изследвания и спасяване, предоставяне на първа помощ, психосоциална подкрепа и т.н., но без обща и съгласувана рамка за организация и развитие.

Независимо от това доброволните формирования за гражданска защита са пионери в организираните доброволни действия. Създаването на Генералния Секретариат за Гражданска Защита и създаването на Регистъра на доброволните организации бе едно от първите организирани действия на гръцката държава за признаването и функционирането на доброволните формирования за гражданска защита в страната.

По-конкретно относно управлението на пожари на открито, доброволната дейност за гражданска защита играе ключова роля за ефективността на системата за защита на горските екосистеми, допринасяйки за опазването на горите, ранното идентифициране и предотвратяване на пожарите, за обхващането на изолираните райони на местно равнище и укрепване на репресивните групи в случаи на големи бедствия. Същевременно тя допринася за по-ефективно използване на предоставяните от държавата финансови ресурси, което позволява по-добро географско и секторно разпределение. Също така има значителен принос за повишаване на осведомеността и мобилизирането на гражданите в полза на безопасността, превенцията и по-широката защита на горските територии.

Днес обаче в Гърция използването на доброволците за оперативни цели остава ограничено в сравнение с много други страни от Европейския съюз и извън него. Липсата на: а) организирана система за доброволна дейност за гражданска защита, б) единна и последователна система за обучение, сертифициране и оценка, в) ясна рамка на застрахователно покритие, г) материално-техническо оборудване; (д) ресурси, както и е) общи цели на заинтересуваните страни (Доброволни формирования, Местно управление, Противопожарна служба, Генерален секретариат за гражданска защита), са едни от най-основните въпроси, които понастоящем ограничават ролята на доброволците за гражданска защита в Гърция.

2. Значение на доброволната дейност за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България

Адаптирането към изменението на климата е предизвикателство в пограничните райони, където извънредните ситуации, дължащи се на природни бедствия, могат да се засилят на трансгранична основа. Създаденото напрежение се дължи до голяма степен на намесата на много организации при предприемане на съответните действия. Структурите, които често са географски разпръснати, следват различни процедури и често не са функционирали заедно преди появата на извънредна ситуация на трансгранично ниво. Въпреки това, подобряването на плана за действие и прилагането на адаптивни стратегии за реакция на трансгранично ниво на международните граници увеличава устойчивостта на обществата и намалява тяхната уязвимост към климатичните промени. През следващите десетилетия съществува вероятност изменението на климата да увеличи риска от наводнения и от широкомащабни

пожари на открито (mega-fires). Разработване на ефективно трансгранично управление на извънредни ситуации изисква съвместно планиране, създаване и развитие на капацитет, както и иновативни подходи (Murphy et al., 2016).

Сътрудничеството между структурите относно готовността и способностите за управление на кризи, предизвикани от природни бедствия, крие непредсказуеми рискове, когато включва трансгранично сътрудничество по въпросите на превенцията и реакцията, поради разнородните нива на оборудване, организационната автономност и достъпа до процедури, от двете страни на границата. В допълнение към разнородността на горепосоченото, непредвидените рискове при съвместно трансгранично управление на кризи включват езикови, междукултурни и административни бариери. Освен това, в повечето случаи липсват задълбочени познания и целенасочена информация за административните структури, процедурите и официалните правомощия на съответните организации на съседната страна.

Ако се изисква незабавна реакция в случай на извънреден инцидент от трансграничен мащаб, поради природно бедствие, тогава организацията-координатор от една държава е призована да разбере възможно най-бързо, с коя съответно организация от съседната страна трябва да осъществи контакт и във връзка с кой процес. Липсата на достатъчна и ясна информация на държавите, които може да се озоват в позиция да управляват трансграничните кризи, е важен въпрос, произтичащ от съвместимостта на процедурите и националните рамки, които могат да се различават значително въз основа на правните, административните, но и техническите спецификации.

От времева гледна точка, разпространението на информация и комуникацията са особено важни елементи за предварителното планиране на действия за управление на извънредни ситуации, вследствие на природни бедствия, както и за ад хок управлението при поява на такава нужда. Конфликтът на интереси, съчетан със сложността на процесите на централното управление, може да създаде пречки за устойчивостта на трансграничната цялост. Например, съществува вероятност съседните държави, да не постигат съгласие въз основа на общи трансгранични процедури, които да бъдат установени, за да се гарантира координирано управление на кризи. Освен това устойчивото управление на кризи е постоянна и трудна задача, често изискваща големи финансови ресурси. Макар че тези по-високи разходи със сигурност ще бъдат добра инвестиция за по-голямата устойчивост на обществата на трансгранично ниво, политически и правни фактори могат да възпрепятстват подобни трансгранични решения. Следователно, до известна степен, трансграничното управление на кризи следва да бъде подкрепено от политически инициативи, като в същото време трябва да бъде прието от широката общественост (Fekete and Fiedrich, 2018).

Въз основа на тези проблеми Законът за доброволчеството за гражданска защита би могъл да бъде мост и движеща сила за стратегическото установяване на процедури в контекста на устойчиво трансгранично управление на неблагоприятните последици от природни бедствия. Както стана ясно, организираното доброволчество има тенденция да се превърне във важен компонент на гражданското общество. Днес то постоянно променя своите аспекти, съдържание и методи, следвайки нуждите и изискванията на обществото. Доброволната дейност може да се определи като дейност, която се извършва по индивидуален начин, спонтанно, без да се очаква индивидуална печалба, от гражданите поотделно или от колективни структури, единствено с цел солидарност. Тази социална дейност се помещава в гражданското общество отвъд държавата и пазара. Тя не е заместител на държавата, нито търси конкурентна връзка с нея (Vernikos, 2004). Това ръководство ще представи темата за организираната доброволна гражданска защита, отговаряща на новите социални потребности и прогресираща извън традиционните форми на солидарност.

3. Дейности на доброволците за гражданска защита съгласно националното и европейското законодателство

3.1 Институционална роля на доброволците за гражданска защита в Гърция

Според Европейския доброволчески център доброволчеството е средство за постигане на социално приобщаване и социална интеграция и допринася за социалното сближаване, създавайки връзки на доверие и солидарност чрез инвестиране в социалния капитал. Това е един от начините, по който хората от всички социално-икономически класове и възрасти могат да допринесат за положителното развитие и промяна, могат да използват един ценен инструмент за насърчаване на активното и отговорното социално участие. В същото време доброволчеството представлява основна сила за укрепване на местното развитие и гражданското общество. Под термина гражданско общество се имат предвид форми на социални дейности, извършвани от лица или групи, които не са свързани с или управлявани от държавата.

Относно управлението на извънредни ситуации се наблюдават доста случаи, при които повишените изисквания за намеса надвишават държавния капацитет или на реална база, или относно размера на ресурсите, налични за тази цел. Поради тази причина и в световен мащаб тенденцията, която се развива, е самоуправлението на част от тези ситуации чрез Закон (или Движението) за доброволчеството (Фундас и Караману, 2013).

Генералният секретариат за гражданска защита, като първи опит за организиране на обществото в мрежи и с цел повишаване ефективността на доброволните формирования и техните възможности, разработи пилотно през 2001 г. Система на доброволците за гражданска защита, която е институционализирана една година по-късно. Целта на системата е да използва систематично доброволните формирования за управление на неблагоприятните последици, вследствие на природни бедствия. В рамките на системата, доброволните формирования се считат за ресурси, които активно участват в гражданската защита (Фундас и Караману, 2013).

Генералният секретариат за гражданска защита е националният орган за интегриране на гръцките доброволни формирования и квалифицираните доброволци в регистъра, който следи за осъществяването на горепосочените цели в рамките на гражданската защита. Доброволните формирования и квалифицираните доброволци са включени в потенциала за гражданска защита, поемайки поддържането на превантивните мерки, реагирането (спомагателна роля) и възстановяването след бедствие.

Регистърът на доброволните организации може да включва юридически лица или сдружения с нестопанска цел, както и доброволни формирования и групи доброволци, работещи в рамките на местното самоуправление, ако от техния устав или от тяхната доказана дейност от близкото минало произтича извършването на дейност в областта на гражданската защита. Регистърът на доброволните организации включва и физически лица, които поради професионалната си или научна дейност или поради доказан опит могат да поемат напълно задълженията, свързани с превенция, реагиране (спомагателна роля) и възстановяване и отстраняване на последиците след бедствие (уебсайт на Генералния секретариат за гражданска защита, 2018).

Доброволните формирования за гражданска защита се включват в регистъра на Генералния

секретариат за гражданска защита с решение на Генералния секретар за гражданска защита, като се обръща специално внимание на пространствения обхват на действията им (територия или регион или регионална единица или община) и се предвижда тяхното оперативно включване, при условие че се включват активно към координационните органи на местното самоуправление от първа и втора степен. Активизирането на доброволни формирования се осъществява от отделите за гражданска защита на регионалните звена и общини и е свързано с възникващите извънредни ситуации на местно ниво. Предлаганите услуги от страна на доброволните формирования е част от оперативните нужди, както се определя от координиращите органи, в които законно участват и представители на доброволните формирования, чиято основна цел е да подпомогнат работата на държавните механизми (Фундас и Караману, 2013).

Правната форма на доброволните формирования обикновено следва разпоредбите на Гражданския кодекс относно създаване на федерации, сдружения, юридически лица на публичното право с нестопанска цел, неправителствени организации и др. Полетата на действие на доброволните формирования, които допринасят за гражданската защита за постигане на целта за превенция, реагиране (спомогателно) и възстановяване след бедствия, са разностранни, тъй като са необходими широк спектър от знания, умения и ресурси. Някои често срещани полета на действие са (Фунда и Караману, 2013):

- Социално доброволчество за предоставяне на хуманитарна помощ и помощ на уязвимите групи от населението или засегнатите хора (жертвите);
- Екологична доброволна дейност чрез разработване на инициативи за опазване на екосистемите и повишаване на устойчивостта, за екологично образование, мониторинг на екологичното законодателство и др.;
- Доброволни действия, представляващи интересите на всяка доброволна организация, която подкрепя действията за гражданска защита;
- Доброволни действия в специфични области на гражданската защита, като управление на пожарите на открито и защита на горите от тях.

Представени са някои дейности, изпълнявани обикновено от доброволни формирования за гражданска защита в Гърция. Те са следните (Фундас и Караману, 2013):

- Пазене на блокирани улици и / или уязвими райони в случай на повишен риск от избухване на пожари на открито;
- Прилагане на противопожарни разпоредби, като например забрана за изгаряне на растителни остатъци, но и като цяло предприемане на мерки за предотвратяване и ограничаване на неблагоприятните последици от пожари в горите и земеделските земи;
- Патрулиране и наблюдение на горските територии, както и попълване на състава на наблюдателната станция (противопожарна кула);
- Управление на уязвимите групи от населението;
- Съдействие при обезлесяване;
- Информирание и мобилизиране на гражданите;
- Разполагане със специализирани кадри като лекари, социални работници, психолози и др.;
- Спасяване, извеждане на засегнатите и др.

Днес 486 доброволни формирования със седалища в цяла Гърция са регистрирани в регистъра на Генералния секретариат за гражданска защита. Генералният секретариат за

гражданска защита в своя годишен бюджет предвижда специален пакет за финансиране на дейностите на доброволните формирования, включени в регистъра. Разпределението на тези финансови средства, както и разпоредването с оборудване, средствата и консумативите се извършва с решение на Генералния секретар за гражданска защита. Обикновено финансовата подкрепа се осигурява чрез трансфер на кредити към регионите, което на свой ред осигурява необходимото оборудване и необходимите средства, които се използват от доброволните формирования. Паралелно, доброволните формирования са подкрепяни и от местното самоуправление чрез общински средства за гражданската защита (Фундас и Караману, 2013).

Националната система за доброволна гражданска защита, в рамките на която се определят функциите както на Генералния секретариат за гражданска защита, така и на доброволните формирования за гражданска защита, е създадена със Закон 3013/2002.

Неотдавнашният Закон 4249/2014 съдържа статии относно оперативната роля, институционалният статус, както и рамката на образованието и обучението на доброволни формирования за гражданска защита в Гърция. По-специално, законът има за цел реорганизацията на службите на Генералния секретариат за гражданска защита и превръщането му в модерна и гъвкава структура, с включването на противопожарна служба, която представлява неговата оперативна страна, както на централно, така и на регионално ниво.

С този нов закон, се обновява ролята и функцията на Противопожарната академия, като специална структура с икономическа независимост и като основен стълб на образователната дейност на Противопожарната служба, разширявайки рамките на своята мисия и интегрирайки в образователния цикъл и Националното училище за гражданска защита, официалният орган, отговорен за обучението и сертифицирането на доброволци в областта на гражданската защита.

Той също така предефинира институционалната рамка, следвана от доброволците и доброволните формирования за гражданска защита, въз основа на включени констатации от практическия опит, с цел възможно най-добро прилагане на институцията. По-специално, определят се основните понятия на Системата за доброволна гражданска защита, предвиждат се категориите, условията и процедурата за присъединяване на квалифицирани доброволци и доброволни формирования в Генералния секретариат за гражданска защита. Предвижда се и необходимото относно обучението на доброволците за гражданска защита, като необходима предпоставка за тяхното участие в редовни операции, което обучение се провежда главно от Националния учебен център за гражданска защита на Противопожарната академия или от сътрудничащи с него компетентни правителствени или частни организации, университети, Технологичен образователен институт, които са в състояние да предоставят обучение, свързано с областите на действие на гражданската защита.

В допълнение, описват се аналитично начинът, рамката и обхвата на оперативното участие, отговорността за мобилизиране и координацията на доброволците като действащи лица за гражданска защита в страната. Също така се обръща внимание на отговорността за наблюдение и оценка на оперативните действия на доброволните формирования и квалифицираните доброволци, както и на униформите, техните отличителни емблеми и техните индивидуални карти. В това постановление се уреждат въпросите за моралните възнаграждения и санкции на доброволците относно извънредни действия, които надхвърлят рамките за изпълнение на техните задачи, както и за неотговарянето или недостатъчното изпълнение на задълженията от страна на доброволни формирования или специализирани доброволци за гражданска защита.

И накрая се регламентира и въпросът, свързан със застрахователното покритие и гражданската отговорност на доброволците за гражданска защита, представляващ неизменен иск от тяхна страна, както и осигуряването на доброволци, които са държавни служители, юридически лица на публичното право, държавни юридически лица на частното право или на частния сектор, за периода, за който изпълняват горепосочените задължения, свързани със справянето в извънредни ситуации, и ако са приканани от компетентните органи да вземат участие, както и въпросът за съответните задълженията на техните работодатели, а също и финансовото им подпомагане с ресурси от годишния бюджет на Генералния секретариат за гражданска защита.

3.2 Институционална роля на доброволците за гражданска защита в България

Нормативната база, регламентираща дейността на Доброволните формирования е представена както следва:

- » Закон за защита при бедствия (Обн. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006 г., изм. ДВ. бр.41 от 22 Май 2007 г., изм. ДВ. бр.113 от 28 Декември 2007 г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008 г., изм. ДВ. бр.102 от 28 Ноември 2008 г., изм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009 г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009 г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009 г., изм. ДВ. бр.61 от 6 Август 2010 г., изм. ДВ. бр.88 от 9 Ноември 2010 г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010 г., изм. ДВ. бр.8 от 25 Януари 2011 г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011 г., изм. ДВ. бр.80 от 14 Октомври 2011 г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013 г., изм. и доп. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014 г., изм. и доп. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2015 г., изм. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.81 от 20 Октомври 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.51 от 5 Юли 2016 г., доп. ДВ. бр.81 от 14 Октомври 2016 г., доп. ДВ. бр.97 от 6 Декември 2016 г., изм. ДВ. бр.13 от 7 Февруари 2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.97 от 5 Декември 2017 г.) - Глава четвърта. Участие и съдействие на физическите лица, юридическите лица и едноличните търговци при бедствия, Раздел III. Доброволни формирования. Законът урежда обществените отношения, свързани с осигуряването на защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия.
- » Закон за МВР и Правилника за устройство и дейността на МВР (Обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014 г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014 г., изм. ДВ. бр.107 от 24 Декември 2014 г., изм. и доп. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.24 от 31 Март 2015 г., доп. ДВ. бр.56 от 24 Юли 2015 г., доп. ДВ. бр.61 от 11 Август 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр.81 от 14 Октомври 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр.97 от 6 Декември 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 27 Декември 2016 г., доп. ДВ. бр.13 от 7 Февруари 2017 г., изм. ДВ. бр.26 от 28 Март 2017 г., доп. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.97 от 5 Декември 2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 28 Декември 2017 г., изм. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018 г., изм. ДВ. бр.10 от 30 Януари 2018 г., изм. ДВ. бр.48 от 8 Юни 2018 г., изм. ДВ. бр.55 от 3 Юли 2018 г.). Законът урежда принципите, функциите, дейностите, управлението и устройството на Министерството на вътрешните работи (МВР) и статута на служителите в него.
- » Наредбата 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 (в сила от 03.07.2012 г., приета с ПМС № 123 от 25.06.2012 г., Обн. ДВ. бр.50 от 3 Юли 2012 г., изм. ДВ. бр.60 от 22 Юли 2014 г., изм. и доп. ДВ. бр.74 от 5 Септември 2014 г., изм. и доп. ДВ. бр.94 от 24 Ноември 2017 г.). С наредбата се определя редът 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.

- » Наредба № Із – 1669 от 17 август 2012 г. за реда за създаване, поддържане и водене на регистър на доброволните формирования за преодоляване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях (В сила от 31.08.2012 г., Издадена от Министерството на вътрешните работи, Обн. ДВ. бр.67 от 31 Август 2012 г., изм. и доп. ДВ. бр. 58 от 31 Юли 2015 г.)
- » Стратегия за развитие на доброволните формирования за защита при бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2012-2020. Стратегията е разработена за постигане на ефективна намеса при възникване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации на територията на Република България и за осигуряване активно участие на хората при защитата на техния живот и здраве, за опазване на околната среда и имущество. Тя е насочена към формиране на нова национално отговорна политика за активно участие на гражданите в дейности, насочени към осигуряване на собствената им безопасност.

Доброволните формирования се създават от кметовете на общини по решение на общинските съвети. Те са резултат от инициативността на органите за местно самоуправление и на отделните граждани. Доброволец е лице, което участва в доброволно формирование за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях. Доброволецът при предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях има правомощия, аналогични на пожарникарите и спасителите по чл. 124 Закона за Министерството на вътрешните работи.

В общини с население до 20 000 души, законодателно е регламентирано задължително да се създават доброволни формирования. Решенията за използването на доброволните формирования се вземат от кметовете на общини в съответствие с общинските планове за защита при бедствия или в други предвидени от закона случаи.

Създаването и организирането на доброволни формирования се осъществява на териториален принцип и е резултат от инициативата на местните власти и на гражданите, живеещи на тяхната територия за изпълнение на самостоятелни действия и/или за подпомагане на основните съставни части на Единната спасителна система. Дейността на доброволните формирования се осъществява при строго спазване и прилагане на свързаните с нея закони и подзаконни нормативни актове, както от страна на институциите, така и от страна на гражданите. Те могат много успешно да бъдат използвани при ограничаването и ликвидирането на последствията от наводнения, горски пожари, земетресения, неблагоприятни метеорологични явления силни ветрове, обилни снеговалежи, снежни бури, заледряване и екстремни температури, извършване на неотложни аварийно-възстановителни работи, оказване на първа долекарска помощ на пострадали и други дейности по защита на населението. Юридически лица може да създават за своя сметка също доброволни формирования. За изпълнението на тези дейности доброволците преминават необходимите видове обучение - първоначален основен курс, поддържащо, специализирано обучение и обучение за ръководител на доброволно формирование. Обучението ще се осъществява от представители на Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Българския червен кръст и от други ведомства. Обучението се извършва по места или в центрове за професионална квалификация при МВР и в други акредитирани училища и центрове. Териториалните органи на ГДПБЗН – МВР подпомагат кметовете на общините при подготовката на доброволците. Кметът на общината е длъжен да осигури обучение и екипировка на доброволеца, застрахова доброволеца срещу злополука, настъпила при или по повод изпълнение на договорните му задължения, както и за времето на обучение. Разходите за обучение,

екипировка и застраховка са за сметка на държавния бюджет като делегирана от държавата дейност. Средствата се отпускат с ежегодно решение на Министерски съвет: за обучение – 50 лв. на година; застраховка – 150 лв. на година; за екипировка – 1000 лв. на 5 години.

За времето на обучение или изпълнение на задачи по предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях, законодателят е регламентирал, че доброволецът се освобождава от работодателя или органа по назначаването за изпълнение на граждански, обществени и други задължения. За времето на участие в мероприятията и дейностите доброволецът получава възнаграждение за сметка на държавния бюджет при условия, по ред и в размери, определени от Министерския съвет, като това време се признава за служебен или трудов стаж. Доброволецът не е длъжен да изпълнява задълженията си в случаите, когато той или членове на неговото домакинство са непосредствено засегнати от бедствия, пожар или извънредна ситуация, като своевременно уведоми кмета.

Със създаването на доброволни формирования, дейностите по осигуряване защитата при бедствия, пожари и други извънредни ситуации са поставени на широка обществена основа. За тяхното ефективно функциониране е изграден и отработен механизъм, който да регламентира процесите на взаимодействие и координация с органите на държавната и местната власт. В Република България съществува система от държавни институции с различни компетентности по осигуряването на пожарната безопасност и защитата на населението при бедствия и други извънредни ситуации, които са разделени на следните нива (БАН / ИМИ, 2012):

- Министерски съвет. Представлява върховния орган на изпълнителната власт, който формира държавната политика в областта на защитата при бедствия и създава необходимата нормативна база за реализирането ѝ. Основните насоки на държавната политика в тази област се залагат в Националната програма за защита при бедствия и годишните планове за изпълнението ѝ. В програмата се определят приоритетите и ресурсното осигуряване на Единната спасителна система. За осигуряване дейността на доброволните формирования за управление на бедствия и извънредни ситуации, с постановление на Министерски съвет ежегодно се определят стандарти за подкрепа и овластяване;
- Министерство на вътрешните работи. МВР носи основната отговорност за защита от бедствия, пожари и други извънредни ситуации. Основната структура, която пряко се занимава с тази дейност е Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГДПБЗН-МВР). Нейните задачи, свързани с дейността на доброволните формирования, са предоставяне на методически указания на органите на изпълнителната власт по прилагането на нормативната база, водене и поддържане на регистъра на доброволните формирования, подпомагане органите на изпълнителната власт за организацията и обучението на доброволни формирования, улесняване на взаимодействието между органите на изпълнителната власт, занимаващи се с доброволци и сътрудничество със сродни структури на Европейския съюз, международни организации и други държави;
- Местна власт. Общините осъществяват по места държавната политика за защита на населението при бедствия, пожари и други извънредни ситуации. Кметовете на общини, с решения на общинските съвети, могат да създават доброволни формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации и намаляване на последиците от тях. Общините ще трябва, в зависимост от наличността, да осигуряват свободен достъп до специализирана техника и оборудване за изпълнение на функциите на доброволните формирования.

Наредбата за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формиро-

вания за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях се отнася до установяването и организацията на дейностите на доброволните формирования във връзка с управлението при бедствия и извънредни ситуации и намаляване на неблагоприятните последици. В сила е от 3 юли 2012 г. Въз основа на тази наредба общините трябва да поддържат актуални бази данни за активните доброволци. Също така кметовете имат задължението да представят на Регионалните Дирекции „Пожарна безопасност и защита на населението“ актуална информация за доброволните формирования, които са на разположение на общината. Информацията трябва да включва: името на общината, наименованията на доброволните формирования, имената/местонаходението и данните на доброволците, наличието на специализирани превозни средства, наличие на друго специализирано оборудване и обучението на доброволците, както и съответните сертификати. 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. Служители на Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната и военните не могат да станат доброволци. Кандидатите подават заявление за членство в доброволното формирование до кмета на тяхната община, за да бъдат включени в доброволно формирование. Одобряването на кандидатите се осъществява от комисия, в която участват представители на официалните органи, ангажирани с въпросите относно предпазването от бедствия и тяхното управление в общината. В рамките на един (1) месец комисията обявява одобрените кандидати. Кметът сключва договори с тях в съответствие с определения брой доброволци за всяко едно формирование, определен от общинския съвет. След завършването на основното обучение кметът издава карта на доброволеца, с цел формализиране на дейността му. При изтичане на срока на договора доброволецът губи съответните права и връща всяко оборудване, както и неговата карта (БАН / ИМИ, 2012).

Наредба № 1з – 1669 от 17 август 2012 г. за реда за създаване, поддържане и водене на регистър на доброволните формирования за преодоляване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях се занимава със създаването и поддържането на регистър. Приета е и влиза в сила от 17 август 2012 г. Документите, съпътстващи наредбата, включват обществена и частна информация, но не съдържат лични данни на доброволци. Информацията е публикувана на интернет страницата на ГДПБЗН – МВР. Регистрите са подредени по азбучен ред и се водят по области и общини. Всички данни се предоставят от общините, към които принадлежат или в които се формират доброволните формирования (Българска академия на науките / ИМИ, 2012 г.).

3.3 Европейски механизъм за гражданска защита

На европейско равнище важна инициатива представлява създаването на Европейския механизъм за гражданска защита, приет през 2001 г. и преразгледан през 2007 г. Тази инициатива е била насочена към осъществяване на сътрудничество между националните органи за гражданска защита в цяла Европа с цел осигуряване на ефективно реагиране при извънредни ситуации. В рамките на този механизъм се предприемат главно действия за координиране на формированията и средствата за гражданска защита в засегнатата или засегнатите държави. С прилагането на ревизираното решение от 2007 г. влезе в сила законът за единиците за гражданска защита. Комисията се подпомага от комитет, състоящ се от представители на държавите-членки (Комитет по гражданска защита). Източници на финансиране на различните дейности са специални фондове на Европейския съюз за гражданска защита (Омурлоглу 2017).

Нормативната база за предоставяне на помощ чрез Европейския механизъм за гражданска защита бе създадена с решение на Съвета от 2001 г. (Решение 2001/792 / ЕО) и се отнася до създаването на Общностен механизъм за гражданска защита с цел улесняване на засиленото сътрудничество при съответните действия за гражданска защита, в рамките на ЕС и извън него. Оценката на действията на механизма разкрива необходимостта от преразглеждане на законодателната рамка. На 8/11/2007 г. беше прието Решение 2007/779 / ЕО на Съвета на ЕС, което изменя решението за създаване на Европейския механизъм за гражданска защита. Съгласно това решение целта на Механизма за гражданска защита е укрепване на държавите чрез предоставяне на помощ за гражданска защита в случаи на природни и антропогенни бедствия, терористични действия и технологични, радиологични или екологични аварии, включително неволно замърсяване на морските води, в мирни времена. Всяка страна от ЕС може да поиска съдействие, както и да мобилизира оперативни средства, които доброволно са предоставени от страните участници в Европейския механизъм за гражданска защита. В него към днешна дата са включени 31 държави, 27 държави-членки и трите страни от Европейското икономическо пространство (ЕИП) - Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, както и Хърватия (Омурлоглу 2017).

Дейността на Механизма се подкрепя основно от (Омурлоглу 2017):

- Координационен център за реагиране при извънредни ситуации (Emergency Response Coordination Center - ERCC);
- Единна комуникационна и информационна система за спешни случаи (Common Emergency Communication and Information System - CECIS);
- Бази данни (екипи за интервенция, звена за гражданска защита и звена за техническа поддръжка) с наличните ресурси;
- Програма за обучение и програма за обмен на специалисти;
- Оперативния център за гражданска защита е точката за контакт на Гърция с Европейския механизъм.

Тенденцията за увеличаване броя на природните и антропогенни бедствия през последното десетилетие предполага, че понастоящем повече от всякога са необходими съгласувани, ефективни и резултатни политики за управление на бедствия. Законодателството на ЕС за гражданска защита бе преразгледано в края на 2013 г., с цел направените в него промени да го превърнат в по-ефективно по отношение на природните и антропогенните бедствия и ответните действия да бъдат по-бързи, предварително планирани и резултатни, като по този начин се повишава нивото на безопасност на европейските граждани. Промененото законодателство на ЕС за гражданска защита (Решение на Европейския парламент и на Съвета относно механизма за гражданска защита на Съюза 1313/2013/ЕО и изпълнително решение на Комисията с номер 2014/762/ЕО) се основава на една съгласувана система, за която практиката е доказала, че функционира правилно и чрез която основната отговорност за управлението на бедствия остава в участващите държави. Новото законодателство поставя по-голям акцент върху превенцията, управлението и готовността и включва организиране на обучения, симулационни упражнения, обмен на експерти, но и разработване на нови отдели, като например Доброволчески резерв от способности за реагиране. Също така са включени нови дейности за намаляване на опасностите и създаване на широкообхватна концепция за превенция. И накрая, се насърчават по-добрата подготовка и планиране, по-тясното сътрудничество по въпросите за превенция и по-координираната и бърза реакция. Поради посочените причини законодателната база включва мерки за по-добра подготовка за справяне с предстоящи бедствия и за по-тясно сътрудничество между участващите страни (Омурлоглу 2017).

4. Отчетени затруднения при организационното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничната област България-Гърция

Известно е, че бедствията не „признават“ граници. Адаптирането към изменението на климата е предизвикателство в трансграничните райони, където проблемите от потенциални природни бедствия се засилват. Основното предизвикателство се крие във факта, че при такива ситуации, са замесени много и различни организации. Независимо от това, доброто трансгранично сътрудничество, както по време, така и след природни бедствия, помага за увеличаване на устойчивостта и за намаляване на нежеланите последици (Мърфи и др., 2016).

4.1 Обучение и сертифициране

Основно ограничение за организационно сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничния регион между Гърция и България представлява различното ниво на обучение и разликите по отношение на хоризонталната специализация и сертифицирането.

Закон 3013/2002 предвижда обучението на доброволците за гражданска защита в Гърция да се извършва под егидата на Научноизследователския център за гражданска защита към Генералния секретариат за гражданска защита. През 2010г. обаче, със Закон 3895/2010 този център беше премахнат. Неотдавнашният Закон 4249/2014 актуализира ролята на Пожарната академия и я определи като Национален учебен център по гражданска защита, като компетентния образователен и сертифициращ орган на гръцките доброволци за гражданска защита, както и като официален сертифициращ орган на други публични или частни образователни органи за доброволци за гражданска защита. Националният учебен център по гражданска защита е последният присъединен към учебните заведения на Пожарната академия. Мисията на Националния учебен център по гражданска защита е теоретична и практическа квалификация, обучение и преквалификация върху новите разработки в областта на гражданската защита на доброволците за гражданска защита, държавните служители, служители от местната администрация и публични служители, участващи в гражданската защита. Приемът в учебното заведение се извършва след получаване на съответна покана от началника на Пожарната академия, в която се определят броят и критериите за избор. Програмите за квалификация, обучение и преквалификация продължават минимум два (2) месеца и не надвишават шест (6) месеца. Освен това могат да се провеждат обучителни програми за теоретични и практически обучения, квалификация и преквалификация по темите, свързани с гражданската защита, за избраните служители от местната администрация, 1-ва и 2-ра категория, за по-кратки срокове. За участието в тази програма се предоставя сертификат или удостоверение за посещение. На последно място, Националният учебен център за гражданска защита има правомощията да сертифицира доброволците и специализираните доброволци по гражданска защита съгласно чл. 15 от действащия Закон 3013/2002. Учебният център ще започне да функционира след приемането на съответния президентски указ (Пожарна Академия, 2018). До момента на съставяне на настоящия документ, няма издаден президентски указ и всъщност Националният учебен център по гражданска защита не функционира.

По-специално, съгласно Закон 4249/2014 Координационният център за гражданска защита има административна и координираща роля в обучението и преквалификацията на добро-

волците в областта на гражданската защита, които се осъществяват от Националния учебен център по гражданска защита на Пожарната академия. С решение на Генералния секретар на Гражданска защита се определят начинът за осъществяване на обучението, броят на образователните серии, минималната продължителност на въвеждащото обучение и програмата за неговото осъществяване, предметите и учебната програма, процедурата и начинът на проверка и оценка на кандидат доброволците след края на обучението, предпоставките за сертифициране и всеки друг релевантен въпрос. Със същото решение могат да се определят категориите доброволци, които са освободени от някои образователни дисциплини или от всички, особено в случаите, когато практикуват професионално дейностите, за които трябва да бъдат обучени и сертифицирани. Координационният център за гражданска защита може да си сътрудничи освен с Пожарната академия и с компетентни държавни органи и с частни организации, оторизирани от Пожарната академия съгласно разпоредбите на Закон 4249/2014, или от други, специално оторизирани или признати за тази цел ведомства, както и с висши или технологични учебни заведения, които могат да предоставят обучение в областта на гражданската защита или да онажат цялостно или частично съдействие в някои от съответните области, да сключват с тях меморандуми за сътрудничество и програмни договори и да дават предложения за годишната образователна програма. Доброволците се информират от Отдела за доброволчество и обучение към Дирекцията за стратегическо планиране на Координационния център за гражданска защита за всички видове образователни програми и кандидатстват за прием в Националния учебен център за гражданска защита на Пожарната академия. В тези меморандуми за сътрудничество се определят условията и продължителността на обучението на доброволци, което завършва с теоретична и практическа оценка на кандидатите, тяхното практическо и теоретично обучение, образователният материал и материално-техническата база.

По отношение на телекомуникациите същият този закон посочва, че за удостоверяване на обучението е достатъчен лиценз за радиолюбители, издаван след проверка от Министерството на развитието и конкурентоспособността, в съответствие с разпоредбите на действащия Закон 2801/2000, и наличните разпоредби. С решение на Генералния секретар на гражданска защита могат да бъдат предвидени и други специфични случаи на сертифициране, засягащи категориите доброволци, участващи в специализирани доброволни дейности, притежаващи конкретни квалификации или лицензи за практикуване.

Обучението по оперативни задачи, като предпоставка за включването на квалифицирани доброволци и доброволни формирования за гражданска защита в редовни операции, се извършва от съответната организация, предоставяща обучението, и се посочва в досието и индивидуалната карта на всеки доброволец. Издава се сертификат за обучение на компетентния орган с определен период на валидност, в съответствие с правилата, установени от тази организация.

Въпреки че с неотдавна действащия Закон 4249/2014 се поставиха основите за хоризонтална и последователна рамка за образование, квалификация и сертифициране на доброволците в областта на гражданската защита, на практика и до ден днешен в Гърция въпросите, свързани с образованието, квалификацията и сертифицирането, не се организират от официален орган на страната. Вместо това са налице индивидуални инициативи на доброволните формирования, пожарната бригада, Националния център за спешна помощ, Червения кръст, от клубове за катерене и гмуркане и, по-общо, инициативи на организации и дружества, които доброволните формирования избират въз основа на техните нужди. Това автоматично води до заключението, че всеки екип за доброволна гражданска защита има много различно ниво на образование и обучение, без официална йерархия, сертификация и официална

регистрация на квалификациите на своите членове (Мандзавелас и други, 2013 г.).

За разлика от това в България доброволците, действащи в сферата на управлението на природни бедствия, са задължени да преминават конкретни програми за обучение, които са създадени на национално, хоризонтално равнище. Тези програми, разделени в категории (основно обучение, поддържащо, квалификация и начално обучение) се осъществяват от Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, както и от Българския Червен кръст и от други организации, оторизирани от Академията на МВР и Директора на ГД „Пожарна безопасност и защита на населението“ (Българска академия на науките / ИМИ, 2012).

Поради това качествената разлика между двете страни в областта на квалификацията, обучението и сертифицирането на доброволци в областта на гражданската защита е ясно видима, разлика, представляваща съществено ограничение за организационното сътрудничество и съвместимостта на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната зона между Гърция и България.

4.2 Институционална роля

Съгласно Закон 4249/2014 Координационният център за гражданска защита на Генералния секретариат за гражданска защита поддържа регистър на доброволните формирания и специализираните доброволци. Вписването в регистъра се извършва с решение на Генералния секретар по гражданска защита след писмена молба на заинтересованото лице и представяне на досие с необходимите документи. В регистъра на доброволците за гражданска защита могат да бъдат включени доброволните формирания, които са юридически лица или сдружения на лица с нестопанска цел, както и групи, които по силата на своя учредителен акт, действат в рамките на местното самоуправление и чиято цел е насочена към действия за гражданска защита, както става ясно от техните устави. Вписването на доброволно формирания в регистъра изисква включването на част или на всички членове като доброволци за гражданската защита, поименно изброени, при условията, определени в съответното приложимо законодателство. Всеки доброволец може да е член само на една група, която е отбелязана в картата на доброволеца. Доброволните формирания се включват в една или повече от следните категории действия с цел съдействие на държавните органи, отговарящи за всеки един от тях:

- опазване на горите (мониторинг на горските екосистеми по време на противопожарния период и почистване на растителността с цел намаляване на риска),
- гасене на горски пожари,
- търсене и спасяване,
- първа помощ,
- предоставяне на помощ в извънредни ситуации на гражданска защита
- организация и функциониране на сборни пунктове и на населението след бедствия/ помощ на засегнатите след бедствията,
- телекомуникации (лицензирани радиолюбители) и
- хоризонтални действия за информиране- сенсибилизация на гражданите.

Трябва да се отбележи, че действията, свързани с гасене на горски пожари, на доброволеца в областта на гражданската защита са планирани, организирани и провеждани само под ръководството на Пожарната служба и официалните компетентни органи. Квалифицираните

доброволци се включват в една или повече от посочените категории действия или в действия по превенция и подготовка, като се има предвид тяхното научно или професионално обучение или сертифицирано обучение и опит. При предприемането на незабавни мерки за реакция, квалифицираните доброволци не се включват в гореспоменатите категории, когато са членове на интегрирани доброволни формирования за гражданска защита или когато действията, свързани със незабавната реакция, не могат да бъдат предприети индивидуално.

Същият закон изисква доброволците за гражданска защита да бъдат гръцки граждани или граждани на държава-членка на Европейския съюз, които пребивават законно в Гърция най-малко три години, или граждани на трети държави, които притежават разрешение за дългосрочно пребиваване, ако отговарят на следните условия : а) говорят адекватно гръцки език, б) притежават удостоверение най-малко за задължително образование (изключения от условието са възможни само ако изпълняват задължения, които не изискват ниво на задължително образование); в) не са издирвани и не са осъждани за престъпления, което условие представлява пречка за наемането им на държавна работа, в съответствие с Кодекса на служителите (действащ Закон 3528/2007); г) са навършили 18 години. Горната възрастова граница, по отношение на реагирането при извънредни ситуации, не трябва да надвишава петдесет (55) години, а относно превантивните и рехабилитационни действия, тя не трябва да надвишава 65 години. Квалифицираните доброволци, които не участват активно в полеви действия, могат да окажат съдействие без ограничения във възрастта; д) са доказали доброто си физическо здраве или физическо състояние, позволяващо упражняването на съответните действия, което е и целта на включването в доброволческия регистър, и добро психично здраве; е) получили са необходимата подготовка и сертификация от Националния Факултет за гражданска защита или от друга оторизирана организация.

С решението на Генералния секретар за гражданска защита се определят необходимите документи и процедури за регистриране на доброволни формирования в регистъра на доброволците за гражданска защита на Генералния секретариат за гражданска защита, класифицирането им като национални, регионални и местни, определят се критерии за оценка и процесът на удостоверяване от Националния Факултет по гражданска защита и други организации, оторизирани от него, съгласно разпоредбите на съответното действащо законодателство, определят се задълженията на присъединените в доброволните формирования и се посочват санкциите и причини за премахване от регистъра.

Компетентните органи за мобилизиране на гръцките формирования за гражданска защита са Единният координационно-операционен център или Регионалните операционни центрове. Доброволните формирования за гражданска защита се включват оперативен към отговорния за отделните случаи оперативен орган. Генералният секретариат за гражданска защита запазва във всички случаи правото да мобилизира доброволни формирования за гражданска защита, при издадено решение на Генералния секретар за гражданска защита, както и в случаи на извънредни ситуации в областта на гражданската защита. Рамките, начинът и отговорностите при оперативното включване на доброволните формирования за гражданска защита, както и на квалифицирани доброволци на редовното ниво, се определят с решение на съответния орган, който е отговорен за управлението на извънредната ситуация и / или управлението на мисията.

Съгласно същия закон, от доброволните формирования се изисква да информират компетентните местни служби за гражданска защита, дали съответният екип е на разположение,

също така да предоставят информация за активните членове и средствата за изпълнение на съответната мисия, както и за всички настъпили промени в тях. Впоследствие обслужващите звена на „Гражданска защита“ информират съответни оперативни органи (регионални оперативни центрове) за наличието на човешки ресурси, средства за отделните формации и конкретната сфера на действие, за включването им в по-нататъшното планиране на оперативните структури.

Освен това правомощие за мобилизиране на квалифицирани доброволци притежава и Координационният център за гражданска защита, след заявено искане от компетентен орган. Квалифицираните доброволци могат да участват оперативно в други структури след мобилизирането им от Координационния център за гражданската защита, като се изисква да информират за резултатите от своята мисия. Предпоставка за оперативното присъединяване на доброволна група за гражданска защита е доказаното преминало обучение на включените в Системата на доброволците за гражданска защита, както е определено в член 14в от Закон 4249/2014. В случай на оперативно участие на доброволни формирания на редовно ниво (терен), независимо от вида на действията, цялата отговорност за уменията и съответствието на участващите доброволци носят доброволните формирания, към които принадлежат. Оценката на оборудването и средствата на доброволните формирания, предназначени за оперативна употреба, ще бъде извършена от компетентните органи за отделните дейности и от местните организации въз основа на установените оперативни възможности. Останалите процедури, свързани с оперативна интеграция на доброволни формирания и квалифицирани доброволци се определят за решение на чл. 14б, ал. 6 от Закон 4249/2014.

Отговорна за контрола на действията и за изготвяне на документи и доклади за оценка на доброволните формирания за гражданска защита и на квалифицираните доброволци е всяка обществена организация, която при изпълнението на своята мисия потърси и получи съдействие от доброволците за гражданска защита. Във всеки случай, всички документи и доклади за оценка се изпращат до Координационния център за гражданска защита чрез съответното местно звено за гражданска защита на общината и съответното регионално обединение, както и на Регионалните оперативни центрове. Оперативните звена на „Гражданска защита“ също изготвят документи и доклади за оценка, които също се изпращат. Координационният център за гражданска защита отговаря за окончателната оценка на доброволните формирания и специализираните доброволци. Дейността, свързана с контрол на доброволците и тяхното оценяване, се определя съгласно чл. 14б, ал. 6 от Закон 4249/2014.

В действителност обаче много от разпоредбите на новото законодателство все още не се прилагат на практика. При практиките, свързани с овладяване на горските пожари и с други извънредни ситуации, както и с вземането на превантивни мерки и възстановяване на щетите, някои доброволни формирания за гражданска защита действат в по-голямата си част автономно. Други се координират от местните органи, към които се отнасят, от компетентни органи на избрания и / или децентрализиран регион, към който принадлежат, и от Пожарната служба. Паралелно, голям брой доброволни формирания за гражданска защита, които имат дългогодишен опит и въз основа на собствения си избор и инициативи, притежават високо ниво на готовност и оперативен капацитет преди, след и по време на извънредните ситуации, и се характеризират също така с много добро ниво на вътрешна организация и функциониране.

Също така се посочва, че на практика координацията на участващите структури по време на управлението на кризисните ситуации от голям мащаб в Гърция, в никакъв случай не е на

нивото, на което трябва да бъде. Пример, който трябва да се избягва, са трагичните събития от лятото на 2018. Една от основните причини за неефективното управление на бедствията се крие в липсата на координация на и между участващите звена, включително на доброволните формирования за гражданска защита, чиито капацитет в по-голямата част остана неизползван.

По време на координацията на такива операции, неясното разпределение на ролите между участващите звена създава продължителни и неефективни разногласия на мястото на събитието относно това, кой е упълномощен за провеждане на цялостното ръководство. При доброволните формирования за гражданска защита ситуацията е още по-сложна, тъй като, както беше споменато по-горе, много от тях действат в по-голяма или по-малка степен автономно, в зависимост от формирането и случая. Освен това съществуват и случаи на разногласия между членовете на формированията и ръководителите на Противопожарната служба, или дори разногласия между самите формирования. Една от основните причини за това се крие в липсата на сертифицирано обучение и квалификация, специализирани средства и оборудване и ясна рамка на застрахователно покритие, което води до нежеланието на останалите участващи звена да поемат отговорност за безопасността на доброволците по време на операциите, държейки ги настрана.

Предвид гореизложеното, Пожарната служба избира през повечето време да не използва капацитета на доброволните формирования, дори ако в действителност биха могли да помогнат при дадена работа. При липсата на ясна рамка за оперативното функциониране на доброволците в Гърция, доброто функциониране на доброволната дейност за гражданска защита зависи от добрите междуличностни отношения, добрата воля на участващите страни и техните инициативи. В резултат на това повечето гръцки доброволни формирования за гражданска защита функционират без сериозни инвестиции в обучението, организацията и специализацията си. Само онези формирования, които са обучени на достатъчно високо ниво по собствена инициатива, могат да бъдат квалифицирани като подходящи да сътрудничат на Пожарната служба, дори и в спомагателна роля.

И накрая, дори при дейностите, свързани с превенция и рехабилитация, ролята на доброволците в областта на гражданската защита се понижава от бюрократични бариери. Така, дори в тези сфери на управлението на кризи, където членовете на доброволните формирования могат да играят водеща роля, те остават изолирани.

В България рамката за включване на доброволци за гражданска защита при управление на кризи от природни бедствия може да не е свършена в своята цялост, но е по-ясно организирана, с ясни роли и дългогодишен опит в използването на обучени, сертифицирани, платени и осигурени доброволци за гражданска защита от общините. Различното отношение и различно дефинираните и институционализирани роли на доброволците в областта на гражданската защита в Гърция и България, превръща тяхното ефективно сътрудничество и трансгранична съвместимост в доста сложно и проблемно начинание.

4.3 Финансова помощ и застрахователно покритие

В Гърция Генералният секретариат за гражданска защита в рамките на своя годишен бюджет предвижда специално перо за финансиране на дейностите на доброволните формирования и квалифицирани доброволци, включени в съответния регистър. Съгласно Закон 4249/2014 разпределението на горепосочените финансови средства, както и предоставянето на оборудване и средства, се извършва с решение на Генералния секретар за гражданска

защита. Спецификациите за оборудването и средствата трябва да съответстват на тези на оперативните органи за съответния проект. Критериите за финансиране се определят съгласно член 14б, параграф 6 от същия закон. Доброволните формирования и квалифицираните доброволци, финансирани от Генералния секретариат за гражданска защита, не получават други ресурси от други ведомства на Министерството на общественения ред и защита на гражданите.

Що се отнася до застрахователното покритие и гражданската отговорност на гръцките доброволци в областта на гражданската защита, Закон 4249/2014 предвижда, че в случай на злополука при изпълнение на тяхната мисия, те са осигурени от собствената си застрахователна компания, а злополуката се счита за настъпила в хода на основното им занятие, заради него и за него. Инцидентът се потвърждава и регламентира от съответните действащи разпоредби на застрахователя свързани с основната работа на доброволците и от разпоредбите на Закон 4249/2014 за доказване на оперативното присъединяване и действителното упражняване на задълженията от страна на доброволците и на всеки от членовете на доброволните формирования, за които е налице и съответното искане за мобилизация и заповед за оперативна намеса в съответствие с член 14г. С решение на министъра на обществения ред и защита на гражданите се определя всеки друг въпрос, свързан с прилагането на горепосоченото. С правителствени средства се осигуряват болнични и здравни грижи за доброволците за гражданска защита, които не са осигурени и са хоспитализирани поради наранявания или други Происшествия, причинени в резултат на изпълнение на доброволните им задължения, и при наличието на заповед за оперативна намеса. Тези доброволци за гражданска защита се хоспитализират при същите условия, които са налице за служителите на ведомствената структура, която е изискала оперативното им включване. За доброволците в областта на гражданската защита, които са пострадали при изпълнение на техните задължения и поради това нараняване се изисква дългосрочно лечение или това нараняване е довело до частично или пълно увреждане, се прилагат разпоредбите, които важат за служителите на ведомствената структура, която е изискала оперативното им включване. Тези разходи се покриват от бюджетни кредити, вписани за тази цел в бюджета на Министерството на здравеопазването.

Противно на горепосоченото, рамката на финансовото подпомагане в България, както на доброволните формирования за защита на населението, така и на доброволците техни членове, е много по-ясна и опростена. Обучените и сертифицирани доброволци подписват договор със съответната община, с цел изпълняване на техните задължения, във връзка с което получават отпуск от основната си работа, получават заплащане на почасова база, застраховани са здравно и пенсионно и разполагат с материали, средства и оборудване, предоставени от общината, с която имат договор за улесняване на тяхната дейност.

В заключение, продължаващата икономическа криза, която води до липсата на ресурси за доброволна гражданска защита в Гърция, многообхватното участие на формированията и процедурите, водещи до неясноти относно финансовата подкрепа и застрахователното покритие на гръцките доброволци в областта на гражданската защита, отново ни довеждат до заключението, че сътрудничеството и съвместимостта на доброволната гражданска защита в Гърция и България на това ниво може да са проблематични. Освен това гръцката бюрокрация по отношение на подкрепата на доброволчеството, съчетана с липсата на обезщетение за доброволците, участващи в управлението на кризи, предизвикани от природни бедствия, неизбежно водят до качествени разлики в „професионализма“ при гръцките и българските доброволци.

5. Оценка на ограниченията на организационното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България

Въз основа на изложеното в раздел 4, в този раздел се извършва оценка на ограниченията на организационното сътрудничество и съвместимостта на доброволните формирания за гражданска защита в трансграничния регион между Гърция и България. Съгласно раздел 5, се идентифицират три (3) основни категории организационни ограничения: (а) ограничения, произтичащи от различията в обучението, квалификацията и сертифицирането на уменията на доброволците за гражданска защита на двете съседни страни (б) ограничения, произтичащи от различията в институционалната роля на доброволците за гражданската защита на двете страни и в) ограничения, произтичащи от различията във финансовото подпомагане и застрахователното покритие на членовете на формиранията за гражданска защита в Гърция и България.

Природните бедствия не познават граници, така че управлението на кризи и извънредни ситуации, предизвикани от природни бедствия на трансгранично ниво, е особено трудно начинание, което, ако претърпи провал, може да доведе до по-големи последици в сравнение с криза на национално ниво. Трудността в общуването през граница и несигурността относно размера и характеристиките на кризата, трудността при обмена на информация и знания, участието на множество и разнородни структури, които преди това може и да не са си сътрудничели, трудностите при събирането, организирането и управлението на ресурсите, необходими за съответните ответни реакции, ограничаване на подходите поради институционалните бариери и пречки, проблемите при вземането на хоризонтални решения и взаимодействието на различните „вериги“ на управлението са само някои от характеристиките, които засилват критичността на трансграничното начинание. Следователно факт е, че ограниченията на организационното сътрудничество и съвместимостта на доброволните формирания за гражданска защита на трансгранично ниво са от решаващо значение, като се има предвид, че те не са официални репресивни органи на участващите страни. На тази основа и трите категории ограничения, споменати по-горе и представени в предишния раздел, играят решаваща роля, тъй като засягат жизненоважни процедури, свързани с предприемането на действия за управлението на кризи, дължащи се на природни бедствия, включително за доброволните формирания за гражданска защита, които могат да участват в тези акции.

Различията в нивото на обучение на доброволните формирания за гражданска защита в Гърция и България, както и съществената разлика във формалното и хоризонталното национално сертифициране на доброволческите умения, което досега не се е прилагало изцяло в Гърция, бележат една основна и никак незначителна бариера относно сътрудничеството на доброволни формирания от двете страни в тази област.

Ограниченията, произтичащи от различията в институционалната роля на доброволците в областта на гражданската защита в двете страни, също играят много важна роля. Както вече беше споменато в предишните раздели, доброволците за гражданска защита в България имат ясно очертана роля и се мобилизират предимно от общината, към която принадлежат, с решение на кмета и с подкрепата на общинския съвет. Липсата на такава ясно очертана рамка относно ролята на гръцките доброволци за гражданска защита, в чието организиране и мобилизиране за съответните действия се включват различни структури, създава качествени различия и несъответствия в оперативното им сътрудничество с техните български колеги.

И накрая, що се отнася до ограниченията, произтичащи от различията във финансовата подкрепа и застрахователното покритие на членовете на формированията за гражданска защита, действащи при управлението на кризи и аварийни ситуации, предизвикани от природни бедствия, се подчертава, че в България доброволците, които изпълняват такива задачи в съответната община, сключват договор с нея с почасово заплащане, отпуск от основната им работа и застрахователно покритие. Липсата на заплащане на гръцките доброволци, съчетана с отнасянето на застрахователното покритие към застрахователя, както и процедурите, свързани с основната им работа, повдигат важни въпроси, свързани с несъвместимостта на оперативните процедури при трансгранично сътрудничество. Усещането за „професионализъм“ на българските доброволци за гражданска защита е в противоречие с почти напълно автономните инициативи на гръцките формирования за гражданска защита.

Поради всички посочени по-горе причини, в раздел 9 от настоящия документ са представени препоръки за процедури и добри практики за намаляване на проблемите, които могат да възникнат от тези ограничения.

6. Регистриране на затрудненията при оперативното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България

6.1 Езикови бариери

Въздействието на езиковите бариери в трансграничните райони е основен фактор, възпрепятстващ доброто оперативно сътрудничество и съвместимостта на доброволните формирования за гражданска защита. За успешно трансгранично сътрудничество, е необходима ясна комуникация между участващите страни. В много случаи, когато съвместната работа на доброволните формирования от Гърция и България е била от съществено значение за осъществяване на дейности, свързани с управлението на извънредна ситуация на трансгранично ниво, липсата на езиково съответствие е била очевидна. По-конкретно, доброволците не познават езика на съседната страна и освен това малцина от тях познават английски език на адекватно ниво. Въпреки това, дори ако нивото на владеене на английски език е адекватно, използването му като трети език на сътрудничеството не решава проблема, тъй като ограничава достъпа до процедурите на онези, които не познават английски език и по този начин увеличава степента на разнородност в доброволните формирования. В допълнение, познаването на английски като втори език за комуникация от гръцки и български доброволци за гражданска защита е въпрос, свързан с възрастови, социално-икономически и демографски характеристики, нещо, което в основата си се противопоставя на Закона за доброволчеството (Fikken, 2017).

На практика и в съответствие с горепосоченото е ясно, че езиковите бариери при сътрудничеството на гръцките и българските доброволни формирования при управлението на кризи, породени от природни бедствия, са ключов и основен въпрос, който има важен ефект върху резултата от съответните дейности.

6.2 Културни бариери

При сътрудничеството между доброволните формирования за гражданска защита на трансгранично равнище, съществува и възможността да се появят бариери, дължащи се на културните различия на членовете на формированията, както и на страните, от които произхождат. Примери за това могат да бъдат „исторически“ различия между участващите страни, различия в нивото на образование и култура на членовете на сътрудническите формирования, различия в технологичната специализация, както и в икономическата ситуация. Об-

щият знаменател на тези различия е „психическата граница“, която отчасти зависи от съществуването на стереотипни впечатления за съседния регион и неговите граждани. Дори езиковите ограничения, споменати в предходната точка, до известна степен могат да бъдат характеризирани като културен източник на различия. Различията в политико-административната култура на две или повече държави, които имат общи граници, както и липсата на осъзнаване на културните различия, включват и явления, които засягат ефективното изпълнение на трансграничните дейности за гражданска защита.

Въпреки това, в конкретния случай на трансграничния регион между Гърция и България, културните различия, които могат да възникнат между доброволците в областта на гражданската защита на двете страни при тяхното сътрудничество, не се считат нито за широкоаспектърни, нито са от ключово значение.

6.3 Инфраструктури за достъп

Друга категория фактори, които могат да засегнат сътрудничеството в трансграничната зона между Гърция и България, са инфраструктурата и достъпът. Факт е, че относителната близост на две съседни страни зависи до голяма степен от инфраструктурата за достъпност, т.е. пътища, магистрали, железопътни линии, пристанища и летища. В случая на гръцко-българската трансгранична зона, въпреки факта, че има известни различия в количеството и площта на съответната инфраструктура за достъпност, главно пътища и автомагистрали, многобройните гранични диоди, създадени през последното десетилетие, спомагат и улесняват достъпа до двете страни повече от всякога.

6.4 Екологично съзнание

Въпреки че по същество различията в екологичното съзнание на народите на две съседни държави са част от културните бариери, споменати в предходната точка, тук те се разглеждат отделно, тъй като се считат за особено важни относно въпросите, свързани с гражданската защита и управлението на кризи, породени от природни бедствия. Европейската политика за опазване на околната среда, която сега се прилага широко чрез европейската екологична система от защитени зони НАТУРА 2000, е обща основа за екологично управление между Гърция и България. Освен това, култивирането на обществата по теми, свързани с опазването и развитието на природната среда, е особено важен фактор, който засяга трансграничното сътрудничество между доброволните формирования за гражданска защита, особено когато става въпрос за природни бедствия и последиците от тях както в антропогенната, така и в природната среда.

7. Оценка на затрудненията при оперативното сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България.

Въз основа на посоченото в Раздел 6, в този раздел ще направим оценка на отбелязаните ограничения за оперативно сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничния регион между Гърция и България. Накратко, категориите ограничения, установени на оперативно ниво, са: а) ограничения, произтичащи от езикови различия, б) ограничения, произтичащи от социално-икономически различия, в) ограничения, произтичащи от различни инфраструктури за достъп, и г) ограничения, произтичащи от различията в екологичното съзнание и култура на двата народа.

Във връзка с гореизложеното трябва да се отбележи, че когато езиковите ограничения съв-

падат с други ограничения, последните стават по-сериозни. Например, различията в институционалната рамка се засилват, тъй като те се изготвят на различни езици. Нещо повече, в повечето случаи разликите в езика водят до представата, че има различия в административните и културни въпроси. В заключение, стигаме до извода, че езикът играе много важна роля като посредник за добро сътрудничество на трансгранично ниво. Липсата на общ език за комуникация, от една страна, засилва съществуващите бариери, а от друга е причина за „изключване“ на някои членове на формированията, тъй като ако те не могат да говорят два или повече езика, изглежда много трудно да участват в общи процедури за трансгранично сътрудничество (Fikken, 2017).

Относно останалите категории оперативни ограничения не се забелязват особено сериозни последици при трансграничното сътрудничество между български и гръцки доброволци за гражданска защита. Както настоящите и историческите социално-икономически условия, така и инфраструктурата и условията за опазване на околната среда в двете страни, разкриват съществени различия в нивото на сътрудничество между гражданите на двата народа. „Отварянето“ на границата, единната балканска култура, особено засилените бизнес и икономически отношения и мобилност на двата народа днес, общата европейска тенденция на развитие, икономическата криза, която е налице и в двете страни, както и общите принципи на европейската система от защитени зони Natura 2000, които се прилагат от двете страни на гръцко-българската граница, са някои от причините, поради които двата народа лесно могат да установят съвместно сътрудничество, дори в случаи на управление на кризи и извънредни ситуации вследствие на природни бедствия.

8. Регистриране и оценка на ограниченията за съвместимост на техниката и оборудването на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничната област Гърция-България

Несъвместимостта на техниката и оборудването на доброволческите групи за гражданска защита в трансграничната зона Гърция-България засяга главно групите моторизирани съоръжения, които изискват специална манипулация и имат особени спецификации за свързване и функциониране, и много по-малко индивидуалните съоръжения или ръчните групови съоръжения на доброволците, чиято употреба е относително лесна.

В практиката е забелязано, че по време на общите дейности на доброволците за гражданска защита от Гърция и България, свързани с управление на обща криза, или по време на съвместно обучение, съществуват трудности при използването на оборудване от съответната страна от доброволците от нейната съседка. Това се дължи на несъвместимост на самото оборудване (например водопроводните тръби на едната група доброволци не могат да бъдат свързани с помпата на другата група поради несъответствие) или поради непознаване на инструкциите за употреба, или поради комуникационни затруднения, дължащи се на езиковите бариери, пред които са изправени членовете на доброволческите групи на двете страни.

Ясно е, че такъв вид ограничения играят решаваща роля за оперативната дейност на групите за гражданска защита на трансгранично ниво. Във всеки случай изборът на оборудване ще трябва да се извършва винаги съгласно принципите, посочени по-долу:

- Оборудването да бъде леко, което предполага и лесното му транспортиране
- Свързването и неговият монтаж да са сравнително бързи и лесни
- Простота на използване, която е осигурена при малък брой и лесни за употреба части

- Ефективност и устойчивост предвид трудните и неблагоприятни условия, в които ще трябва да бъде използвано.
- Да функционира самостоятелно, така че да не се изисква да бъде поддържано от други машини и да не е необходима или да се изисква минимална електрическа мощност и вода за неговото функциониране. Да не отделя отработени газове.
- Да не е за еднократна употреба.

Ако тези най-основни принципи бъдат установени чрез прилагане на общи, трансгранични протоколи за доставка на оборудване на доброволческите групи от двете страни, тогава много от споменатите по-горе проблеми могат да бъдат до голяма степен разрешени. Повече предложения относно процедурите и добрите практики за преодоляване на тези ограничения са изложени в глава 9 на това ръководство.

9. Предложение за методи и добри практики за по-добро сътрудничество и съвместимост на доброволните формирования за гражданска защита в трансграничната област, както в рамките на организационната, така и в рамките на оперативната дейност.

В тази глава се стига, въз основа на направените изводи в настоящото ръководство, до предлагане на подходи и добри практики за по-добро сътрудничество и съвместимост на доброволческите екипи за гражданска защита в трансграничния регион както на организационно, така и на оперативно равнище. Също така са включени предложения за съвместимост на оборудването и инструментите. Предложенията се организират в обобщителни таблици.

9.1 Организационна практика

Пореден номер	Видове бариери	Предложение
1	Разлики в обучението и сертифицирането	<ul style="list-style-type: none"> - Обща трансгранична организация (ведомство), извършваща обучението на доброволците за гражданска защита в съответствие със законодателството на двете страни; - Общо работно помещение на официалните организации, извършващи обучението на доброволците за гражданска защита на двете страни; - Общи протоколи за обучение, съвместно обучение и съвместна практика; - Използване на инструментите за обучение и сертифициране на Механизма за гражданска защита на Европейския съюз за доброволците за гражданска защита; - Използване на съответните резултати от проектите, финансирани по Програмата за териториално сътрудничество Interreg Гърция-България 2007-2013 и 2014-2020.
2	Разлики в институционалната роля на доброволците	<ul style="list-style-type: none"> - Преразглеждане на спецификите в законодателствата на двете страни по отношение на ролята и работата на доброволците в областта на гражданската защита;

2	<p>Разлики в институционалната роля на доброволците</p> <p><i>(продължение от предишната страница)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Интегриране на спецификите на съответните законодателствата на двете страни, на европейските политики за гражданската защита и на доброволците; - Общи работни помещения на официалните организации, мобилизиращи доброволците за гражданска защита на двете страни; - Създаване на общи трансгранични координационни организации и създаване на общи координационни центрове с помощта на нови технологични средства; - Общи протоколи за мобилизиране и организиране на доброволците за гражданска защита на трансгранично равнище; - Общ регистър на доброволните формирования и на доброволците за гражданска защита, които могат да бъдат мобилизирани в трансграничния регион, който ще бъде действащ и ще е на разположение на мобилизационните органи на двете страни; - Съвместни училища за обмен на опит и добри практики както за доброволните формирования, така и за националните мобилизационни органи на двете страни.
3	<p>Разлики във финансовата подкрепа и застрахователното покритие на доброволците</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Специализация за опростяване на процедурите, свързани със застраховането на гръцките доброволци за гражданска защита, участващи в дейности по управление на кризи и извънредни ситуации на трансгранично ниво; - Намиране на финансови средства посредством Генералния секретариат за гражданска защита, местното самоуправление от 1-во и 2-ро ниво, Механизма за гражданска защита на Европейския съюз и други финансови инструменти на Европейския съюз за заплащане на гръцките доброволци за гражданска защита, които участват в управлението на кризи и извънредни ситуации на трансгранично равнище.

9.2 Оперативна практика

Пореден номер	Видове бариери	Предложение
1	Езикови бариери	<ul style="list-style-type: none"> - Използване на нови технологии за „превод на място“; - Общи, двуезични протоколи за сътрудничество за правилната подготовка и адаптиране на доброволците в областта на гражданската защита преди оперативното им сътрудничество в реални условия; - Съвместно двуезично обучение на място за правилната подготовка и адаптиране на доброволците в областта на гражданската защита преди оперативното им сътрудничество в реални условия; - Общи двуезични базиданни за свързване на данни и информация и свързани платформи за управление и координация с функции за информиране и насочване на доброволците на терена на собствения им език.

2	Културни бариери	- Съвместни културни мероприятия с цел запознаване на доброволните формирования за гражданска защита от двете страни за укрепване на техните връзки.
3	Разлики в инфраструктурата за достъпност	- Разработване на аналитични ръководства за достъпност с аналитични карти на пътната мрежа в електронна форма.
4	Различия в екологичното съзнание	- Общи мероприятия с цел екологично осъзнаване. Запознаване на доброволците с екологичното богатство на трансграничния регион и повишаване на екологичното им съзнание.

9.3 Инструменти и оборудване

Пореден номер	Видове бариери	Предложение
1	Несъвместимост на инструментите и оборудването	<ul style="list-style-type: none"> - Общ, актуален и двуезичен регистър на оборудването, инструментите и спецификациите на доброволните формирования за гражданска защита, действащи в трансграничния регион; - Общи, двуезични ръководства за употреба на наличното оборудване и инструменти от двете страни; - Установяване на общи спецификации на оборудването и инструментите, използвани от доброволците за гражданска защита в трансграничния регион; - Съвместно обучение относно оборудването и инструментите, както и общи полеви упражнения за запознаване на доброволците с наличната материално-техническа база на доброволните формирования от съседната страна.

10. Библиография - законодателство

10.1 Гръцка библиография

Верникос С., 2004. Обучение на пълнолетни в доброволни дейности за управление на опасни ситуации. Лиценз за отпечатване, стр. 33,

Генерален секретариат за гражданска защита, 2018. www.civilprotection.gr.

Мандзавелас А., Каландзи Г., Аргируди А., 2013. Оценка на образователната рамка/обучението на доброволците за гражданска защита в Гърция и в чужбина. ОМИКРОН АД. Изпълнен проект D3.1.1, OUTLAND, Програма за териториално сътрудничество „Гърция-България 2007-2013“.

Омурлоглу Д., 2017. Управление на опасни и кризисни ситуации и ролята на доброволците за гражданска защита. Следдипломна специализация/Дисертация, Програма за следдипломна квалификация „Стратегии за управление на околната среда, на бедствия и кризи“, Атински Национален Каподистриев Университет, Факултет по естествени науки, Катедра по геология и геополитическа среда, специални публикации № 2,017,031.

Академия по пожарна безопасност, 2018. academy.fireservice.gr

Фундас Г., Караману А., 2013. Доброволческа система за гражданска защита. Регион Атика.

10.2 Чуждестранна библиография

Българска Академия на Науките/ Институт по математика и информатика, 2012. Оценка на характера / статута на доброволците в България в контекста на тяхното обучение. Резултат 3.1.2, проект OUTLAND, Interreg „Гърция-България 2007-2013“.

Fikken T., 2017. Language as facilitator: The role of barrier effects in cross-border cooperation along the Dutch border.

Fekete A., Fiedrich F., 2018. Urban disaster resilience and security: Addressing Risks in Societies. Springer, ISBN 978-3-319-68605-9.

Murphy c., Creamer C., McClelland A., Boyle M., 2016. The value of cross-border emergency management in adapting to climate change. Borderlands: The Journal of Spatial Planning in Ireland, pp: 34-46.

10.3 Гръцко законодателство

Конституция на Гърция 1975/1984/2001

Закон 1951/1991. „Въвеждане на закон за доброволците пожарникари и други разпоредби“ ДВ бр. 84 / 31-5-1991 г., емисия А.

Закон 2344/1995. „Организация на гражданската защита и други разпоредби“. ДВ 212 / 11-10-1995, емисия А.

Закон 2612/1998. „Преминаване на потушаването на горски пожари под юрисдикцията на Пожарна безопасност и други разпоредби“, ДВ 112 / 25-5-1998, емисия А.

Президентски указ 151/2004, „Организация на Генералния секретариат за гражданска защита“. ДВ бр. 107 / 3-6-2004 г., емисия А.

Закон 3013/2002. „Подобряване на гражданската защита и други разпоредби“. Държавен вестник 102 / 1-5-2002 г., емисия А.

Министерско решение 1299/2003. „Общ план за гражданска защита - Ксенократ“. ДВ, бр. 423 / 10-4-2003 г., Емисия Б.

Министерско решение 3384/2006. „Специален план за управление на загубите на човешки ресурс“. Бр. 776 / 28-6-2006 г., Емисия Б.

Закон 3463/2006. „Ратифициране на Кодекса на общините и общностите“. Държавен вестник 114 / 30-6-2006, емисия А.

Закон 3536/2007. „Специални регламенти по темите на имиграционната политика и други въпроси от юрисдикцията на Министерството на вътрешните работи, Публичната администрация и децентрализация“. Държавен вестник 42 / 23-2-2007, емисия А.

Закон 3613/2007. „Регулиране на въпроси на независими организации, на Главния инспекторат на публичната администрация, на Организацията на инспекторите - одитори на публичната администрация и други въпроси от юрисдикцията на Министерството на вътрешните работи“. ДВ, бр. 263 / 23-11-2007, емисия А.

Закон 3852/2010. „Нова структура на местното самоуправление и децентрализираната администрация - програма Каликратис“. Държавен вестник брой 87 / 7-6-2010 г., емисия А.

Закон 3895/2012. „Премахване и сливане на служби, организации и институции в публичния сектор“. ДВ бр. 206 / 08-12-2010 г., емисия А.

Решение на Генералния секретариат за гражданска защита, Протоколен номер 1215. „Планиране и дейности за гражданска защита за управлението на риска от горски пожари“. Генерален секретариат за гражданска защита, 22-2-2012.

Закон 4249/2014. „Реорганизация на Гръцката полиция, Пожарната служба и Генералния секретариат за гражданска защита, развитие на службите на Министерството на общественния ред и защита на гражданите и регламентиране на други въпроси от юрисдикцията на Министерството на общественния ред и защита на гражданите и други разпоредби. „ДВ бр. 73 / 24-3-2014 г.

Членове на изследователската група:

Диамантопулос Стергиос, Лесовъд

Мандзавелас Антониос, Доктор по лесовъдство и екология

Партозис Атанасиос, Магистър по лесовъдство

Каристинакис Констандинос, Магистър по География, Специалист по ГИС (Географска информационна система)

Мергу Фотини, Магистър по Биология и Екология

Стефанидис Стефанос, Магистър по лесовъдство и Екология

Каландзи Георгия, Доктор по Океанография и Екология

Партньори по проекта - Project Partners



www.dyopp.gr



www.certh.gr

ΕΚΕΤΑ
ΕΓΓΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ
ΕΡΕΥΝΑΣ & ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗΣ
ΑΝΑΛΥΣΗΣ



REGIONAL MUNICIPALITIES ASSOCIATION
MARITZA

www.maritza.info



www.iict.bas.bg



www.zlatograd.bg

