

## ЕВРОПЕЙСКИ ПОЛИТИКИ ЗА ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО И ОКАЗВАНЕ НА ХУМАНИТАРНА ПОМОЩ ПРИ БЕДСТВЕНИ СИТУАЦИИ

**В. Славова<sup>1</sup>, Б. Парашкевова<sup>2</sup>, В. Иванов<sup>3</sup>, Д. Димитрова<sup>4</sup> и Е. Караславова**

<sup>1</sup>Секция „Медицина на бедствените ситуации”, Катедра „Неврология, психиатрия и МБС”,

<sup>2</sup>Катедра „Социална медицина и здравен мениджмънт”,

<sup>3</sup>Секция „Биохимия”, Катедра „Медицинска химия и биохимия”,  
Медицински факултет, Тракийски университет – Стара Загора

<sup>4</sup>Катедра „Превантивна медицина”, ФОЗ, Медицински университет – София

## PROTECTION OF THE POPULATION AND PROVIDING HUMANITARIAN AID IN DISASTROUS SITUATION - EUROPEAN POLICY

**V. Slavova<sup>1</sup>, B. Parashkevova<sup>2</sup>, V. Ivanov<sup>3</sup>, D. Dimitrova<sup>4</sup> and E. Karaslavova**

<sup>1</sup>Section Medicine of disasters, Department of 'Neurology, Psychiatry and Medicine disastrous situations"

<sup>2</sup>Department of Social Medicine and Health management,

<sup>3</sup>Section of Biochemistry, Department of Medical Chemistry and Biochemistry,  
Medical Faculty, Trakia University – Stara Zagora

<sup>4</sup>Department of Preventive Medicine, Daculty of Public Health, Medical University – Sofia

**Резюме.** Възникването на различни катастрофални бедствия води до значителни негативни последици – материални щети, социално-икономически последици, човешки жертви, медицински загуби (хиляди пострадали хора) и др. Намалването на риска от бедствията и готовността за защита на населението са важен приоритет за страните членки на Европейския съюз, през последното десетилетие. Основни политики на Европейската комисия при бедствени ситуации са осигуряването на защитата на населението и оказването на хуманитарна помощ. Целта на настоящото изследване е чрез дескриптивен анализ на научни публикации и нормативни документи да се проучат основни елементи от европейската политика за защита на населението и за хуманитарна помощ при бедствени ситуации.

**Ключови думи:** бедствена ситуация, защита на населението, хуманитарна помощ

**Summary.** The catastrophic disaster situations result in significant negative consequences – property damage, social and economic repercussions, human casualties (thousands of injured people) etc. The risk reduction, mitigation and preparedness to civil protection are a priority for the member countries of the European Union in the last decade. Basic policies of the European Commission upon disaster situations are ensuring the protection of the population and providing humanitarian aid. The aim of this study is to perform a descriptive analysis of scientific publications and regulatory documents, through which the key elements of European policy about protection of the population and humanitarian assistance in disaster situations to be examined.

**Key words:** disastrous situation, civil protection, humanitarian aid

През последните години мащабът и честотата на бедствените ситуации непрекъснато нарастват. Докато броят на природните бедствия в света през 1975 г. е 78, то през 2010 г. достигат 400. Данните посочват нарастване на дела на бедствията около 4 пъти. Значителни са изменението на климата и метеорологичните природни катастрофи. Делът на катастрофалните наводнения и големите земетресения се отчита като значителен [2, 3, 4]. Сериозни бедствени ситуации с антропогенна генеза са крупните производствени катастрофи, транспортните катастрофи, социалните бедствия [3, 13]. Голям е броят на уязвимите държави, изложени на риск от нестабилност и граждански конфликти, сериозна и реална е заплахата от терористични атаки.

Според статистическите данни на Центъра за изследване на епидемиологията на бедствените ситуации (CRED) и Службата на ООН за ограничаване на бедствените ситуации (UNISDR), през 2011 г. възникват 302 природни бедствия с различен мащаб, при които загиват почти 30 000 души, а пострадалите възлизат на 206 млн. души по целия свят. Около 106 млн. души са засегнати при наводнения, 60 млн. – при засушаване, а 1,6 млн. – при земетресения. Последствията от природните бедствия са унищожителни: материални загуби (разрушени жилища, комуникации, транспортна мрежа и др.), човешки жертви, милиони пострадали и др. [2, 4]. Поради тази причина през последните години намаляването на риска от бедствия и готовността за защита на населението се превръщат в основен приоритет на национално, европейско и световно равнище [17, 18, 19, 20].

### **Цел и задачи**

Целта на изследването е да се проучи политиката на Европейския съюз относно защитата на населението и оказването на хуманитарна помощ при бедствени ситуации. Поставихме си следните задачи:

1. Да се анализират ключови нормативни документи в Европейския съюз относно защитата на населението, хуманитарната помощ и намаляването на риска от бедствени ситуации.

2. Да се проучат основните структури и институции в Европейския съюз, отговорни и свързани с европейската политика по защита на населението и хуманитарна помощ при бедствени ситуации.

Дескриптивен анализ на научни публикации и нормативни документи, засягащи същността, целите, задачите, принципите и механизмите за защита на населението при бедствени ситуации според европейските политики.

### **РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ**

Една от основните политики на Европейския съюз (ЕС) е в областта на хуманитарната помощ и гражданската защита. Тя се провежда от Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на Европейската комисия (ЕЧО). Дирекцията е създадена през 1992 г. под наименованието Хуманитарна служба на Европейската общност и е израз на европейската солидарност с нуждаещите се по света. През 2004 г. тя е преименувана в Генерална дирекция на Комисията за хуманитарна помощ, а през 2010 г. към нея е интегрирана и гражданската защита, за да се осигури по-добра координация и реакция на бедствените ситуации в рамките на ЕС и извън него. Чрез нея ЕС предоставя помощ на пострадалите при бедствени ситуации и конфликти по света и работи за предотвратяване на хуманитарни кризи. В съответствие с основополагащите ценности на Съюза – солидарност, зачитане на човешкото достойнство, равенство и толерантност, ЕК предприема действия за опазване на човешкия живот. Чрез ЕЧО се отразяват бедствените ситуации по света и готовността на ЕС, като водеща сила в предоставянето на помощ на пострадалите [1, 13, 24].

Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ на Европейската комисия координира действията по гражданска защита в ЕС. Тя ръководи Центъра за наблюдение и информация (MIC), който е реорганизиран в Европейски център за спешно реагиране (ЕЦСР) през 2013 г. Центърът е централното оперативно звено на гражданската защита на ЕС и е достъпен 24 часа в денонощието. Всяка страна във или извън ЕС, засегната от сериозна бедствена ситуация, може да поиска помощ чрез Центъра за наблюдение и информация, който действа като комуникационна връзка между 31 участващи държави (28-те страни от ЕС плюс Исландия, Лихтенщайн и Норвегия). Центърът за наблюдение предоставя актуална информация за възникналата извънредна ситуация в дадена страна и играе координираща роля относно съответствието на предлаганата

помощ от участващите страни и нуждите на засегнатата от бедствената ситуация страна [24].

Дейността на Европейската комисия не се ограничава само до справяне с непосредствените последици от бедствени ситуации. Тя обхваща още и дейностите по превенция, готовност, реагиране и възстановяване.

Правната рамка в областта на защитата при бедствени ситуации съдържа редица международни документи и документи на ЕС.

Международен документ, определящ насоките за намаляване на риска от бедствени ситуации, е *Рамката за действие от Хиого* на ООН 2005-2015 "Да изградим устойчивост на нациите и обществата към бедствия". През 2005 г. 168 правителства приемат Рамката за действие и Европейската комисия напълно подкрепя нейното прилагане [9]. Препоръчва се на всяка страна да създаде Национална платформа и Стратегия за намаляване на риска от бедствия [4, 5]. Предизвикателството е ефективното ѝ прилагане на глобално, регионално, национално и местно ниво. Много развиващи се страни полагат значителни усилия за прилагането ѝ, но срещат пречки поради липсата на средства и капацитет [11].

Основните документи на Европейския съюз в областта на намаляването на риска от бедствени ситуации са [3, 4, 12]:

- Директива на ЕС от 23 октомври 2001 г. за въвеждане на Механизъм на общността за гражданска защита;
- Директива 96/82/ЕС за контрол на риска от големи аварии с опасни вещества (Директива Севезо II);
- Директива 2000/60/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2000 г., установяваща рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите;
- Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.10.2007 г. за оценката и управлението на риска от наводнения;
- Директива 2008/114/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8.12.2008 г., относно установяването и означаването на европейски критични инфраструктури и оценката на необходимостта от подобряване на тяхната защита. Директивата обхваща секторите на енергетиката и транспорта и се предвижда да бъде преразглеждана, като в нейния обхват бъдат включени и други сектори.

Голямо значение за засилване на химическата, биологическата, радиационната и ядрената сигурност в страните членки на ЕС имат разработените планове за действие. Други важни до-

кументи, свързани с превенцията при бедствени ситуации, са Заключенията на Съвета относно: „Рамка на Общността за превенция на бедствия в ЕС“, „Към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита и на хуманитарната помощ“, „Повишаването на обществената осведоменост в областта на гражданската защита“ и „Разработването и въвеждането на системи за ранно предупреждение в ЕС“ [5].

Значим международен документ за региона на Югоизточна Европа е Меморандумът за разбирателство относно институционалната рамка на Инициативата за готовност и превенция при бедствия в Югоизточна Европа (DPPI SEE), както и приеманите на всеки две години Стратегия и план за действие на Инициативата. С тези документи се цели ефективен регионален подход за управление при извънредни ситуации [9].

В Европейския съюз е създаден механизъм за гражданска защита. Механизмът се мобилизира в случай на извънредни ситуации както в ЕС, така и извън него. С механизма се повишава европейското сътрудничество в областта на гражданската защита и се подкрепят усилията за действие на държавите членки на национално, регионално и местно равнище. Предоставят се ефективни инструменти за предотвратяване, подготовка и реакция при възникване на природни и причинени от човека бедствени ситуации [1, 12].

Механизмът на ЕС за гражданска защита включва превенция, готовност за действие и ликвидиране на последици от възникналата бедствена ситуация. Понастоящем в него участват 32 държави – 27-те държави от ЕС и Хърватия, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Македония. Всяка страна от ЕС или извън него може да поиска помощ чрез механизма за гражданска защита при възникване на различни по характер бедствени ситуации (наводнения, горски пожари, земетресения, бури, цунами, терористични актове, технологични и радиационни бедствия и др.). Когато дадена засегната страна поиска помощ, Центърът за информация и мониторинг на ЕС (ЦИМ) съобщава специфичните нужди на засегнатата от бедствената ситуация страна на всички държави, участващи в Механизма за гражданска защита. Участващите държави изпращат експерти и материална помощ на място. Центърът за информация и мониторинг координира действията на европейските страни, като съпоставя исканията и предложенията за помощ. Той съфинансира транспортирането на помощта и изпраща

екипи за наблюдение при необходимост [11, 17, 18, 19, 20].

Механизмът за гражданска защита на ЕС повишава готовността за защита на населението на участващите държави при бедствени ситуации и чрез образователни програми, учения, обмен на експерти и др. Европейският съюз предоставя и финансиране на проекти за превенция и готовност с цел насърчаване на научноизследователската дейност по отношение на природните бедствия, разработване на системи за ранно предупреждение и системи за информиране на обществеността [16, 21].

През 2010 г. ЕС обединява областите на хуманитарната помощ и гражданската защита с цел подобряване ефективността на действията при бедствени ситуации. Същата година Кристалина Георгиева става първият европейски комисар по въпросите на международното сътрудничество, хуманитарната помощ и реакциите при кризи. Това дава възможност ЕС да координира действията при бедствени ситуации и най-ефективно да използва ресурсите [1].

Операциите за хуманитарна помощ и гражданска защита се извършват при изключителни обстоятелства: помощта трябва да достигне до получателите за много кратко време и да бъде пригодена към специфичните им потребности. За постигането на тази цел ЕС въвежда редица структури за мониторинг и координация. Той създава световна мрежа от специализирани служби [22, 24].

ЕС предоставя финансиране на около 200 партньори, като специализирани агенции на Организацията на обединените нации (ООН), неправителствени организации (НПО), Международния комитет на Червения кръст и Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец и др. [10].

За повишаване готовността на населението за действия при бедствени ситуации е разработена програмата „Dipecho“ [9]. Тя включва различни проекти, които са насочени към обучение на населението, повишаване на информираността му, създаване или подобряване на местните системи за ранно предупреждение и планиране на действията при бедствени ситуации. Проектите се реализират от хуманитарни агенции и агенции на ООН със седалище в Европа в сътрудничество с местните неправителствени организации. Програмата „Dipecho“ включва осем застрашени от бедствени ситуации региона: Карибския басейн, Централна Америка, Южна Америка, Централна Азия, Южна Азия, Югоизточна Азия, Югоизточна

Африка, Югозападния Индийски океан и Тихоокеанския регион [1, 12].

От 1992 г. досега ЕС е помогнал на милиони пострадали по света. Оказана е помощ при бедствени ситуации в над 140 държави. Само през 2012 г. механизмът за гражданска защита е задействан 21 пъти за оказване на помощ при кризи както в ЕС, така и извън него [11].

На 1.12.2009 г. влиза в сила Договорът от Лисабон, който въвежда правна основа за хуманитарната помощ на ЕС и за политиките в областта на гражданската защита. В него се определя ролята на ЕС за подобряване на защитата и превенцията при бедствия и се посочва, че ЕС следва да прилага международното хуманитарно право, включително принципите за безпристрастност и недискриминация. От стартирането на програмата „Dipecho“ през 1996 г. ЕС инвестира повече от 255 млн. евро за повишаване на готовността на населението за действие при бедствени ситуации в целия свят. Проектите, финансирани чрез Програмата, водят до ограничаване на щетите и позволяват спасяването на хората и средствата за оцеляването им [23].

От 2007 г. насам ЕС участва в създаването на различни инициативи за ранно предупреждение, включително на интернет платформа „Meteoalarm“ и „Глобалната система за предупреждения и координация при бедствия“ – система за денонощно събиране на данни и предупреждение. ЕС инвестира и в съвременни системи за предупреждение за специфични опасности като наводнения, горски пожари и цунами. През 2010 г. 873-ма души участват в курсове за обучение. Проведени са успешно четири учения при бедствени ситуации на наводнение, земетресение, изтичане на опасни вещества и терористична атака [24].

Процесите на подготовка, включват и увеличаване на инвестициите в съвместни, трансгранични обучения, както и разработване на европейски преглед на риска от бедствия. Бюджетът на ЕС за периода 2014-2020 г. ще подкрепя действията за ускоряване на реакцията при бедствия, тяхното по-добро предвиждане и постигане на по-плавен преход към действия за развитие в дългосрочен план след бедствието. Европейският съюз работи по създаването на система, която позволява по-голяма предвидимост и надеждност. Планираният „Европейски капацитет за реакция при бедствия“ повишава ефективността и съгласуваността на действията посредством предварително планиране. Планирането при бедствени ситуации се подобрява чрез разрабо-

тване на примерни сценарии, описване на капацитета на страните от ЕС и изготвяне на планове за действие [1, 12].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съществуващата правна и организационна рамка позволява на държавите от ЕС да работят ефективно заедно в областта на гражданската защита при бедствени ситуации, спазвайки правилата на международното хуманитарно право. Действията на Европейския съюз, насочени към предотвратяване на бедствени ситуации и намаляване на въздействието им имат значителен принос за спасяване на живота на хората.

## Библиография

1. Годишен доклад относно политиките на Европейския съюз в областта на хуманитарната помощ и гражданската защита и тяхното изпълнение през 2011 г., COM (2012) 489 final, Брюксел, 06.09.2012.
2. Димитрова, Д. и др. Организационни аспекти при наводнения в Република Турция и Република България. – В: Сборник с научни доклади от VIII национален конгрес по медицинска география с международно участие, София, 2011 г., 215-219.
3. Димитрова, Д. Добивът на шистов газ – високо-ефективен възобновяем енергиен източник или нова заплаха от екологична катастрофа. Здравни грижи-традиции и перспективи. – Здраве и наука, 2, 2012, № 3 (007), 507-511.
4. Димитрова, Д. Земетресения и психотравматични поражения върху населението. – В: Традиции и съвременност в медицинската география и медицина на бедствените ситуации, Симпозиум по медицинска география и медицина на бедствените ситуации с международно участие.
5. Национална програма за защита при бедствия 2009-2013 г., МС, София, 2009.
6. Национална програма за защита при бедствия 2014-2018 г., МС, София, 2013.
7. Славчев, Б. Състояние и насоки за подобряване на дейността в областта на защитата при бедствия. Първа национална конференция по сигурността „Превенция, управление и преодоляване на последствията от кризи“, София, 17.05.2012 – <http://www.sofiaforum.bg/>
8. Стратегия за намаляване на риска от бедствия в РБългария 2014-2020, София, 2013 – <http://www.saveti.government.bg>
9. Стратегия на ЕС за подкрепа на ограничаването на рисковете от бедствия в развиващите се страни, Брюксел, 2009 – <http://ec.europa.eu/development/>
10. Съвместна платформа на ООН, Световна банка и ЕО за действие след бедствия, „Оценки и планиране на въз-

становяването след кризи“, COM (2013) – <http://eur-lex.europa.eu/>

11. Укрепване на капацитета на Съюза за реагиране при бедствия, 2013 – [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014)
  12. Хуманитарна помощ и гражданска защита, Европейски съюз, Брюксел, 2013.
  13. Alexander, D. E. Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disaster. Terra Publishing, Harpenden, UK, and Oxford University Press, New York, 2000, 216-217.
  14. Boin, A., M. Ekengren et M. Rhinard. Protecting the union: analysing an emerging policy space. – Eur. Integrat., 28, 2006, 405-421.
  15. Bremberg, N. et M. Briz. Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection. – J. Nordic Inter. Stud. Assoc., 44, № 3, 288-308.
  16. Decision № 1313/2013/EU of the European parliament and of the council on a Union Civil Protection Mechanism, Official Journal of the European Union, L 347/924, 20.12.2013.
  17. Dimitrova, D. Civil protection mechanism in the event of disasters within European Union and Republic of Bulgaria. – In: Public Health and Health Care in Greece and Bulgaria. The challenge of the Cross-border Collaboration, Papazissis publishers, Athens, 2010, 341-347.
  18. Dimitrova, D. Medical supplying system of the population of emergency medical care center during earthquakes in Bulgaria – self-assessment of preparedness. – Healthcare system preparedness and response to emergencies and disasters, 2014.
  19. Dimitrova, D. Organization of protection of the population in earthquakes in Bulgaria. – Healthcare system preparedness and response to emergencies and disasters, 2014.
  20. Dimitrova, D. Organization of preventive activities in earthquakes in Bulgaria. – Healthcare system preparedness and response to emergencies and disasters, 2014.
  21. Duke, S. et H. Ojanen. Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy. – J. Euro. Integrat., 28, 2006, 477-494.
  22. Geale, S. The ethics of disaster management. – Dis. Prev. Manag., 21, 2012, № 4, 445-462.
  23. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C 306/01, v. 50, 17.12.2007.
  24. Union Civil Protection – [http://europa.eu/pol/hum/index\\_bg.htm/](http://europa.eu/pol/hum/index_bg.htm/)
- ✉ Адрес за кореспонденция:  
Д-р Ваня Славова  
Секция „Медицина на бедствените ситуации“  
Катедра „Неврология, психиатрия и МБС“  
Медицински факултет  
Тракийски университет  
Ул. „Армейска“ № 11  
6000 Стара Загора  
☎ 042 664 467  
e-mail: vslavova71@yahoo.com