



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

АНАЛИЗ

**на взаимодействието между организациите на
гражданското общество и национални и местни институции в
отговор и по време на кризи**

(разработен по собствена инициатива)

София
март 2024 г.

В Плана за дейността на Икономически и социален съвет за 2024 г. е включен за разработване по собствена инициатива „Анализ на взаимодействието между организациите на гражданското общество и национални и местни институции в отговор и по време на кризи“.

Анализът бе разпределен на Комисията по европейски политики и европейски процес.

За докладчици по анализа бяха определени Радка Йосифова – група I, Веселин Митов – група II, Теодора Бакърджиева – група III.

На две заседания на комисията, проведени на 05.03.2024 г. и 14.03.2024 г., бе приет проект на анализа.

На своята пленарна сесия, проведена на 25 март 2024 г., Икономическият и социален съвет прие настоящия анализ.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ	5
2. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ	11
3. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	12
4. НОРМАТИВНА РАМКА.....	17
5. АНАЛИЗ НА ЕКОСИСТЕМАТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО	51
6. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПО ВРЕМЕ НА КРИЗИТЕ В ПЕРИОДА 2020 – 2023 ГОДИНА	67
7. МОДЕЛ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО С НАЦИОНАЛНИ И МЕСТНИ ИНСТИТУЦИИ.....	81
8. ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ И БИБЛИОГРАФИЯ.....	84

СЪКРАЩЕНИЯ

БАН	Българска академия на науките
БВП	Брутен вътрешен продукт
БЧК	Български червен кръст
ВВУ	Висше военно училище
ГО	Гражданско общество
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИСС	Икономически и социален съвет на Република България
КИД	Код на икономическа дейност
МВР	Министерство на вътрешните работи
МС	Министерски съвет
ММС	Министерство на младежта и спорта
МОН	Министерство на образованието и науката
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройство
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МХП	Международно хуманитарно право
НАДБ	Национална асоциация на доброволците в България
НПО	Неправителствена организация
НРБ	Намаляване на риска от бедствия
НСИ	Национален статистически институт
НСНРБА	Национален съвет за намаляване на риска от бедствия и аварии
СРГО	Съвет за развитие на гражданското общество към Министерски съвет

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Икономическият и социален съвет (ИСС) включва в Плана за дейността си за 2024 г. изготвянето на анализ на тема „Анализ на взаимодействието между организациите на гражданското общество и национални и местни институции в отговор и по време на кризи“. Анализът ще послужи за изготвяне на препоръки на ИСС чрез Комисията по европейски политики и европейски процес (КЕПЕП) към институциите за подобряване на сътрудничеството между тях и гражданските организации по време на бедствия и кризи.

1.1. Цели на анализа

Главна цел на анализа

Главната цел на анализа е да изследва състоянието на взаимодействието между гражданското общество и националните и местни институции в отговор на бедствия и кризи за стимулиране на дискусия и обществени процеси, които да насърчат и подпомогнат устойчиво участие на организациите на гражданското общество като партньор на държавата в кризисни ситуации.

Конкретни цели

Конкретни цели на анализа са:

- Да се направи преглед на състоянието на международната и национална законодателна рамка и практики на участие на гражданските организации в намаляването на риска от бедствия;
- Да се направи преглед на състоянието и капацитета на гражданското общество и анализира опита във взаимодействието на гражданските организации с националните и местни институции в отговор на бедствия и кризи през последните 3 години;
- Да се представи примерен модел на взаимодействие между гражданското общество и националните и местни институции;
- Да се сподели анализът с държавни институции и заинтересовани страни за обсъждане на мерки за насърчаване на устойчиво участие и партниране на организациите на гражданското общество с институциите.

За какво ще послужи аналитичният доклад

Анализът и направените препоръки ще послужат за:

- Разширяване на информираността за важната роля на гражданските организации в превантивните дейности за намаляване на риска, както и със

справянето с бедствия и кризи и постигане на устойчиво преодоляване на последствията от тях;

- Разработване на политики, мерки и инструменти от заинтересованите институции и организации за подобряване на условията за насърчаване и оптимизиране на ролята на гражданските организации и гражданите в отговор на бедствия и кризи;
- Обмисляне и предприемане на мерки за създаване на работещи механизми за финансово подпомагане на гражданското общество и националните и местни институции по време на бедствия и кризи;
- Активизиране и насърчаване на доброволчеството и включването на гражданите при бедствия и кризи.
- Планиране на последващи дейности на Икономическия и социален съвет за усъвършенстване на взаимодействие между организациите на гражданското общество и институции за осигуряването на защитата на живота и здравето на населението и рисковете при бедствия и кризи.

1.2. Методология на изготвяне на анализа

Темата предполага анализа на група от фактори:

- Обзор на законова, подзаконова уредба и свързаната институционална среда;
- Анализ на екосистемата на гражданското общество и взаимодействието с институциите;
- Описание на взаимодействието между гражданското общество и институции по време на кризите, причинени от COVID-19, кризата от войната в Украйна, наводненията в Карловско;
- Анализ на основните характеристики, опита и поуците от бедствия и кризи през последните три години;
- Необходимостта от усъвършенстване на правната рамка в тази област, и създаването на необходимия капацитет и модели за по-ефективно взаимодействие;
- Част от факторите касаят политически, икономически или социални аспекти;
- В съответствие с предмета и обхвата на анализа, опитът на гражданските организации и на публичните институции е извлечен на базата на извадки и информация от интернет и НСИ.

Методичният подход при изготвяне на анализа включва:

- Набиране на емпирични данни и информация;
- Деск-рисуърч на съществуващи данни и информация в интернет пространството и налични документи, законови и подзаконови актове;
- Описване и анализиране на конкретни примери на взаимодействието по време на бедствия и кризи през последните 3 години;
- Експертна оценка и тълкуване на фактите и наблюденията от бедствията и кризите;
- Типологизиране на добри практики, подходи и мерки за стимулиране и насърчаване включване на гражданите и гражданските организации в отговор на бедствия и кризи;
- Моделиране на взаимодействието между ГО и национални и местни институции за включване на гражданите и гражданските организации в отговор на бедствия и кризи.

1.3. Ограничения в обхвата на анализа

Анализът обхваща работата и ролята на организациите, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) и не включва другите организации, които формират гражданското общество в контекста на по-широката интерпретация на термина. Наред с това анализът:

- Обхваща периода от 2020 до 2023 година;
- Има за основен фокус организациите на гражданското общество, които представляват пряко участието на гражданите в обществените процеси и чиито цели и дейности директно корелират с различни аспекти на потребностите на население, пострадало от бедствията и кризите, основно юридическите лица с нестопанска цел;
- Не детайлизира нуждите на организациите на гражданското общество за по-ефективно взаимодействие с институциите с оглед на диспропорциите в разпределението на организациите на гражданското общество по региони и сектори;
- Не изследва влиянието на дигиталните технологии и на изкуствения интелект;

- Националната система за намаляване на риска от бедствия се развива и усъвършенства много динамично и, поради ресурсни и времеви ограничения, е възможно анализът да не отразява в пълна степен някои от тези развития.

1.4. Терминология и работни дефиниции

Анализът използва понятия по смисъла на работните дефиниции, формулирани по-долу в таблицата:

Термин	Обяснение и/или дефиниция
Гражданско общество - ГО	<p>Гражданското общество е едно от достиженията на човешката цивилизация. В широк смисъл, понятието „гражданско общество“ се отнася до всички форми на публични дейности, извършвани от граждани или групи граждани в социалното пространство между личната сфера на индивида и държавата.</p> <p>Гражданското общество почива на двете основни човешки свободи: свободата на мисълта и изразяване, както на свободата на сдружаване на основата на обективизирани рационални интереси.</p> <p>Основните характеристики на гражданското общество са:</p> <p>Регулира се от нормата, от закона:</p> <p>Международни и национални права на човека и стандарти, конвенции и законодателство;</p> <p>Гражданска, а не етническа, верска или друга принадлежност към държавата на основата на граждански права и задължения;</p> <p>Върховенство на закона и еднаквото му прилагане спрямо гражданите и държавата, разделения на властите и граждански контрол върху държавните институции.</p> <p>Самоорганизира се в доброволни и автономни функционални общности, водени от рационални интереси, без намесата на държавата;</p> <p>Основава се на плурализма, толерантността и солидарността;</p> <p>Правото на частна собственост, като основа на инициативността на гражданите и пазарните отношения;</p> <p>Съществуването на свободни и независими медии.</p>

	<p>Легитимността на организациите на гражданското общество основно произтича от интересите, които организациите на гражданското общество представляват, като обществена значимост на представляваните от групи хора, както и от формалната им регистрация по ЗЮЛНЦ и/или други „специални“ закони.</p>
<p>Организации на гражданското общество</p>	<p>В тясната интерпретация на понятието „организации на гражданското общество“, която е приложима към настоящия анализ, това са организациите, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Юридическите лица с нестопанска цел съгл. ЗЮЛНЦ са сдружения и фондации, които осъществяват дейност в обществена или в частна полза</p>
<p>Бедствие</p>	<p>Значително нарушаване на нормалното функциониране на обществото, предизвикано от природни явления и/или от човешка дейност и водещо до негативни последици за живота или здравето на населението, имуществото, икономиката и за околната среда, предотвратяването, овладяването и преодоляването на което надхвърля капацитета на системата за обслужване на обичайните дейности по защита на обществото.</p>
<p>Допълнителна стопанска дейност на ЮЛНЦ</p>	<p>Стопанска дейност, свързана с предмета на основната дейност на ЮЛНЦ, приходите от която се използват за постигане на определените в устава (учредителния акт) цели.</p>
<p>Криза</p>	<p>Етимологически <i>криза</i> идва от гръцката дума <i>krisis</i> и глагола <i>krino</i>, които се отнасят до отделяне, съдене, съждане, отсъждане, избор, решение, но в контекста на някакъв раздор, свада, битка. Така в самия произход на думата е заложено множественото значение с най-малко три измерения: от една страна, трудна ситуация, влошаване, от друга, висок интензитет, динамика, от трета, решение, отсъждане, присъда. Кризите биват икономически, социални, военни, политическа, хуманитарни и др.</p>

Неправителствена организация - НПО	Нестопанска организация ¹ - фондация или сдружение с автономно управление, независимо от публични институции. За целите на анализа, в текста се използва още като синоним на организации на гражданското общество или гражданска организация.
Трети сектор	Първи сектор: държавните/публичните институции, втори сектор: пазара/бизнеса, трети сектор: организациите на гражданите (неправителствени/нестопански организации) между първите два сектора
Юридическо лице с нестопанска цел (ЮЛНЦ)	Юридическите лица с нестопанска цел са сдружения и фондации, регистрирани по ЗЮЛНЦ. В настоящия анализ синонимично се използват понятията „неправителствени организации (НПО)“, „нестопански организации“, „граждански организации“
ЮЛНЦ в обществена полза	Това са юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), които са се определили като действащи в обществена полза в своите учредителни документи и като такива са вписани в Търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ към Агенцията по вписванията

Таблица 1: Термини и работни дефиниции

¹ В анализа се използват различни термини, което произтича също и от използването на различни източници, които са акцентирали на една или друга страна на характеристиките на организациите на гражданското общество, например нестопански, неправителствени, ЮЛНЦ и т.н. Анализът не се разпространява върху разясняване на такива нюанси, които са несъществени за целите, които си поставя.

2. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Във все по-динамично променящия се свят, международната обстановка и национално развитие, глобалните климатични промени, миграционните потоци и редица други рискови фактори е необходимо активно отношение, мислене и планиране в стратегическа дълбочина и дългосрочна перспектива както от организациите на гражданското общество, така и от националните и местни институции, за да може българското общество да се справи успешно с настоящи и бъдещи предизвикателства.

Анализът дава основание да се подчертае важното значение на участието на гражданите и гражданските сдружения във взаимодействие като партньор на националните и местните институции на държавата в структурите и дейностите, свързани с намаляване на риска от бедствия и справянето с последствията от бедствия и кризи. Конкретните примери на тяхното участие демонстрират капацитета на ГО да се мобилизира и реагира в кратки срокове, особено в:

- Набирането и предоставянето на спешна хуманитарна помощ;
- Организиране на кампании за набиране на средства;
- Предоставяне на специализирана помощ на уязвими групи чрез сдружения на професионалисти;
- Мобилизирането на подкрепата на медиите и бизнеса.

Гражданите и сдруженията им са гарант за прозрачността и целесъобразното изразходване на публичните средства и даренията. Също така те са незаменими за адресирането на някои специфични нужди, които държавата не е в състояние да покрие.

Същевременно е ясно, че гражданското общество има много по-сериозен потенциал, който може да се използва чрез създаването на трайни взаимодействия и механизми за постигане на по-висока степен на готовност за действие, ефективност, ефикасност и устойчивост на мерките в отговор на бедствия и кризи и за значително намаляване на риска от тях. Пътят за постигането на това е по-ясни правила и реална отвореност на институциите към структурите на гражданското общество, без да се създават допълнителни структури, а чрез използване на съществуващата система за намаляване на риска от бедствия и оптимизиране на условията за насърчаване на взаимодействието с националните и местните институции.

Аналитичният доклад търси да даде тласък на дискусиите и ангажиране на заинтересованите страни в споделяне на информация, добри практики и изясняване на взаимоотношенията и ролите, които изпълняват по време на бедствия и кризи, както и

необходимостта от допълнителни изследвания и планиране на взаимодействието между гражданските сдружения и институциите.

Нужно е да се обмислят политики и подкрепа за гражданското общество за повишаване на капацитета му по отношение на човешките и технологични ресурси, работата в мрежа с други граждански организации, които имат интерес да работят в областта на справянето с бедствия и кризи, отчитайки техния разнообразен характер.

Развитието на взаимодействието между организациите на гражданското общество и институциите ще изисква още сериозна работа в дълготраен план, политическа воля и инициативност, доверие и солидарност, за да се увеличава социалният капитал на българското общество и способността му за справяне с кризисни ситуации.

3. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

3.1. Стратегическа рамка на взаимодействието на организациите на гражданското общество с институциите

3.1.1. Съответствие с международни и европейски стандарти и практики

- Основните международни стандарти и практики са внедрени в България.
- Рамката от Сендай е залегнала в системата за намаляване на рискове от бедствия в България, като цели постигане на съществено намаляване на риска от бедствия (НРБ) и загубата на живот, средства за лечение, икономическите, физическите, социалните, културните и екологичните загуби на лица, предприятия, общности и държави в следствие на кризи и бедствия до 2030 г.
- Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия 2015 – 2030 г. предвижда значителна роля за организациите на гражданското общество като ключова заинтересована страна и предвижда те да участват в:
 - Процесите на разработване на политики и планиране;
 - Управление на риска от бедствия, основаващо се на общността;
 - Защита и повишаване на осведомеността;
 - Изграждане на капацитет и споделяне на знания;
 - Мониторинг и отчетност;
 - Спешен отговор и възстановяване;
 - Партньорство и сътрудничество.

- Моделите за сътрудничество между институциите и ГО могат да се приложат системно при по-нататъшното разработване на механизмите за взаимодействие в отговор и по време на криза:
 - Клъстерният подход в хуманитарната и друга помощ при хуманитарни кризи по сектори, съобразно експертизата, засегнатите общности местата на кризи;
 - Интегриран подход, който включва гражданските сдружения във всички етапи - от превенцията и готовността до реакцията и устойчиво възстановяване;
 - Публично-частни партньорства (ПЧП), които включват гражданските сдружения за най-добро използване на силните страни и ресурсите на публичните и частните участници.

3.1.2. Национална нормативна рамка

- Българската нормативна уредба в областта на защитата от бедствия и кризи е сравнително добре развита.
- Ролята на организациите на гражданското общество по време на бедствие и кризи не винаги е дефинирана конкретно, особено по отношение на механизмите за действие в кризисни ситуации.
- Съществува подкрепяща рамка за организациите на гражданското общество за наблюдение на публичните системи, формирането на политики, ефективно и координирано управление при кризи, което не се използва пълноценно.
- "Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия за периода 2018 - 2030 г предвижда активно участие и ангажираност на гражданските организации в различни етапи на процеса на намаляване на риска от бедствия: превенция, подготовка, реагиране и възстановяване. Това предполага активни действия за включване от страна на организациите на гражданското общество.
- Националната нормативна уредба определя основните институции, включени в системата за защита при бедствия, с роли, правомощия и начин на взаимодействие. Създадените на национално, областно и общинско ниво съвети имат ролята на платформи за координация на действията за намаляване на риска от бедствия. Към настоящия момент са създадени 236

(265) общински съвета за намаляване на риска от бедствия и 27 (28) областни съвети. Не е регламентирано ясно обаче участието на ЮЛНЦ в съветите – в т.ч. процедурите за равнопоставено включване. Не е ясно дали има на места организации на гражданското общество с подходящ капацитет.

- Приоритетите включват разбиране на риска от бедствия, засилване на управление на риска, инвестиране в намаляване на риска, политики за финансово управление на риска, и повишаване на готовността за реагиране при бедствия. Подчертана е ролята на гражданските организации особено при образователни и информационни кампании за повишаване на осведомеността, обмен на информация и добри практики, участие в планиране и изпълнение на мерки за устойчиви общности.
- Необходимо е усъвършенстване на нормативната уредба за стимулиране на доброволчеството.
- Необходим е набор от финансови политики и инструменти, съобразно европейските практики за допълнително мобилизиране на гражданските ресурси и участие в превенцията и намаляване на риска и повишаване на готовността за реагиране при бедствия. Например, чрез приемане на механизъм за процентна благотворителност (даряване на част от годишния подоходен данък) в полза на организациите на гражданското общество.
- Действията за намаляване на рисковете от бедствия изисква концентрирани, специализирани дългосрочни мерки, подплатени със знания, умения и компетенции от гражданските организации и институциите, включително и за ефективно и ефикасно взаимодействие помежду им.
- Участието и взаимодействието на организациите на гражданското общество с национални и местни институции ще се улесни от специализиран държавен орган (агенция) за провеждане на дълготрайни политики и дейности, създаване на устойчиви взаимоотношения и надграждане на кампанийни отговори.

3.2. Подкрепяща рамка за организациите на гражданското общество за успешно взаимодействие с институциите

- Ефективно включване и участие на организациите на гражданското общество в подготовката на национални, регионални и местни планове за реакция в отговор на кризи, координирано участие на заинтересованите

страни в прилагането на сценарии и протоколи за действие за оказване на подкрепа

- Насърчаване на кампании на организациите на гражданското общество за информиране на гражданите, уязвими групи и млади хора за това как да реагират по време на бедствия и кризи, как могат да се включат в различни роли и дейности, особено в райони с по-малка концентрация на организациите на гражданското общество.
- Стимулирането на дарителството сред физически и юридически лица пряко ще повлияе положително върху участието на гражданското общество при намаляването на риска и справянето с кризисни ситуации. Възможности могат да се търсят в създаване на нефинансови стимули за дарителите, кампании за насърчаване на дарителството, фактическо премахване на забраната за споменаване на имена на дарители в медии, признаване на дарения в натура, без необходимост от плащане на ДДС върху дарени стоки и услуги за хуманитарни, социални и друг вид подпомагане на засегнати от бедствие или кризи хора и общности.
- Пряко свързано с условията за функциониране на гражданските организации изобщо и в условията на кризисни ситуации е необходимостта от приемане на „по-широко скроена“ подкрепяща законова рамка за доброволчеството в страната.
- Създаването на предпоставки за активно използване на дигитализацията ще обезпечи бързи „онлайн“ решения и адекватно реагиране в кризисни и бедствени ситуации.
- Създаването на гъвкави и облекчени условия за регистриране и припознаване на неформални организации на граждани с изграден капацитет и професионална подготовка, така че те да могат да реагират адекватно в кризисни и бедствени ситуации.

3.3. Модел на взаимодействие между организациите на гражданското общество и институциите

- Необходими са мерки за подкрепа на развитието на гражданските организации в най-слаборазвитите региони на страната за преодоляване на дефицитите от граждански сектор по места, както и за институционално развитие и развитие на партньорства и мрежи на организациите на

гражданското общество. Тези партньорства следва да се развиват както по хоризонтала, така и по вертикала, за да се осигури трансфер на опит, знания, добри практики, както и да се създадат условия за по-активно включване на гражданите и мобилизиране на допълнителни ресурси от индивидуални и корпоративни дарители за разрешаване на кризи.

- Моделът на взаимодействие между организациите на гражданското общество и институциите следва да отчете съществуващите възможности, предлагани от:
 - Международните стандарти, принципи и практика;
 - Българската нормативна уредба в областта на защитата от бедствия и кризи;
 - Съществуващите консултативни механизми с гражданското общество СРГО, съвети на различните равнища;
 - Опитът, натрупан от действията за справяне с бедствия и кризисни ситуации.
- Моделът следва да вземе предвид етапите, свързани с управлението на дейности за справяне с бедствия: превенция, подготовка, реагиране и възстановяване, както и логиката на изграждане на капацитет, регламентиране на ролите и участието, информация и обучение, готовност за действие и кампании за подкрепа на населението и най-уязвимите групи, консолидиране на системата. За това ще са необходими системни усилия в продължение на 3-5 години.
- Конкретни дейности на организациите на гражданското общество за изграждане на системата за устойчиво намаляване на риска от бедствия могат да се реализира в рамките на съществуващи или нови финансови механизми за предоставяне на услуги, което ще гарантира по-добро управление на процеса.
- Моделът следва да предложи адекватно ресурсно обезпечаване – пряко финансиране, разработване и внедряване на програмни и финансови инструменти, преференциални условия, облекчения, стимули за участниците в превенцията, справянето и преодоляването на последствията от бедствия, аварии и кризи.

- Устойчивостта на модела и обезпечаването на информирани решения се нуждае от по-детайлна и достоверна статистическа база с данни за демография на гражданските организации, финансови показатели, заетост, разпределение на организациите по области и общини. Това ще гарантира прозрачността при изразходване на публични или дарени ресурси, ще повиши доверието към гражданските сдружения и увеличи участието и подкрепата от гражданите.
- Предлагаият модел следва да допълва и надгражда включването на гражданските организации към дейностите и структурите от страна на държавните институции, за да се избегне дублирането и повиши ефективността и ефикасността в отговорите на бедствия и кризи.
- Предлагаият модел на взаимодействие може да се разглежда като ефективен инструмент за структуриране на процеси за формиране на политики и по други обществени теми и въпроси, в които институции и организации на гражданското общество са преки заинтересовани страни и взаимодействието помежду им би допринесло за постигане на реално положително въздействие в съответната обществена сфера.

4. НОРМАТИВНА РАМКА

Нормативната рамка, уреждаща взаимодействието между организациите на гражданското общество и институциите, включва няколко равнища: международни закони и стандарти, нормативната рамка на Европейския съюз и приложимата национална нормативна рамка и институционална среда в Република България .

4.1. Международни закони и стандарти

Международното хуманитарно право (МХП) се основава на редица договори и обичайно право, които заедно формират неговата нормативна рамка. Принципите и стандартите на МХП рамкират основните направления за действие на правните субекти, държавите, международните организации, правителствата, бизнеса и неправителствения сектор по време на хуманитарни бедствия, природни бедствия, конфликти и др.²

4.1.1. Роля на международното хуманитарно право (МХП)

Международното хуманитарно право играе решаваща роля в кризисни ситуации, особено в конфликтни зони, като определя правната рамка, в която организациите на

² Основните нормативни актове, които са стълбовете на МХП са: Женевските конвенции от 1949 г. и допълнителните протоколи.

гражданското общество трябва да се ориентират, когато участват в хуманитарни дейности. Основните аспекти на МХП по отношение на организациите на гражданското общество, участващи в кризи, включват³:

Защита на цивилното население: МХП набляга на защитата на цивилното население и гражданската инфраструктура по време на въоръжени конфликти. Организациите на гражданското общество трябва да гарантират, че техните дейности не вредят на цивилните лица и трябва да се застъпват за спазването на правата на цивилните лица.

Разграничаване и пропорционалност: МХП изисква разграничаване между бойци и цивилни и забранява нападенията срещу последните. Организациите на гражданското общество трябва да гарантират, че тяхната помощ не подкрепя по невнимание дейности на милитаризирани единици и трябва да бъде пропорционална, за да се избегне прекомерна вреда.

Неутралност: Организациите на гражданското общество трябва да останат неутрални в конфликтите, като предоставят помощ, без да фаворизират никоя от страните. Това е от решаващо значение за получаване на достъп до нуждаещите се и за безопасността на техния персонал.

Безпристрастност: Хуманитарната помощ трябва да се предоставя в зависимост от нуждите, без дискриминация. Организациите на гражданското общество трябва да дават приоритет на помощта въз основа на сериозността на нуждите, независимо от раса, религия или политическа принадлежност.

Достъп до хуманитарна помощ: МХП утвърждава правото на цивилните лица да получават хуманитарна помощ по време на конфликти. Организациите на гражданското общество често се застъпват и отварят достъп за предоставяне на помощ в обсадени или труднодостъпни райони.

Безопасност и сигурност на хуманитарните работници: МХП предвижда защита на хуманитарните работници и съоръжения. Организациите на гражданското общество трябва да работят за осигуряване на безопасността на своя персонал и имущество, а насилието срещу тях е забранено.

Зачитане на правата на човека: Макар че МХП се отнася до въоръжените конфликти, по-широката рамка на международното право, включително и в областта на

³ Вж. повече в: Червен кръст. 2005. Международен обзор на Червения кръст Обичайно международно хуманитарно право, достъпно онлайн: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/bul-irrc_857_henckaerts.pdf

правата на човека, продължава да е от значение. Организациите на гражданското общество трябва да зачитат и насърчават правата на човека в дейностите си.

Координация и сътрудничество: Ефективната хуманитарна реакция изисква координация между различни участници, включително организации на гражданското общество, ООН, а понякога и страните в конфликта. МХП насърчава сътрудничеството за постигане на максимална ефективност и на хуманитарната помощ.

Отчетност и прозрачност: Организациите на гражданското общество трябва да работят прозрачно и да се отчитат за действията си пред донорите и общностите, като спазват международни стандарти и кодекси за поведение.

Правен достъп и застъпничество: Организациите на гражданското общество често се ангажират с правна защита и насърчават спазването на МХП, да защитават правата на засегнатото население и да държат нарушителите отговорни.

Ориентирането в тези аспекти изисква разбиране на правната рамка и на практическите предизвикателства в кризисни ситуации. Организациите на гражданското общество играят важна роля в застъпничеството за правата на уязвимите групи и в предоставянето на хуманитарна помощ в съответствие с принципите на МХП.

4.1.2. Рамка от Сендай за намаляване на риска от бедствия 2015-2030

Рамката от Сендай, приета на Третата световна конференция на ООН по намаляване на риска от бедствия в Сендай, Япония, на 18 март 2015 г, очертава седем ясни цели и четири приоритета за действие за предотвратяване на нови и намаляване на съществуващите рискове от бедствия:

- Разбиране на риска от бедствия;
- Укрепване на управлението на риска от бедствия за управление на риска от бедствия;
- Инвестиране в намаляване на бедствията за устойчивост и;
- Подобряване на готовността за бедствия за ефективен отговор и за „По-добро възстановяване“ (Build Back Better) при възстановяване, рехабилитация и реконструкция.

Целта ѝ е да постигне съществено **намаляване на риска от бедствия (НРБ)** и загубата на живот, средства за лечение, икономическите, физическите, социалните, културните и екологичните загуби на лица, предприятия, общности и държави в следствие на кризи и бедствия до 2030 г.

Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия 2015 – 2030 г. предвижда значителна роля за организациите на гражданското общество. Те са признати като ключова заинтересована страна в намаляването на риска от бедствия.

По-конкретно Рамката от Сендай предвижда организациите на гражданското общество да:

Участват в процесите на политики и планиране;

Управление на риска от бедствия, основаващо се на общността;

Защита и повишаване на осведомеността;

Изграждане на капацитет и споделяне на знания;

Мониторинг и отчетност;

Спешен отговор и възстановяване;

Партньорство и сътрудничество.

Рамковата програма от Сендай насърчава партньорствата на организациите на гражданското общество с правителства, частния сектор и международни организации за подобряване на усилията за НРБ. Тези сътрудничества могат да мобилизират ресурси, експертен опит и иновативни решения за намаляване на риска от бедствия.

4.1.3. Целите за устойчиво развитие на ООН 2030

Целите за устойчиво развитие на ООН са универсален набор от цели, показатели и индикатори, приети през 2015 г. за координиране на световните усилия и глобалния отговор за преодоляване на основните социални, икономически и екологични предизвикателства до 2030 година.

На 11 септември 2023 г. с Решение № 613 на Министерски съвет беше приет Национален списък с показатели за наблюдение и отчитане по постигане напредъка по Целите за устойчиво развитие на Организацията на обединените нации (ЦУР на ООН). В списъка са включени 215 индикатора, обхващащи всички 17 Цели за устойчиво развитие⁴.

Целите за устойчиво развитие (ЦУР) на ООН обхващат широк спектър от предизвикателства, включително бедствия и кризи, като се стремят към по-устойчив и устойчив на бедствия свят.

Цел 1: Премахване на бедността - Устойчивостта към бедствия е ключова за намаляване на бедността, тъй като бедните общности често са най-засегнати от бедствия.

⁴ Информацията е налична на интернет страницата на [Националния статистически институт: Цели за устойчиво развитие 2023](#)

Цел 2: Премахване на глада - Повишаване на устойчивостта на аграрните системи и укрепване на капацитета за адаптация към екстремни климатични събития.

Цел 11: Устойчиви градове и общности - Сигурно жилищно настаняване и модернизация на инфраструктурата за по-добра устойчивост към бедствия. Намалване на броя на хората, засегнати от бедствия, и намаляване на икономическите загуби, причинени от бедствия.

Цел 13: Действия по климата - Укрепване на устойчивостта и капацитета за адаптация към климатичните рискове и бедствия и интегриране на мерките за промяна на климата в националните политики, стратегии и планиране.

Подходът при реализирането на Целите за устойчиво развитие на ООН е многостранен и **признава значението на участието на всички сектори на обществото за постигането на устойчиво развитие**. Този подход се основава на принципа „никой да не бъде изоставен“, включвайки всички заинтересовани страни - правителства, частния сектор, гражданското общество, академичната общност и граждани.

4.1.4. Парижко споразумение относно изменението на климата

Парижкото споразумение за изменението на климата е глобално споразумение, прието от почти всички държави в света през 2015 г. на Конференцията на страните (COP 21) в Париж, под егидата на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (UNFCCC). Целта на споразумението е да укрепи глобалния отговор на заплахата от изменението на климата чрез поддържане на глобалното затопляне под 2°C над прединдустриалните нива и да продължи усилията за ограничаване на температурното повишение още по-нататък до 1.5°C, като същевременно се увеличи способността на страните да се справят с последиците от изменението на климата и да насърчат устойчивостта и намаляването на емисиите на парникови газове⁵

Като страна членка на Европейския съюз и подписала Парижкото споразумение, България играе активна роля в глобалните усилия за борба с изменението на климата. Тази роля включва:

1. Национално определени приноси (NDCs): ЕС се ангажира да намали емисиите си на парникови газове с най-малко 40% до 2030 година в сравнение с нивата от 1990 г., която беше актуализирана за намаляване с най-малко 55% до 2030 г. България допринася към постигането на тези цели чрез национални действия и политики.

⁵ Виж повече за ангажимента на Европейския съюз по Парижкото споразумение тук: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/climate-change/paris-agreement/>

2. Адаптация към изменението на климата: България разработва и прилага стратегии и планове за адаптация в сектори като земеделие, водни ресурси и управление на риска от бедствия.

3. Финансиране за климатични действия: България има достъп до различни източници на финансиране от ЕС и международни механизми, за подпомагане на усилия за намаляване на емисиите и адаптация към изменението на климата.

4. Участие в международни инициативи: България участва активно в международни форуми и инициативи, свързани с изменението на климата - конференциите на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (COP), като споделя опит, учи от други и участва в разработването на глобални отговори на климатичните предизвикателства.

5. Мониторинг и отчетност: По Парижкото споразумение, България редовно докладва за напредъка си в намаляването на емисиите и адаптацията към изменението на климата, като осигурява прозрачност и отчетност относно своите климатични действия и усилия.

Гражданските организации участват в Конференциите на страните (COP) като наблюдатели. Те имат възможността да представят своите становища, да взаимодействат с делегатите и да участват в съпътстващи събития, които помагат за формирането на общественото и политическото мнение по въпросите на климата.

4.1.5. Ръководни принципи за вътрешно разселване - РПВР

Ръководните принципи за вътрешното разселване са набор от международни насоки, предназначени да се справят с въпроса за вътрешното разселване и да осигурят рамка за защита на вътрешно разселените лица (ВРЛ)⁶. Тези принципи са въведени през 1998 г. от ООН и не са правно обвързващи; те обаче се основават на международното право в областта на правата на човека, хуманитарното право и аналогичното бежанско право. Те дават насоки за правата и защитата на хората, които са били принудени да напуснат домовете си поради въоръжен конфликт, ситуации на всеобщо насилие, нарушения на правата на човека или природни или причинени от човека бедствия, но които не са пресекли международно призната държавна граница.

Ръководните принципи относно вътрешното разселване обхващат различни аспекти, включително:

- Защита от разселване;
- Защита и помощ по време на разселване;

⁶ ООН. Агенция за координация на хуманитарните дейности. <https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf>

- Завръщане, презаселване и реинтеграция.

Организациите на гражданското общество са от решаващо значение за прилагането на РПВР. Ролята им включва:

- застъпничество за правата на вътрешно разселените лица пред правителствата и международните органи за приемане и прилагане на политики в съответствие с Ръководните принципи;
- ефективен мониторинг и документиране на нарушенията и докладване на условията на вътрешно разселените лица и търсене на отговорност от властите;
- предоставяне на хуманитарна и правна помощ и услуги за защита;
- трансфер на експертиза за повишаване на капацитета на правителствата, общностите и самите вътрешно разселени лица за ефективно решаване на проблемите.
- осведомеността на обществеността, политиците и заинтересовани страни - ГО могат да заострят вниманието към нуждите и правата на вътрешно разселените лица.

4.1.6. Световна хуманитарна среща на върха

Голямата сделка (**The Grand Bargain**) е споразумение между някои от най-големите донори и хуманитарни организации, представено на **Световната хуманитарна среща на върха през май 2016 г. в Истанбул, Турция**. Основната му цел е да подобри ефикасността и ефективността на хуманитарната помощ чрез по-добра координация, по-тясно партньорство между хуманитарните участници, прозрачност и отчетност пред бенефициентите, намаляване на дублирането и разходите за управление, структуриране на повече програми за финансиране на местните и националните субекти, за да се укрепи капацитета им за реагиране при извънредни ситуации. Подчертана е нуждата от прозрачност на финансирането, облекчаване, хармонизиране и опростяване на изискванията за докладване и намаляване на административната тежест за хуманитарните организации. Документите подчертават ролята на гражданските организации като партньори в изпълнението, изграждане на капацитет и трансфер на експертиза, мониторинг и докладване, добри практики и иновации⁷.

⁷ България е приела 19 ангажмента по линия на Световната хуманитарна среща на върха и изготвя доклади за самооценка на постигнатото. <https://agendaforhumanity.org/stakeholder/367.html>

4.2. Нормативна рамка на Европейския съюз

4.2.1. Основни документи, политики и инициативи на ЕС в управлението на кризи

Европейският съюз (ЕС) е установил няколко ръководни принципа и документи, които определят сътрудничеството между институциите и гражданското общество по време на кризи. Тези рамки имат за цел да осигурят координирани и ефективни реакции при различни извънредни ситуации, включително природни бедствия, здравни пандемии, икономически кризи и заплахи за сигурността. Основните ръководни принципи и документи на ЕС в тази област са:

1. Клауза за солидарност на ЕС (член 222 от Договора за функционирането на ЕС) - изисква ЕС и държави членки да действат съвместно, ако държава членка е обект на терористично нападение или жертва на бедствие. Тя включва разпоредби за координиране на механизмите за гражданска защита и включване на организациите на гражданското общество в реакцията при бедствия.

2. Механизъм за гражданска защита на ЕС е създаден с цел засилване на сътрудничеството между ЕС и 6 участващи държави в областта на гражданската защита за подобряване на превенцията, готовността и реакцията при бедствия. Той улеснява координацията на усилията за реагиране при бедствия, включително мобилизирането на капацитета на ГО за предоставяне на помощ.

3. Европейският консенсус относно хуманитарната помощ споделя визия и принципи на ЕС и за предоставяне на хуманитарна помощ. В него се подчертава значението на принципите, координирани действия и ролята на хуманитарните партньори, включително НПО и организациите на гражданското общество, при предоставянето на помощ.

4. Стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата признава ролята на ГО за адаптиране към изменението на климата. Стратегията има за цел да изгради устойчива на изменението на климата Европа чрез повишаване на готовността и капацитета на всички равнища на управление, включително на ГО, за реагиране на въздействието на изменението на климата.

5. Европейската програма за сигурност очертава подхода на ЕС за справяне със заплахите за сигурността чрез сътрудничество между държавите членки, институциите и различните заинтересовани страни, включително гражданското общество. В нея се подчертава значението на сътрудничеството за справяне с тероризма, киберсигурността и организираната престъпност.

6. Новият европейски консенсус за развитие, наречен „Нашият свят, нашето достойнство, нашето бъдеще“. Това определя политиките за развитие на ЕС и неговите държави членки. Тя вижда ГО като важен партньор в постигането на целите за устойчиво развитие, особено в условията на криза.

7. План за действие на ЕС за правата на човека и демокрацията (2020-2024 г.)

Има за цел да засили действията на ЕС в областта на правата на човека и демокрацията в световен мащаб. Той включва ангажименти за защита на гражданското пространство, взаимодействие с организациите на гражданското общество и осигуряване на участието на всички заинтересовани страни в утвърждаването на правата на човека, дори в кризисни ситуации.

8. Всеобхватният подход към външните конфликти и кризи подчертава значението на последователното използване на всички налични инструменти на ЕС за предотвратяване и реагиране на външни конфликти и кризи и подчертава необходимостта от сътрудничество с ГО и други участници в кризисни ситуации, за по-ефективен и устойчив ЕС.

9. Хоризонт Европа - Клъстер 6: "Храни, биоикономика, природни ресурси, селско стопанство и околна среда" като програма за научни изследвания и иновации, клъстер 6 на "Хоризонт Европа" насърчава сътрудничеството между научноизследователските институции, ГО и бизнеса за справяне с обществените предизвикателства, включително кризите.

4.2.2. Европейски стратегически партньорства (ЕСП)

ЕСП включват сътрудничество между Европейския съюз (ЕС), държавите членки и различни външни партньори, се основават на набор от правила, принципи и модели, предназначени да засилят сътрудничеството с ГО, особено по време на кризи:

Принципи на ангажираност - Приобщаване и подход с участието на заинтересовани страни: ЕСП подчертават значението на включването на широк кръг участници, включително (организации на гражданското общество), структури от частния сектор и академични институции, за да се гарантират различни гледни точки и експертен опит в процесите на реагиране при кризи и изготвяне на политики.

- **Партньорство и собственост:** Тези партньорства се основават на принципите на взаимно уважение, собственост и партньорство. Това означава, че участниците от гражданското общество се признават за равноправни партньори при разработването, изпълнението и оценката на политиките и действията, особено в отговор на кризи.

- **Прозрачност и отчетност:** ЕС насърчава прозрачността и отчетността в ЕСП, като гарантира, че предприетите действия, особено в кризисни ситуации, са обект на контрол от страна на ГО и широката общественост за укрепване на доверието и гарантира, че са ефективни и съобразени с нуждите на засегнатото население.

Правила за сътрудничество

Рамкови споразумения: ЕС често сключва рамкови споразумения с трети държави и организации, в които се очертават условията за сътрудничество, включително ролята на гражданското общество в съвместните усилия. В тези споразумения обикновено се подчертава значението на участието на гражданското общество в управлението и управлението на кризи.

Механизми за финансиране и подкрепа: ЕСП предоставят механизми за финансиране и подкрепа на инициативи на ГО, в контекста на хуманитарната помощ, реакцията при бедствия и изграждането на устойчивост с пряко финансиране, изграждане на капацитет и техническа помощ, за да се даде възможност за ефективно участие на гражданското общество в реакциите при кризи.

Консултации и диалог: ЕС е създал официални и неофициални канали за консултации и диалог с ГО - платформи, форуми и работни групи за обмен на информация, консултации при разработването на политики и съвместно планиране на реакциите при кризи и възстановяването.

Модел на сътрудничество

Клъстерният подход в хуманитарната помощ: При хуманитарни кризи ЕС подкрепя клъстерния подход, който организира участниците в хуманитарната помощ (включително гражданското общество) в сектори или клъстери с цел подобряване на ефикасността и ефективността на реакцията. Организациите на гражданското общество често играят ключова роля в тези клъстери, като предоставят експертен опит, достъп до засегнатите общности и подкрепа на място.

Интегриран подход към външните конфликти и кризи: Този подход се стреми да съгласува усилията на ЕС в областта на дипломатията, сигурността и развитието, като включва гражданското общество във всички етапи на цикъла на конфликта - от превенцията и готовността до реакцията и възстановяването. Участието на гражданското общество е от решаващо значение, за да се гарантира, че отговорите са съобразени с конкретния контекст и са устойчиви.

Публично-частни партньорства (ПЧП): При кризи, ЕС също така насърчава ПЧП с ГО, като се използват силните страни и ресурсите на публичните и на частните участници, за справяне с предизвикателства при извънредните ситуации в здравеопазването и устойчивостта на бедствия.

ЕСП с ГО по време на кризи се характеризират с ангажимент за приобщаващо, прозрачно и отговорно сътрудничество. С това ЕС се стреми да повиши ефективността и устойчивостта на своите действия в отговор на кризи и по-широки външни действия.

4.2.3. Клъстерният подход на ЕС в областта на хуманитарната помощ

Европейският съюз (ЕС) е начело на включването на приобщаването и ангажирането на гражданското общество в рамките на клъстерния подход в хуманитарната помощ. Този подход, подкрепен от принципите на Междуведомствения постоянен комитет (МПК), има за цел да подобри координацията и ефективността на хуманитарната помощ чрез създаването на специфични за сектора клъстери. Ангажиментът на ЕС към този подход отразява признаването на ключовата роля, която разнообразните хуманитарни участници играят в справянето със сложни кризи. Настоящия документ очертава спецификите на приобщаването и ангажираността на ГО в рамките на приемането и подкрепата на клъстерния подход в хуманитарната помощ от ЕС.

Финансовите параметри на хуманитарната помощ на Европейския съюз (ЕС) се определят от бюджетните средства, които се отпускат в рамките на Многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС. С МФР се определя дългосрочният бюджет на ЕС (седем години), очертава приоритетите и ограниченията на разходите за различни области, включително хуманитарната помощ.

Хуманитарната помощ на ЕС се управлява от **Европейския отдел за гражданска защита и операции за хуманитарна помощ (ЕСНО)**. Финансирането е предназначено за предоставяне на спешна помощ, облекчение и защита на хора, засегнати от природни бедствия, конфликти и кризи по света. Финансовите параметри включват:

Разпределение на бюджета: Размерът на средствата, отделяни за хуманитарна помощ варира в зависимост от световните нужди и приоритетите на ЕС. Бюджетът се разпределя за реагиране при кризи, за подкрепа на инициативи за готовност при бедствия и изграждане на устойчивост и за финансиране на способности за спешно реагиране.

Гъвкавост: ЕС се стреми да поддържа известна гъвкавост на хуманитарния си бюджет, за да може да реагира на непредвидени извънредни ситуации. Това означава, че средствата могат да бъдат преразпределяни бързо в отговор на възникващи кризи.

Механизми за финансиране: Хуманитарната помощ на ЕС се предоставя чрез редица механизми, включително безвъзмездни средства за хуманитарни организации (като НПО, агенции на ООН и международни организации), които изпълняват проекти за помощ на място. ЕС предоставя парична помощ, която дава възможност на хората в криза да посрещнат неотложните си нужди.

Тематично финансиране: Освен географските средства, които са насочени към конкретни държави или региони, бюджетът на ЕС включва и тематично финансиране за подкрепа на глобални инициативи и на конкретни хуманитарни предизвикателства, като например продоволствена несигурност, спешни случаи в здравеопазването и проблеми със защитата.

Връзката между хуманитарната помощ и развитието: Част от хуманитарното финансиране на ЕС е насочено към преодоляване на разликата между спешната хуманитарна помощ и помощта за развитие за осигуряване на преход от реакция при кризи към дългосрочно възстановяване и изграждане на устойчивост.

Европейският съюз предоставя хуманитарна помощ на най-уязвимите жертви на предизвикани от човека или природни бедствия. От 1992 г. насам Европейската комисия предоставя хуманитарна помощ в над 110 държави, която се предоставя в партньорство с ООН, международни организации и НПО и обхваща: храна и хранене, подслон, здравеопазване, вода и канализация и образование при извънредни ситуации. Мрежа от хуманитарни експерти на ЕС в над 40 държави по света позволява внимателно наблюдение на кризисните ситуации и операциите за оказване на помощ.

През последните 4 години финансирането на хуманитарната помощ от ЕС непрекъснато нараства. По-специално, през 2022 г. окончателният бюджет на ЕС за хуманитарна помощ нарасна с 20 %, достигайки 2,62 млрд. евро, което е с 440 млн. евро повече от предходната година. ЕС успя да запази подобно ниво на финансиране или частично да го увеличи за най-важната криза през 2022 г.

Рамката на приобщаването - Приобщаването в рамките на кълъстерния подход на ЕС се основава на принципа, че ефективната хуманитарна реакция изисква активното участие на широк кръг от заинтересовани страни - местни (организации на гражданското общество), частния сектор, засегнатите общности и международни организации. Чрез насърчаване на среда на толерантност към различните гледни точки, се цели хуманитарната помощ да е всеобхватна и съобразена с нуждите и културните особености.

Приобщаването се насърчава като ръководните и координационните функции в рамките на кълъстерите бъдат с възможно най-голямо участие чрез модел на вземане на

решения, основани на местните реалности и опит. ЕС се застъпва за механизми, които гарантират, че гласовете на засегнатите общности се чуват и се предприемат действия по тях.

Ангажираност на гражданското общество – гражданските организации са незаменими за хуманитарната екосистема с присъствието им на място и разбиране на местния контекст. Клъстерният подход на ЕС подчертава ангажираността на тези организации не само като изпълнители на помощта, но и като ключови партньори в процесите на планиране, координация и оценка. ЕС подкрепя инициативи за изграждане на капацитет, насочени към укрепване на способността на местните НПО и организациите на гражданското общество да участват ефективно в клъстери. Това включва обучение по хуманитарни стандарти, застъпничество и технически умения, свързани със секторната насоченост на всеки клъстер.

Финансовата подкрепа от ЕС също играе решаваща роля за осигуряване на възможност за активно участие на ГО в хуманитарните клъстери. ЕС предоставя финансиране, което е достъпно за широк кръг хуманитарни участници, включително местни НПО, които също могат и да ръководят инициативи, които отговарят на нуждите на засегнатото население.

Повишаване на ефективността чрез приобщаване – Логиката на приобщаването и ангажираността на ГО е чрез интегриране на експертния опит, ресурсите и мрежите на широк кръг участници се осигурява хуманитарна помощ, ефективна и съобразена с нужди на общностите, с културните особености и са устойчиви, докато международните организации предоставят най-добри практики, технически опит и допълнителни ресурси. Подкрепата на ЕС отразява и ангажимента за изграждане на местен капацитет и устойчивост. Ангажирането на ГО не само в реакцията, но и във фазите на готовност и възстановяване допринася за устойчиви общности, подготвени за бъдещи кризи.

Предизвикателства и възможности - подходът на ЕС предлага стабилна рамка за приобщаване и ангажиране на ГО, ако и да има все още предизвикателства, като логистичните и комуникационните бариери, необходимостта от по-последователни механизми за финансиране и осигуряването на пълноценно участие на всички участници, особено в бързо развиващите се кризисни условия. Решаването на тези предизвикателства изисква постоянна ангажираност, иновации и диалог между всички заинтересовани страни, участващи в хуманитарната реакция.

Клъстерният подход на ЕС към хуманитарната помощ, с приобщаването и ангажираността на ГО, създава прецедент за международната хуманитарна координация

чрез насърчаване на среда за ефективно сътрудничество между заинтересованите страни за подобряване на качеството, отзивчивостта и устойчивостта на хуманитарните интервенции.

4.3. Приложима нормативна рамка и институционална среда в Република България

4.3.1. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС)

ЗУФСЗНС установява правната и институционалната рамка на системата за национална сигурност. В него се дефинира понятието "национална сигурност", като се очертават стратегическите цели и заплахите, срещу които трябва да се осигури защита. Законът определя ролите и отговорностите на различните държавни институции, включително Народното събрание, президента, Министерския съвет и специализираните служби за сигурност, за поддържане на националната сигурност.

В него се подчертава значението на координацията и сътрудничеството между различните държавни органи и интегрирането на мерките за национална сигурност с тези на международните партньори. Описани са формирането и функциите на Съвета по сигурността, като ключов орган за координиране на стратегията за национална сигурност, и разглежда процесите за управление на кризи, включително изготвянето и прилагането на планове за действие при извънредни ситуации.

Освен това законът разглежда правата и задълженията на гражданите и организациите във връзка с националната сигурност, като подчертава баланса между мерките за сигурност и защитата на конституционните права. В него се очертават механизмите за надзор, предназначени да гарантират законността, прозрачността и отчетността на операциите по сигурността, включително парламентарния надзор, съдебния контрол и мерките за обществена прозрачност.

Народно събрание, президент и Министерски съвет

- **Народно събрание:** Народното събрание: играе ключова роля при определянето на приоритетите в областта на националната сигурност и в законодателния процес в подкрепа на мерките за национална сигурност.
- **Президент:** Президентът: действа като върховен главнокомандващ на въоръжените сили и има конкретни отговорности по отношение на националната сигурност, включително получаване на информация и координиране на функции в областта на сигурността.
- **Съвет на министрите:** Съветът на министрите: управлява цялостната система за национална сигурност, предлага на Народното събрание стратегии за национална

сигурност и отговаря и за управлението на кризи и контролира стратегическия преглед на системата за сигурност.

Съвет по сигурността

- **Функция и състав:** Съветът по сигурността е консултативен и координиращ орган към Министерския съвет по въпросите на националната сигурност. В състава му влизат министри на ключови ведомства, ръководители на служби за сигурност и разузнаване и представители на президента.
- **Отговорности:** Съветът анализира състоянието на националната сигурност, предлага действия и политики, координира изпълнението на политиките за националната сигурност и подпомага разпределението на ресурсите за дейности в областта на сигурността.

Агенции за разузнаване и сигурност

- **Държавна агенция "Национална сигурност", Служба "Военна информация" и Държавна агенция "Разузнаване":** Тези агенции имат ключово значение за събирането, анализирането и разпространението на разузнавателна информация. Те работят под надзора на Президента, Народното събрание и Министерския съвет, като предоставят информация на висшите държавни служители в подкрепа на вземането на решения.
- **Национална служба за защита:** Фокусира се върху физическата сигурност на държавните служители и критичната държавна инфраструктура.

Управление при кризи

- Документът подробно описва всеобхватния подход към управлението на кризи, включващ Министерския съвет чрез Националната система за управление на кризи, която включва национални, ведомствени и регионални ситуационни центрове.

Отчетност и контрол - Мнорганизации на гражданското обществостранният механизъм за контрол върху системата за национална сигурност включва парламентарен, административен, съдебен и обществен надзор, за да се гарантира прозрачност, законосъобразност и ефективност на дейностите по сигурността.

Международно сътрудничество - Подчертава сътрудничеството с аналогични институции в други държави и международни организации, отразявайки взаимосвързания характер на съвременните предизвикателства пред сигурността.

Това предполага съгласувана и отзивчива система за национална сигурност, която ефективно да се справя със съвременните заплахи, защитавайки демократичните ценности и правата на човека.

Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност на Република България предвижда специфични мерки и механизми за управление при кризи, както и ролята на гражданските организации в контрола и участието в процесите на национална сигурност.

Управление при кризи - Законът определя управлението при кризи като съществен елемент на националната сигурност. Положението на криза се обявява и отменя с решение на Министерския съвет. Националната система за управление при кризи включва национален, ведомствени и областни ситуационни центрове, като Секретариатът на Съвета по сигурността изпълнява функциите на Национален ситуационен център. Този център подпомага Министерския съвет в ръководството и координацията на действията за превенция, реакция, управление и овладяване на кризи, както и във взаимодействието с органите на ЕС, НАТО и други държави.

Гражданските организации - играят важна роля в контрола върху системата за защита на националната сигурност. Законът предвижда, че те осъществяват контрол в рамките на нормативно установените им права. **Министерският съвет е задължен да създаде консултативен механизъм за участие на представители на ЮЛНЦ, чиито уставни цели са свързани със защитата на националната сигурност, в обсъждането или изготвянето на проекти на нормативни актове, доклади и други документи по проблеми от компетентност на Съвета по сигурността.** Това гарантира прозрачност и участието на ГО в процесите, свързани с националната сигурност.

Законът създава рамка за ефективно и координирано управление при кризи и активно участие на ГО в надзора и формирането на политики за национална сигурност и по този начин се стреми към баланс между нуждите от сигурност и защитата на демократичните свободи и ГО.

4.3.2. Закон за защита при бедствия - ЗЗБ

Законът за защита при бедствия очертава рамката за управление на риска от бедствия в България. Той урежда обществените отношения, свързани със защитата на живота, здравето, околната среда и имуществото при бедствия. Основните аспекти включват дефиниране на бедствията, определяне на отговорностите на органите на изпълнителната власт, предприятията и физическите лица при предотвратяване, реагиране и възстановяване при бедствия, както и определяне на принципите на защита при бедствия. Законът разпорежда създаването на национални, регионални и общински планове за защита при бедствия, набляга на превантивните мерки и очертава организацията на усилията за реагиране и възстановяване при бедствия. Той предвижда създаването на единна система за

спасяване, подробно описва превантивните дейности, включително оценката на риска и картографирането, и набляга на обществената осведоменост и образованието за намаляване на риска от бедствия.

Основните институции, техните правомощия, задължения и взаимодействие по Закона за защита при бедствия включват следните:

1. **Министерският съвет** формира и осъществява държавната политика в областта на защитата при бедствия, осъществява общото ръководство на защитата при бедствия, приема Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия, Национална програма за намаляване на риска от бедствия и годишни планове, Национален план за защита при бедствия, и въвежда Национална система за ранно предупреждение и оповестяване.
2. **Министерството на вътрешните работи (МВР)** има централна роля в координацията на действията при бедствия, включително пожарна безопасност и защита на населението. То осигурява функционирането на единната спасителна система и ръководи действията по реагиране при бедствия
3. **Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане** към Министерския съвет координира действията за подпомагане и възстановяване след бедствия. Тази комисия се ръководи от министъра на вътрешните работи или заместник-министър и включва представители на различни министерства и ведомства, както и на Националното сдружение на общините в Република България. Тя подпомага финансово и материално дейностите по защита при бедствия и контролира целевото разходване на средствата
4. **Областни управители и общински кметове** имат задължения по организация и осигуряване на защита на населението в рамките на своите територии. Те обявяват бедствено положение на територията на областта или общината, координират спасителни и възстановителни действия, осигуряват неотложна помощ на пострадалите и вземат необходимите мерки за защита при бедствия.
5. **Юридически лица и еднолични търговци** са длъжни да изготвят планове за защита при бедствия за своите обекти, да предоставят помощ при поискване и да допускат съоръжения на системите за ранно предупреждение и оповестяване в своите имоти.
6. **Доброволни формирования** подпомагат действията по защита при бедствия и могат да бъдат създавани от общините и юридически лица. Доброволците имат правомощията по Закона за МВР при предотвратяване или овладяване на бедствия.

Взаимодействието между тези институции е осигурено чрез координационни механизми, включително национални и местни планове за защита при бедствия, наредби и процедури за реагиране, както и чрез създаването на единна информационна система за ранно предупреждение и оповестяване.

Роля на гражданските организации

Ролята на гражданските организации по Закона за защита при бедствия е свързана основно с доброволните формирования. Доброволните формирования могат да се сдружават на доброволен принцип за решаване на общи въпроси и за постигане на цели от взаимен интерес. За защита на своите общи интереси и за поддържане и развитие на дейностите си, тези формирования могат да създадат национално сдружение. Такова национално сдружение има право да:

- Представява своите членове пред държавните органи.
- Разработва предложения за промяна и усъвършенстване на правната уредба на доброволните формирования.
- Участва в подготовката и обучението на доброволците.
- Осъществява контакти и взаимодействия със сродни организации от други държави, както и да членува в международни сдружения.
- Осъществява и други дейности, определени със закон и с учредителния акт.

Министерството на вътрешните работи съдейства за осъществяването на дейността на националното сдружение на доброволците, като може да му предоставя за безвъзмездно ползване помещения – държавна собственост, необходими за изпълнението на дейностите му.

4.3.3. НАРЕДБА за условията, реда и органите за извършване на анализ, оценка и картографиране на рисковете от бедствия

Наредбата определя условията, процедурите и отговорните органи за извършване на анализ, оценка и картографиране на риска от бедствия в България. В него са посочени видовете рискове, които са обект на тези дейности, включително сеизмични, наводнения, ядрени или радиационни аварии, геоложки рискове (свлачища, срутища, активни разломи и др.) и горски пожари. Регламентът задължава компетентните органи да извършват анализ и оценка на риска на всеки шест години, с възможност за преразглеждане при определени условия. В него подробно се описва методологията за идентифициране на опасностите, картографиране на заплахите, оценка на уязвимостта, оценка на рисковете от бедствия (включително вторичните ефекти) и картографиране на тези рискове. Регламентът също

така предписва създаването на специализирани бази данни, визуализирани в среда на географска информационна система (ГИС), като се осигурява публичен достъп до картите при запазване на сигурността на данните и оперативната съвместимост.

Наредбата за условията, реда и органите за извършване на анализ, оценка и картографиране на рисковете от бедствия включва няколко ключови институции и очертава техните отговорности, както следва:

Министърът на регионалното развитие и благоустройството отговаря за сеизмичните и геоложките рискове.

Председателят на Агенцията за ядрено регулиране отговаря за рисковете от ядрени и радиологични аварии.

Министърът на околната среда и водите, чрез директорите на басейновите дирекции, отговаря за рисковете от наводнения.

Министърът на земеделието и храните отговаря за рисковете от горски пожари.

Тези компетентни органи имат за задача да организират и координират анализа и оценката на съответния риск, като използват одобрена от тях методология. Методиките се преразглеждат в съответствие с нормативната уредба и специалните закони, свързани с ядрената безопасност и управлението на водите съответно за ядрени или радиационни аварии и рискове от наводнения.

Анализът и оценката на рисковете от бедствия се основават на наличната информация и трябва да включват най-малко:

- идентифициране на опасностите и техните характеристики;
- картографиране на всяка опасност, като се представят пространствено териториите, изложени на опасността;
- определяне на уязвимостта на териториите към тези опасности, като се вземат предвид всички влияещи фактори, включително въздействието на изменението на климата;
- оценка на риска за всяка опасност, като се отчитат вторичните ефекти и се оценяват вероятността и мащабът на неблагоприятните последици за живота, здравето, собствеността, икономическата дейност, околната среда и културното наследство.

Картографиране на рисковете от бедствия, като се представят пространствено застрашените територии и се описва подробно мащабът на потенциалните неблагоприятни последици, установени при оценката на риска. Освен това, въз основа на информацията от анализа и оценката трябва да се създадат специализирани бази данни, визуализирани в

среда на географска информационна система (ГИС). Предвижда се тези бази данни да бъдат публично достъпни, като се гарантира оперативна съвместимост и информационна сигурност в съответствие със Закона за електронното управление и други съответни закони.

4.3.4. Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия за периода 2018-2030

Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия за периода 2018 - 2030 г. включва анализ на съществуващата среда, стратегически цели за намаляване на риска от бедствия в България, мерки за постигане на тези цели, и механизъм за наблюдение и контрол на изпълнението на стратегията. Основен акцент е поставен върху необходимостта от съгласувано и взаимно допълващо се изпълнение на политиките за намаляване на риска от бедствия, смекчаване на последиците и адаптиране към промените в климата.

В документа се разглеждат различни аспекти на кризисното управление в контекста на националната стратегия за намаляване на риска от бедствия за периода 2018 - 2030 г. Акцентира се на важността от създаването на ефективни механизми за превенция, готовност и реагиране при кризи, възникващи в резултат на природни бедствия или други извънредни ситуации. Обсъждат се подходи за интеграция на усилията на всички нива на управление - национално, областно и общинско, за осигуряване на координирана реакция на бедствия и кризи. Подчертава се ролята на обучението, информираността и укрепването на институционалната рамка като ключови елементи за повишаване на устойчивостта и намаляване на рисковете от кризи.

Според "Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия за периода 2018 - 2030 г." основните институции, които са включени в системата за защита при бедствия, имат следните роли, правомощия и начин на взаимодействие:

Компетентните органи: Ясно определени задължения по отношение на защитата при бедствия съгласно законодателството. Тези органи са отговорни за планирането, организирането и изпълнението на мерки за намаляване на риска от бедствия.

Съвети за намаляване на риска от бедствия: Създадени на национално, областно и общинско ниво, тези съвети имат ролята на платформи за координация на действията за намаляване на риска от бедствия.

Финансиране: Ясно определени източници за финансиране на защитата при бедствия, включително бюджетите на министерства, ведомства, общини и Европейски структурни и инвестиционни фондове.

Сътрудничество с неправителствени организации: Осигурена възможност за сътрудничество с НПО за реализиране на дейности за намаляване на риска от бедствия, което увеличава обхвата и ефективността на предприетите мерки.

Интеграция на управлението на риска: Стратегията подчертава необходимостта от интегриран подход в управлението на риска от бедствия, включващ съгласуваност на политиките за устойчиво развитие, адаптиране към промените в климата и намаляване на риска от бедствия.

Стратегията акцентира на приоритетни области за действие, които включват разбиране на риска от бедствия, засилване на институционалното управление на риска, инвестиране в намаляване на риска, въвеждане на политики за финансово управление на риска, и повишаване на готовността за ефективно реагиране при бедствия. В "Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия за периода 2018 - 2030 г." се подчертава ролята на гражданските организации като важен компонент в процеса на управление на риска от бедствия. Стратегията предвижда активно участие и ангажираност на гражданските организации в различни етапи на процеса на намаляване на риска от бедствия, включително превенция, подготовка, реагиране и възстановяване. Това участие може да включва образователни и информационни кампании за повишаване на осведомеността, участие в процеса на планиране и изпълнение на мерки за намаляване на риска, както и дейности за изграждане на общностна устойчивост.

Стратегията подчертава важността на сътрудничеството и партньорството между държавни органи, частния сектор, неправителствени организации, научната общност и гражданите за постигане на ефективно управление на риска от бедствия. Гражданските организации се насърчават да участват активно в процесите на намаляване на риска от бедствия, използвайки своя опит, ресурси и мрежи за достигане до общностите и уязвимите групи.

Освен това, стратегията признава значението на обмена на информация и добри практики между всички участници в процеса на управление на риска от бедствия, включително гражданските организации, като начин за повишаване на общата ефективност и устойчивост на обществото срещу бедствия. Взаимодействието между различните институции и заинтересовани страни е ключово за успешното изпълнение на стратегията, като се изисква координиран подход и общи усилия за постигане на целите за намаляване на риска от бедствия.

4.3.5. Годишен план за 2022 г. за изпълнение на Националната програма за намаляване на риска от бедствия 2021-2025 година

Планът включва серия от оперативни цели и дейности за повишаване на обществената осведоменост и изграждане на познания за риска от бедствия сред населението, компетентните органи, частния сектор и доброволните формирания. Описани са конкретни мерки като организиране на разяснителни кампании, национални състезания, обучения и тренировки, както и подробности за бюджета и очакваните резултати от тези дейности.

В документа "Годишен план за 2022 г. за изпълнение на Националната програма за намаляване на риска от бедствия 2021-2025 година" са предвидени участието и задачите на следните организации и институции:

- Българска академия на науките (БАН)
- Български Червен кръст (БЧК)
- Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ)
- Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ при МВР (ГДПБЗН)
- Дирекция „Комуникационни и информационни системи“ при МВР (ДКИС)
- Държавно предприятие Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (ДП НКЖИ)
- Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ)
- Министерство на вътрешните работи (МВР)
- Министерство на земеделието (МЗХ)
- Министерство на икономиката (МИ)
- Министерство на околната среда и водите (МОСВ)
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)
- Национална програма за намаляване на риска от бедствия (НПНРБ)
- Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ)
- Планове за управление на риска от наводнения (ПУРН)
- Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС)
- Комисия за регулиране на съобщенията (КРС)
- Съвет за намаляване на риска от бедствия към Министерски съвет (СНРБ).

Тези организации и институции играят ключова роля в разработването, изпълнението и мониторинга на мерките за намаляване на риска от бедствия в рамките на годишния план и по-широката национална програма. Тяхното взаимодействие и

координация са от съществено значение за постигането на целите на плана и ефективното управление на риска от бедствия в страната. С оглед на своя статут, състав и капацитет, Икономическият и социален съвет също може да допринесе за успешното изпълнение на плана.

1. Закон за Българския червен кръст;
2. Закон за защита при бедствия;
3. Кодекс на труда;
4. Кодекс за социално осигуряване;
5. Закон за ЮЛНЦ;
6. Закон за младежта;
7. Закон за МВР;
8. Закон за чужденците в Република България;
9. Закон за здравно осигуряване;
10. Кодекс за застраховане;
11. Закон за адвокатурата;
12. Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства.

4.3.6. Закон за здравето

Законът за здравето очертава отговорностите и действията на регионалните здравни инспекции при планирането, организирането, ръководенето и контрола на здравните дейности в случаи на бедствия, аварии и катастрофи, включително разработването на военновременни планове за съответните региони. Тези действия са част от по-широката рамка за опазване на общественото здраве и готовност за извънредни ситуации, определена в рамките на националната здравна система.

Законът за здравеопазването очертава отговорностите и рамката за медицинско осигуряване в случаи на бедствия, аварии и катастрофи. В него се изтъкват ролите на различните здравни и държавни органи при подготовката и реагирането на такива събития. Ето обобщение на основните моменти:

- **Планове за медицинско осигуряване при бедствия:** Министърът на здравеопазването отговаря за разработването на планове за медицинско осигуряване при бедствия, аварии и катастрофи, които след това се одобряват от Министерския съвет.

- **Отговорности въз основа на одобрените планове:** След одобряването им съответните органи трябва да:
 1. създадат условия за медицинско сортиране, първична обработка, лечение, рехабилитация и медицинска експертиза на засегнатите.
 2. сформират и подготвят органи за управление и екипи за медицинска помощ.
 3. осигурят защита на хоспитализираните пациенти и медицинския персонал от външни фактори.
 4. организират и провеждат противоепидемични и хигиенни дейности и санитарен контрол в засегнатия район.
 5. формират резерви за ресурсно осигуряване на медицинските дейности.
 6. организират текущо обучение на медицинските специалисти и населението за оказване на медицинска помощ при бедствия, аварии и катастрофи.
- **Финансово обезпечаване:** Финансовото обезпечаване на здравната помощ при бедствия, аварии и катастрофи се поема от държавния бюджет.
- **Съвет за медицинско осигуряване:** Създава се Съвет за медицинско осигуряване при бедствия, аварии и катастрофи към директора на регионалната здравна инспекция, който е негов председател. Този съвет включва представители на регионалната здравна инспекция, директори на лечебни заведения за болнична помощ, центрове за спешна медицинска помощ, както и представители на областната администрация и общините в региона. Съветът приема регионални планове за действие и програми за обучение на медицинските екипи, работещи в условия на бедствия, аварии и катастрофи.

Тази рамка осигурява структуриран и координиран подход към управлението на медицинските грижи при извънредни ситуации, като се набляга на подготовката, разпределението на ресурсите и обучението.

Чл. 114. (1) предвижда, че при провеждане дейността по медицинското осигуряване при бедствия, аварии и катастрофи в тясно взаимодействие с органите на централната и местната власт, с Министерството на вътрешните работи, с неправителствени организации и с Българския Червен кръст.

4.3.7. Закон за министерството на вътрешните работи

Законът за Министерството на вътрешните работи (МВР) на Република България включва разпоредби, свързани с управлението на кризи, бедствия и аварии. В раздел VI "Дейности по защита при бедствия" от Закона са уредени основните задачи и функции на

МВР в областта на защитата при бедствия. Според чл. 6, ал. 1, т. 4 от ЗМВР. то осъществява дейности по пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации. В рамките на своите правомощия, това включва и организирането и координирането на действията за защита на населението, материалните и културните ценности при бедствия.

МВР участва в разработването и изпълнението на планове за действие при бедствия и аварии, координира и осигурява взаимодействието между различните институции и организации, участващи в управлението на бедствия и аварии. Освен това, МВР провежда обучения и учения за повишаване на готовността за действие при бедствия и аварии, както и информационно-разяснителна дейност сред населението относно правилата за поведение при такива ситуации.

Тези разпоредби подчертават ролята на МВР като ключов орган за реагиране при кризисни ситуации, включително бедствия и аварии, като установяват правната рамка за действията, които трябва да бъдат предприети за защита на гражданите и справяне с последиците от такива събития.

4.3.8. Закон за убежището и бежанците (ЗУБ)

Законът за убежището и бежанците (ЗУБ) не разглежда пряко кризи и бедствия в контекста на обекта и предмета на настоящия анализ. ЗУБ очертава правната рамка за предоставяне на убежище, международна закрила и временна закрила в България. В нея се посочват условията и редът за предоставяне на закрила на чужденци на територията на България, включително техните права и задължения. Законът урежда предоставянето на защита и убежище на чужденци, които се намират в България под различни обстоятелства, включително тези, избягали поради въоръжени конфликти, гражданска война, чужда агресия, нарушения на човешките права или насилие в големи размери в тяхната държава на произход.

Законът определя процедурите и условията за предоставяне на различни видове защита (убежище, международна защита, временна защита) на чужденци на територията на Република България, както и техните права и задължения. Временна закрила се предоставя при масово навлизане на чужденци, които са принудени да напуснат своята държава поради въоръжен конфликт, гражданска война, чужда агресия, нарушаване на човешките права или насилие в големи размери.

Днешните времена се характеризират с нарастващи военни и други конфликти, които предизвикват масови вълни на бежанци. При определени условия, това би могло да се превърне в предизвикателство за държавите, включително България – поради географското ѝ положение.

Основните институции, които имат правомощия и задължения по ЗУБ, са:

Президентът на Република България: Има правомощието да предоставя убежище в съответствие с определените му правомощия в случаите по чл. 27 ал. 2 от Конституцията, както и когато държавните интереси или особени обстоятелства налагат това.

Министерският съвет: Предоставя временна закрила по чл. 1а ал. 3, въведена с решение на Съвета на Европейския съюз. Срокът на временната закрила се определя с решението на Съвета на Европейския съюз.

Държавната агенция за бежанците: Отговаря за предоставянето на международна закрила и действа в сътрудничество с Върховния комисар на ООН за бежанците и нейните длъжностни лица установяват всички факти и обстоятелства от значение за производството за предоставяне на международна закрила и съдействие на чужденците, подали молба за такава закрила.

Законът признава и включва ролята на международни и неправителствени организации в процеса на предоставяне на закрила и убежище на чужденци на територията на страната. Законът подчертава значението на сътрудничеството с международни организации за изпълнението на задълженията на България по отношение на международната закрила и убежището⁸.

4.3.9. Закон за Българския Червен кръст (ЗБЧК)

Законът за Българския Червен кръст установява организацията като единствената национална организация на Червения кръст в България, уреждаща нейната дейност, структура и финансиране в съответствие с международните конвенции и принципи. Основните елементи включват:

- Представянето на Българския Червен кръст като юридическо лице, което подпомага държавата в хуманитарната област и действия при бедствия.
- Определяне на целите, мисията и дейностите, като обучение за първа помощ, оказване на помощ при бедствия и въоръжени конфликти, събиране и разпределение на хуманитарна помощ.
- Финансовата подкрепа от държавата, членски внос, дарения и други.
- Административнонаказателни разпоредби за нарушения на закона.

⁸ Чл. 23. (1) (Изм. – ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) Чужденците, търсещи или получили международна закрила, имат право на съдействие и помощ от страна на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и на други правителствени или неправителствени организации на всеки етап от производството и след предоставяне на международна закрила.

Основните задължения и правомощия на Българския Червен кръст включват подпомагане на държавата в областта на здравеопазването и социалната помощ, особено при бедствия, аварии и въоръжени конфликти. Той се ангажира с обучение за първа помощ, подготовка на населението за действие при бедствия, участие в профилактика и борба с епидемиите, организиране на доброволен кръводарителски движение, и осигуряване на подкрепа и защита на жертвите на въоръжени конфликти и вътрешни нарушения.

Българският Червен кръст си съдейства с множество национални и международни организации в различни области. Той работи тясно с правителствени институции, международната общност на Червения кръст и Червения полумесец, Неправителствени организации (НПО), както и с различни организации и агенции на Организацията на обединените нации (ООН), включително Световната здравна организация (СЗО) и Програмата на ООН за развитие (ПРООН). Целта на тези партньорства е да се максимизира ефективността на хуманитарната помощ, обучението за готовност при бедствия, здравеопазването и социалните услуги.

В Закона за Българския Червен кръст се предвижда сътрудничество с граждански и неправителствени организации в съответствие с неговите цели и дейности. Българският Червен кръст има задачата да работи за:

- Социално-помощна дейност, събиране и разпределение на хуманитарна помощ от страната и чужбина.
- Повишаване на здравната култура на населението, ограничаване и предотвратяване на социално значими заболявания.
- Обучение на населението за оказване на първа помощ.
- Подпомагане, популяризиране и утвърждаване на безвъзмездното кръводаряване.
- Предотвратяване и оказване на помощ при нещастни случаи в планините и водните площи.
- Подготовка и квалификация на кадрите за неговата дейност.

Тези дейности предполагат взаимодействие с различни граждански и неправителствени организации, както в рамките на страната, така и на международно ниво. Това може да включва сътрудничество за провеждане на обучения, кампании за повишаване на осведомеността, разпределение на хуманитарна помощ и други инициативи, които подкрепят мисията и целите на Българския Червен кръст.

4.3.10. Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците (Загл. доп. – ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.)

Законът урежда мерките и действията по време на извънредното положение в България и за преодоляване на последиците след него. Включва спиране на срокове в съдебни и административни процедури, удължаване на административни срокове, специфични мерки за защита на гражданите, регулации за работа от разстояние, употреба на лекарствени продукти и медицинска помощ, както и финансови и социални подпомагания. Предвиждат се мерки за осигуряване на лекарства, забрани за износ и промени в работата на държавните органи и обществените поръчки.

Основните институции, определени в закона, включват правителството, министерствата и други държавни агенции, които имат за задача да осигуряват изпълнението на мерките и действията по време на извънредното положение. Техните правомощия и задължения обхващат въвеждането и управлението на специфични мерки за ограничаване разпространението на болести, осигуряване на достъп до медицински услуги и лекарства, регулиране на работата от разстояние, и поддържане на обществения ред и икономическа стабилност.

С Решение на Народното събрание, обн. ДВ. бр. 22 от 13 Март 2020 г., по предложение на Министерския съвет и на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията на Република България, и във връзка с разрастващата се пандемия от COVID-19, е обявено извънредно положение върху цялата територия на страната, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г. със същото решение законодателният орган възлага на Министерския съвет да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19 и в съответствие с чл. 57, ал. 3 от Конституцията на Република България, съгласно която „при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правата, предвидени в чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37.“

При обявено извънредно положение може да бъде временно ограничено упражняването на сочените отделни права на гражданите САМО със закон, а съгласно чл. 84 т. 1 от Конституцията закон се приема не от Министерски съвет, а от Народното събрание.

До 13.03.2020 г. не е обявявано извънредно положение в страната. Не е и приет закон, с който да се уредят обществените отношения по време на извънредно положение. Това налага още в същия ден Народното събрание да приеме специален закон.

Законът за мерките и действията по време на извънредното положение (ЗМДВИП), обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (загл. доп. - ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.), в сила от 13.03.2020 г. е нормативният акт, който следва да отговори на променените обществени отношения в резултат на пандемията.

С първата си разпоредба ЗМДВИП очертава обхвата на закона, като изрично предвижда, че същият урежда мерките и действията по време на извънредното положение на територията на Република България и за преодоляване на последиците след отмяната на извънредното положение. Осъществяващата норма законът прехвърля правомощия на министъра на здравеопазването, който може да въвежда и други временни мерки и ограничения, определени в закон.

Със ЗМДВИП се направи реален опит за уреждане на дистанционно провеждане на производства, за въвеждане на процедура по обмен на кореспонденция по електронен път, за осигуряване на пряко и виртуално участие на страните и участниците в процеса при определени в закона производства. Всичко това кореспондира успешно с въвеждането на т. нар. електронно правителство и електронно правосъдие. Може да се каже, че COVID-19 доведе до ускоряване на внедряването на инструментите на електронното управление и електронното правосъдие. Създадените от пандемията предизвикателства изведоха на повърхността дълбоките проблеми на електронното правосъдие и трудностите при повсеместното въвеждане на Единната информационна система на съдилищата (ЕИСС).

Оказа се, че не всички системи са готови да реализират въведените със закона възможности. В някои от най-големите в страната съдилища съдебни състави не приемат електронни документи, подписани с квалифициран електронен подпис. Постановяват изрични указания, че доколкото съдът не разполага с информационна система за приемане на електронни документи, подписани с електронен подпис, респективно с възможност за автентикация, съответните състави нямало да разглеждат до подписването им на хартиен носител никакви електронни документи, изпратени по електронна поща.

Тази лоша практика заслужава отбелязване, защото законът за електронния документ и електронните удостоверителни услуги е уредил този въпрос, като изрично постановява, че квалифициран електронен подпис е електронен подпис по смисъла на чл. 3, т. 12 от Регламент (ЕС) № 910/2014, а регламентът има пряко и непосредствено действие

във всички държави членки на ЕС. Това е така, тъй като член 288 от ДФЕС (предишен член 249 от ДЕО) изрично предвижда, че регламентите „са задължителни в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави-членки“. Съдът на ЕС потвърди, че те са по принцип в непосредствено действие и се посочва, че: „Поради самата си същност и място в системата на източници на правото на ЕС, регламентите работят, за да предоставят права на частноправните субекти, които националните юрисдикции са длъжни да защитават“.

Макар и в Гражданско-процесуалния кодекс да липсва норма, съгласно която съдът да е адресат на електронни изявления до 30.06.2021 г., това не значи, че съдът не може да е такъв. Това е така, тъй като чл. 8 ал. 2 от Закона за електронното управление задължава всички административни органи и субекти, предоставящи публични услуги, да бъдат адресати на електронни изявления и да предоставят електронни услуги. Няма съмнение, че съдът предоставя публична услуга, а освен това получаването на електронни документи и изявления представлява администриране на същата, следователно е адресат на такава по смисъла на чл. 5 ал. 2 от Закона за електронния документ и електронните удостоверителни процедури.

Законът не предвижда изрично участие на ЮЛНЦ. Посочено е, срокът по чл. 36, ал. 4 от Кодекса на труда спира да тече по време на извънредното положение и два месеца след неговата отмяна. Организациите на работниците и служителите и на работодателите, признати за представителни на национално равнище с решение на Министерския съвет до влизането в сила на този закон, запазват своята представителност до приключване на процедурата по чл. 36 от Кодекса на труда.

Със заповед на министър-председателя е създаден Национален оперативен щаб на основание чл. 24, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Той е натоварен с организиране и координиране на действията на компетентните държавни органи във връзка с обявената от Световната здравна организация спешност за общественото здраве от международно значение по отношение на заболяването COVID-19 (инфекциозно заболяване, причинено от коронавирус 2019-nCoV). В заповедта е посочено, че при необходимост председателят на Националния оперативен щаб може да привлича за участие в щаба и други експерти, в т.ч. представители на други министерства, ведомства и организации.

Като цяло прави впечатление, че при първата институционална реакция на ковид кризата в България липсва подход за интегриране на организации на гражданското общество в работата на институциите.

4.3.11. Устройствен правилник на Министерството на външните работи (Дирекция „Ситуационен център“)

Чрез Устройствения правилник на МВнР се уреждат структурата, организацията на дейността, функциите и числеността на министерството. Правилникът определя задачите и отговорностите на министъра на външните работи, заместник-министрите, и различните дирекции и отдели в рамките на министерството. Той обхваща разпоредби за управлението на държавната политика в областта на външната политика и международните отношения, координацията с други институции и организации и мерки при кризисни ситуации. В Устройствения правилник се посочва, че МВнР координира и ръководи дейностите на министерството при кризисни ситуации в чужбина.

При възникване на кризисни ситуации, в документа се описва организираната работа и координация на действията на междуведомствено равнище за български граждани в чужбина, както и за непредставените граждани на Европейския съюз в трети държави. Специфично, Дирекция "Ситуационен център" играе ключова роля в:

Организирането на работата на министерството и координацията на действията при кризисни ситуации, включващи български граждани в чужбина, както и непредставените граждани на ЕС в трети държави.

Събирането, обработването и анализирането на информация за ситуации, които се считат за рискови за живота и сигурността на голям брой български граждани или граждани на държави-членки на ЕС.

Координирането на взаимодействието между органите на изпълнителната власт при кризисни ситуации в чужбина, засягащи живота и сигурността на голям брой български граждани или граждани на държави-членки на ЕС.

Изготвянето на проект на стандартизирани процедури за действие в извънредни ситуации за министерството и задграничните представителства, както и предложения за актуализирането им.

Действието като звено за оперативна реакция в случаи, които не търпят отлагане, и предприемането на належащи мерки в съответствие с одобрените стандартизирани процедури.

При кризисни ситуации се създават кризисни щабове, в които се привличат експерти от състава на дипломатическата служба и от други ведомства.

4.3.12. Инициативи за регулиране на доброволчеството

Към настоящия момент в България няма закон, който регулира доброволчеството, респ. доброволческата дейност като дейност извън трудовите и служебните

правоотношения на доброволците. По същество, доброволчеството се изразява във влягане на време, усилия, знания и умения от страна на доброволците в полза на други лица или обществото, по собствен избор и без получаване на възнаграждение. Въпреки липсата на нормативна рамка, свързана с доброволчеството, в България доброволчеството се разпознава от хората като средство за изразяване на гражданска позиция и пряка възможност за оказване на подкрепа в полза на хора и уязвими групи и общности особено в кризисни ситуации. Особено в последните три години, по време на кризи ставаме свидетели на вълни от съпричастност от страна на доброволци с различен профил, които откликват и реално допринасят за адекватен отговор и оказване на необходима подкрепа за засегнатите от кризите хора.

Опитите за законово уреждане на доброволчеството в страната ни датират от 17 години насам. За първи път проект на Закон за доброволчеството се изготвя през 2006 г. от група неправителствени организации, но той не е приет от Народното събрание, поради липса на политическа подкрепа. 10 години по-късно темата отново е повдигната, като в Народното събрание са представени два законопроекта, регламентиращи доброволчеството в страната, които също не стигат до окончателно приемане. Инициативи за създаване на Закон за доброволчеството има и през последните години, но отново без успех.

През 2023 – 2024 г. темата за регулиране на правоотношенията, свързани с доброволчеството, и ясно очертаване на държавната политика за насърчаване на доброволчеството отново става актуална. Одобряването на проект на закон за доброволчеството е част от Програмата за управление на Република България, юни 2023 г. – декември 2024 г. Водеща институция е Министерството на младежта и спорта, което структурира широк консултативен процес за проучване на потребностите на ключовите заинтересовани страни и стартира процес на разработване на проектозакон с участието на институции и граждански организации. Същевременно, още в първите месеци на 2024 г. две парламентарно представени политически партии внасят в Народното събрание два отделни, но по същество не особено различни, проектозакона по темата.

Концепцията за закон за насърчаване на доброволчеството включва дефиниране на доброволчеството с по-обхватно приложно поле, което надгражда и не противопоставя вече ясно дефинираната роля на доброволците и доброволните формирования в контекста на Закона за защита при бедствия. С по-общия по смисъл закон се планира регулиране на: видовете доброволчество – краткосрочно и дългосрочно, общите принципи за организиране и управление на доброволчески инициативи; правата и задълженията на доброволците и на организациите, работещи с доброволци; отговорността на доброволците и на

организациите, работещи с доброволци; мерките за защита на доброволците срещу злополука; отговорността и ролята на държавата по отношение насърчване на доброволчеството.

4.4. Обобщение на възможностите за взаимодействието между организациите на гражданското общество и институциите

Таблицата по-долу синтезира основните възможни форми на взаимодействие на организациите на гражданското общество с държавните институции в областите на техните правомощия.

Институция	Ключови роли на институциите по време на бедствие/кризи	Форми на взаимодействие и включване на ОРГАНИЗАЦИИ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО
Народно събрание	<ul style="list-style-type: none"> • Създаване и изменение на законодателство, необходими за справяне с конкретна криза; • Надзор на изпълнителната власт; • Бюджетни решения; • Делегиране на правомощия; • Създаване на комисии; • Ратифициране на международни споразумения, свързани с бедствия и кризи; • Представяне на народа и определяне на приоритети съобразно потребностите на засегнатите групи; • Осигуряване на прозрачност и отчетност като изиска информация за реакцията на кризата, разпределението на ресурсите, напредъка и т.н.. 	<ul style="list-style-type: none"> • Комуникация; • Поставяне на въпроси, питания; • Изразяване на мнения, представяне на становища; • Разработване на правноиздържани решения в отговор на проблеми на представителите на гражданите - депутатите, комисии на Народното събрание
Президент	<ul style="list-style-type: none"> • Осигури непрекъснатост на държавното управление, да координира действията на държавните органи и да представлява държавата; • Конституционни правомощия и отговорности, свързани с управлението на страната при извънредни ситуации; • Координация: свиква Консултативния съвет за национална сигурност (КСНС) - гарант всички съответни министерства и агенции да работят заедно ефективно. • Издава укази, които имат силата на закон; • Представяване на държавата в комуникацията ѝ с други държави, международни организации и неправителствени организации, форуми; • Помощ за обединяването на гражданите при криза; • Надзор на службите за спешно реагиране - полицията, пожарната служба и централите за спешна медицинска помощ и осигуряване на ресурси, координиране на усилията и гарантиране, че действат в рамките на закона. 	<ul style="list-style-type: none"> • Консултации; • Публична подкрепа на кампании на граждански организации по време на бедствия и кризи; • Институционална признателност за ролята на гражданските организации и приноса им за развитие на обществото

	<ul style="list-style-type: none"> • В извънредна ситуация взема решения, необходими за защита на населението и възстановяване на реда; • Предлага изменения в бюджета в отговор на ситуации; • Да поиска и приеме международна помощ при криза. 	
Министерски съвет	<ul style="list-style-type: none"> • Координира действията на отделните министерства и агенции по време на криза - ресурси, приоритети и гарантиране, ефективност на работа заедно • Взема решения, които са необходими за справяне с кризата - заповеди, разпореждания, други актове; • Разпределянето на ресурсите за справяне с кризата; • Ръководи разработването и прилагането на планове за управление на бедствия на национално ниво; • Международно сътрудничество - искане на помощ от други държави, международни организации или неправителствени организации. • Информацията за кризата - брифинги, пресконференции или съобщения за медиите. • Ръководи усилията за възстановяване и реконструкция. Това може да включва координиране на усилията на отделните министерства, мобилизиране на ресурси и работа с местни общности и гражданските организации. • Отговорност за надзора на службите за спешно реагиране - полицията, пожарната служба и центрoвете за спешна медицинска помощ, осигуряване на адекватни ресурси, координиране на техните усилия и гарантиране, че действат в рамките на закона. 	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в консултативните съвети към МС; • Икономическия и социален съвет към МС • Участие в Постоянната работна група на Националния съвет за намаляване на риска от бедствия (където са представени всички заинтересовани министерства, БЧК, БАН, организации на работодатели и други), като постоянно действащ орган на МС; • Съвета за развитие на гражданското общество;
Областни управители	<ul style="list-style-type: none"> • Ръководят с местните власти усилията за реагиране на местно ниво – областни обществени съвети, спасителни операции, евакуация и разпределение на ресурси; • Отговоря за точна и навременна информация на обществеността относно бедствието; • Справедливо и ефективно разпределение на наличните ресурси - персонал, оборудване, материали за нуждите на засегнатите общности в сътрудничество с държавните агенции и неправителствените организации; • Подкрепа и координация с националните власти; • Планират подготовката, превенция, тренировки и учения и запознаване с протоколите за реагиране при извънредни ситуации. 	<ul style="list-style-type: none"> • Участие и съгласуване на действията с областните обществени съвети; • Гарантират прозрачно и справедливо разходване на средствата; • Мобилизират помощ от медиите и бизнеса
Общини/ кметове	<ul style="list-style-type: none"> • Координират усилията за реагиране на местно ниво, като първа линия на защита и подкрепа за засегнатите общности • Предоставят основни услуги - водоснабдяване, електроснабдяване, управление на отпадъците и обществен транспорт; • Информация на обществеността относно бедствието, потенциални заплахи, мерки за безопасност и информация за евакуация; 	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в общинските обществени съвети; • Осигуряват и разпространяват информация за мобилизирането на подкрепа, средства;

	<ul style="list-style-type: none"> • Разпределянето на наличните ресурси, като персонал, оборудване и материали, за да отговорят на нуждите на засегнатите общности; • Планират подготовката, разработването и прилагането на планове за извънредни ситуации, координирането на тренировки и учения и запознаването с протоколите за реагиране при извънредни ситуации. • Устойчив ремонт на инфраструктура, почистване и предоставяне на подкрепа на засегнатите жители за връщане на засегнатите общности могат да се възстановят и да се върнат към нормалния живот. 	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставят различни видове подкрепа и услуги, вкл. Психологическа и друга помощ; • Гарантират прозрачно и справедливо разходване на средствата; • Мобилизират помощ от меди и бизнеса
--	--	--

Таблица 2: Възможни форми на взаимодействие с институциите

5. АНАЛИЗ НА ЕКОСИСТЕМАТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

5.1. Типология на гражданските организации

Между гражданите и държавата

Гражданското общество функционира в пространството между гражданите и държавата. То обхваща широк спектър от организации – частни и публични, неформални и институционализирани.

Гражданското общество се възприема като пространството на организирания социален живот, което е:

- Доброволно;
- Самоорганизиращо се;
- Самоиздържащо се в голяма степен, без да генерира и разпределя печалба;
- Автономно от държавата;
- Приемащо законовия ред и набор от споделени правила.

Чрез ГО гражданите могат да упражняват две основни човешки свободи – свободата на изразяване и свободата на сдружаване за участие в политическия, икономическия, културен и социален живот.

ГО включва гражданите, които действат заедно в публичната сфера, за да изразят своите интереси, идеи, обменят информация за постигане на общи цели, отправят искания към държавата и да държат лицата, заемащи публични позиции отговорни.

Основна характеристика на гражданското общество е гражданската принадлежност към държавата (а не етническа или религиозна, например) и върховенството на закона, поради което терористични и мафиотски организации не принадлежат към гражданското общество и затова не са представени във фигурата по-долу.

Гражданското общество се реализира в две основни сфери: социална и политическа.

Социалната обхваща културни, спортни формирания, забавления, рекреация и други. В тази сфера индивидите се социализират, трупат социален опит и контакти, учат се на комуникация, солидарност, толерантност и добиват знания за обществените институции.

Политическата сфера е свързана с въпросите за властта, разбираана като способност за действие и осигуряване на достъп до правата, благата и възможността да се участва в процеса на социална промяна и в упражняване на влияние във формирането на политики и вземането на решения.

Фигурата по-долу илюстрира горното и изрежда основните видове организации на гражданското общество, в сферата между гражданите и държавата с голямото разнообразие от организации, които го формират. Следва да се отбележи, че отделни теоретични традиции имат различни концепции и интерпретации за гражданското общество.

Легитимността на сдруженията на гражданите се корени, от една страна, в юридическата регистрация за придобиване на определена функционалност в материално-правния мир и, от друга страна, в нивото и степента на представителност на интересите на значими групи хора с огромно въздействие върху икономическите и социални процеси. Такива организации са, например, организациите на работодателите и на синдикатите, поради което те участват пряко в диалога с правителството в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество, уредено в Кодекса на труда. Други „специални“ закони, които уреждат ГО са: Закона за вероизповеданията, Закон за кооперациите, Закон за читалищата, Закон за народните читалища, Търговски закон и други.

Настоящият анализ е фокусиран основно върху организациите, регистрирани по ЗЮЛНЦ, макар и всички останали да могат да играят различни роли, да взаимодействат с публичните институции и да участват в справянето с бедствия, аварии и кризи.



Фигура 1: Държава, гражданското общество, гражданите

В демократичните общества държавата се корени в гражданското общество, на което почива логиката да взаимодейства активно с гражданските организации и да създава подходящи условия за тяхното успешно функциониране за изразяване и реализиране на интересите на гражданите, когато държавата не може да отговори на това. Организацията на гражданското общество са в едно динамично, не винаги еднозначно, взаимодействие с държавните институции на централно и местно равнище, като я допълват, участват в генерирането на политики, вземането на решения и изразяват критични гледни точки или предоставят услуги в отговор на специални потребности на гражданите.

Често под граждански сдружения, а понякога и под гражданско общество, се разбират само гражданските сдружения и фондации, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) в Република България. Сдруженията и фондацииите са във фокуса на настоящия анализ. Това изобщо не изключва всички останали

⁹ Фокусът на анализа е върху тези организации, без да се пренебрегва ролята, която други организации играят по време на кризи

организации на гражданското общество, включително и неформални, които следва да се имат предвид във взаимодействието на гражданското общество с национални и местни институции в отговор и по време на бедствия и кризи.

5.1.1. Роля на гражданските организации

Основни роли на гражданските организации

- **Катализатор** на толерантност, солидарност, приемане на плурализма на мнения и готовност за постигане на компромиси и изграждане на социалния капитал;
- **Информатор** - осигуряване на достъп до и разпространението на информация и идеи, изследва, анализира и привлича вниманието върху общи проблеми;
- **Генератор** на идеи за решения - идентифициране на проблеми, разработване на модели за решения и за интегриране в основните системи на обществото;
- **Доставчик** на услуги на граждани със специални потребности;
- **Наблюдател и коректив** - осъществява наблюдение, балансира и служи като коректив и допринася за прозрачността и отчетността на демократичното управление;
- **Защитник** - осигурява защита и социално включване на уязвими хора, групи и общности;
- **Застъпник** - застъпничество и представителство на уязвими хора, групи и общности и реализация на различни малцинствени интереси: етнически, жени, сексуални, други;
- **Стимулатор** – активира гражданите за политическото участие, допълва политическите партии и институциите в разработването и реализирането на политики.

Обхват на дейностите на организации с нестопанска цел

Обхватът на дейностите на юридическите лица с нестопанска цел може да бъде много широк:	
<ul style="list-style-type: none">• Анализи, изследвания, оценки и информация;• Хуманитарна помощ;• Социална защита, включване, подпомагане;• Екологични/опазване на околната среда, природозащитни;• Образователни и обучителни;• Култура и изкуство;	<ul style="list-style-type: none">• Помощ за хора с увреждания, уязвими групи, взаимопомощ;• Набиране на дарения/доброволчество;• Правна помощ;• Застъпничество/лобизъм;• Човешки, малцинствени права;

<ul style="list-style-type: none"> • Здравни; • Спортни, рекреация, забавление; • Икономическо развитие; • Обществено развитие, общинско и местно самоуправление и регионално развитие; • Деца, младежи, жени, малцинствени включвания; • Превенция на домашно насилие; 	<ul style="list-style-type: none"> • Професионални (браншови) организации (лекари, учители, пчелари и други); • Генериране на политики и вземане на решения; • Наблюдение и контрол на публичните институции; • Предоставяне на услуги; • Консултантски и експертни услуги • Международно сътрудничество; • Други
---	--

Таблица 3: Дейности на ЮЛНЦ

Много от тези дейности са важни в различна степен в ситуации на бедствия и кризи, защото те отразяват разнообразието на човешките потребности изобщо, а в засилен вид, част от тези дейности са особено необходими в кризисни ситуации, например, хуманитарна и социална помощ, здравни услуги, образование, осигуряването на ресурси, набиране на дарения и доброволчество.

Колкото по-развит и устойчив е капацитетът на гражданските организации, както и способностите им да познават и посрещат нуждите и потребностите на хората с които и за които работят, толкова по-надежден партньор могат да бъдат те на институциите и в ситуации на кризи.

Организации с нестопанска цел в обществена полза

ЗЮЛНЦ дава възможност сдружения или фондации да се определят в обществена полза. Изискванията към този вид организации са по-високи по отношение на тяхната регистрация и управление (двустепенно). Има ограничения по отношение на целите, които могат да си поставят:

Допустими цели за ЮЛНЦ, определени в обществена полза:

- развитието и утвърждаването на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление
- развитието и утвърждаването на духовните ценности, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите или физическата култура или
- подкрепа за деца, за хора с увреждания и за лица и общности в риск от социално изключване или
- защитата на правата на човека или на околната среда;
- други цели, определени със закон.

В този смисъл, стои въпросът за актуализиране на законовата и поднормативната уредба за юридическите лица с нестопанска цел, специално за организациите, определени в обществена полза, за да могат още по-пълноценно да взаимодействат с национални и местни институции в отговор и по време на бедствия и кризи, при стриктно спазване на своите цели.

По-високите изисквания към организациите в обществена полза обуславят определени предимства, които ги правят по-подходящи за партниране на националните и местни институции:

- Помощите и даренията, които получават са необлагаеми;
- Данъчни облекчения за дарителите – 5% за физически и 10% за юридически лица върху дарената сума;
- При завещание те не дължат данък наследство;
- Получават финансираня, по ред предвиден в съответните специални закони;
- В определени случаи само ЮЛНЦ, осъществяващи общественополезна дейност, могат да кандидатстват по програми на ЕС и да се ползват от преференции;
- Наемане общински имоти без търг/конкурс;
- Определен вид дейности могат да се извършват единствено от ЮЛНЦ в обществена полза, например училищните настоятелства.

Поради по-високата степен на прозрачност на ЮЛНЦ в обществена полза, в отговор и по време на бедствия и кризи, този вид организации могат да партнират по-ефективно при:

- Набирането на финансови и материални дарения от лица и/или корпоративни дарители;
- Предоставянето на хуманитарна, социална, здравна, образователна и друга специализирана помощ (напр. психологична подкрепа);
- Оказването на подкрепа за деца и хора с увреждания и лица и общности в риск от социално изключване, които по принцип са и най-уязвими по време на бедствия и аварии.
- Защита на човешките права, околната среда, т.е. и за правата на пострадалите от кризи.

Организации с нестопанска цел в частна полза

Организациите с нестопанска цел в частна полза със своето разнообразие и по-свободен режим на определяне на цели и дейности също представляват сериозен граждански потенциал за действие в отговор и по време на бедствия и кризи. Без да са

формално определени в обществена полза, много често тези организации работят в обществена полза, макар и с по-стеснен фокус върху проблеми и нужди на определени групи хора от обществото. ГО в типичния случай се поражда в областите на напрежение между гражданите и публичните институции по повод на конкретни въпроси, които не са намерили своето решение. При създаването на подкрепяща рамка за взаимодействието на гражданските организации с национални и местни институции, следва да се запази отвореността на възможностите за активно включване и на организациите в частен интерес. Особено на местно равнище и в контекста на партнирането на организациите в частен и в обществен интерес, което поражда определени предизвикателства от нормативен, данъчен и оперативен порядък.

В този контекст специално внимание заслужават съществуващи и бъдещи мрежи на гражданските организации.

Мрежи на организациите на гражданското общество

По време на бедствия и кризи, съществуващите мрежи на граждански организации имат по-висока степен на готовност да достигнат до засегнати групи, общности и региони и да реагират съобразно потребностите им. Когато се разглеждат мрежите от организациите на гражданското общество, могат да се определят тематични мрежи като Националната мрежа за децата. Работата в мрежа подобрява комуникацията и обединява усилията, вкл. и за подкрепа на бежанците и хората, търсеци закрила в България.

Организациите, които подпомагат граждански инициативи и организации, имат достъп до по-активни групи хора или действащи организации, ако и тези мрежи да не са формализирани. По време на криза те биха могли да бъдат сравнително бързо мобилизирани. Те също така покриват почти всички региони на страната.

Неформални организации на гражданското общество

Във всяко общество постоянно се възникват проблеми на гражданите, част от които добиват публични измерения. Когато засягат по-големи групи хора, това генерира гражданско действие, водещо, при по-трайни проблеми, до формирането на неформални граждански организации, някои от които се конституират по съответния законов ред. Конкретен пресен пример за такова явление в България е обединяването на родителите на деца, пострадали или загинали при ПТП.

По принцип гражданските организации възникват, когато се натрупат напрежения между частното, индивидуални случаи, и публичното, институциите, които или не реагират, или реагират със забавяне. Това води до граждански реакции и извеждането на проблемите в публичната сфера.

В областта на кризисни явления, например, такава организация е „Ми заедно“ (Ние сме заедно), организация, създадена от лица от Украйна, търсещи закрила в България.

Подобни граждански организации имат голям потенциал за действие, съвместно с неправителствените организации в обществена полза и в частен интерес и следва да се интегрират във взаимодействието с национални и местни институции.

5.1.2. Съвет за развитие на гражданското общество

Съветът за развитие на гражданското общество (СРГО) е създаден през 2022 година с цел да консултира изпълнителната власт при разработването и реализирането на политики за ГО и за осигуряване на последователна и насърчителна политика от страна на държавата.

Функции

- Дава становища по всички проекти на нормативни актове, стратегии, програми и планове, които се отнасят до дейността на гражданските организации;
- Координира и следи за изпълнението на Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България и Плана за действие по Стратегията;
- Предлага на Министерския съвет план за действие, включително финансов, за изпълнение на стратегията по т. 2 за всяка следваща година и прави преглед и оценка на изпълнението ѝ;
- Събира информация за публичното финансиране на гражданските организации и оценка на ефективността на отпусканите средства;
- Прави ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения;
- Подпомага процеса на взаимодействие между държавната и местните власти и гражданските организации;
- Определя приоритетите и приема правилата и процедурите, както и разпределя средствата за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на ЮЛНЦ за извършване на общественополезна дейност.

По различни причини СРГО засега не е разгърнал капацитета си, макар и да има сериозен потенциал да служи като „интерфейс“ между гражданското общество и националните и местни институции при адресирането на проблеми, възникнали в резултат на бедствия и кризи.

Необходим е по-обстоятелствен анализ защо СРГО не е започнал да функционира в степен, която да отговаря напълно на инвестираните в него очаквания и възложен мандат. Особено ако в бъдеще се предвижда роля на СРГО в моделите на взаимодействие в отговор на бедствия и кризи или в по-активно изграждане на капацитета на гражданското общество в това отношение.

5.1.3. Необходими дейности по време на бедствия и кризи

Всяко бедствие и криза имат своя специфика, но също така и общи дейности, които са необходими за преодоляването им. Това позволява да се планира възможното взаимодействие между организациите на гражданското общество и институциите.

Опитът на организациите, работещи с бежанци и мигранти в България (Българският съвет за бежанци и мигранти, www.refugee-integration.bg) и други страни по време на кризи показва основните потребности, които те имат и в което гражданските организации е необходимо да взаимодействат с националните и местни институции.

№	Дейности	Бедствия	Кризис
1	Документи за самоличност		X
2	Хуманитарна помощ	X	X
3	Жилищно настаняване	X	X
4	Почистване на района, засегнат от бедствие	X	
5	Здравеопазване	X	X
6	Образование/обучение	X	X
7	Работна заетост		X
8	Социално подпомагане	X	X
9	Събиране на семейства		X
10	Българско гражданство		X

Таблица 4: Необходими дейности в отговор на бедствия и кризи

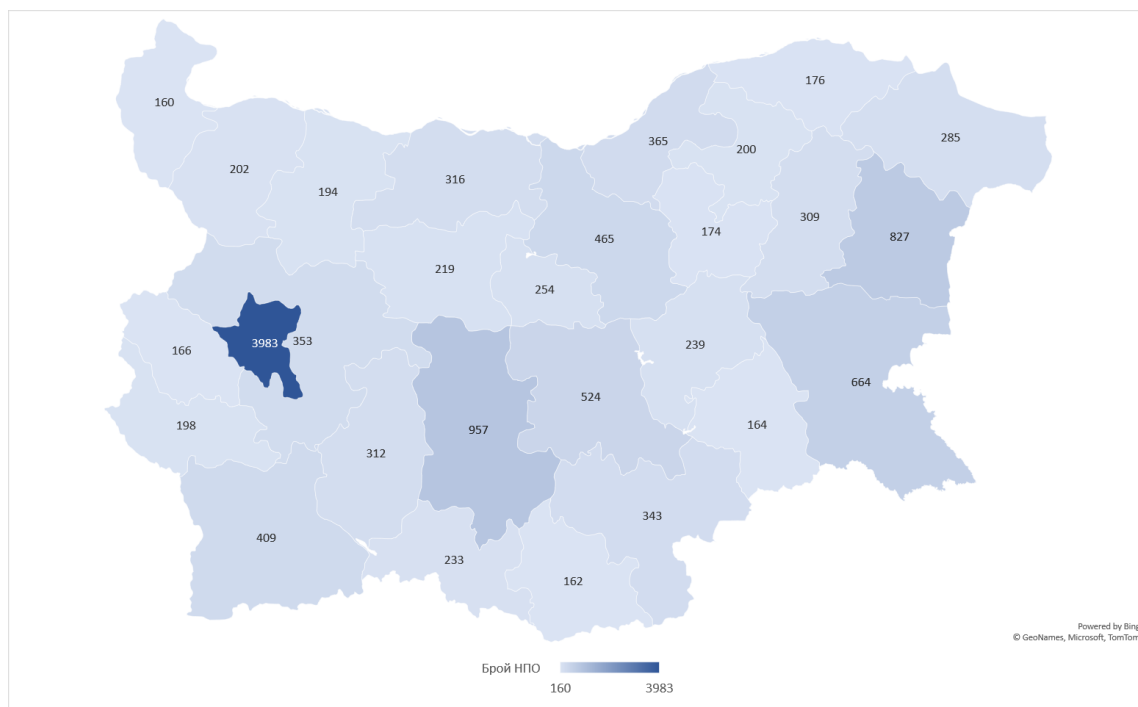
5.1.4. Състояние на гражданското общество в България

Обща информация за гражданските организации (ЮЛНЦ) в България

Регистърът на юридическите лица с нестопанска цел, който би следвало да е най-точният източник на информация за броя на регистрираните НПО не предоставя такава публична информация. Според Агенцията по вписване броят на НПО, подали заявления за обявяване на годишни финансови отчети за 2022 г. е 13 847. Общият брой на пререгистрираните в регистъра ЮЛНЦ в периода 01.01.2018 г. до 31.12.2022 г. е 18 642. Като към него се добави боят на новорегистрираните НПО, **общият брой на гражданските организации е 25 769¹⁰.**

¹⁰ Предоставените данни са в отговор на направено искане от Фондация „Български център за нестопанско право“ по Закона за достъп до обществена информация.

От тях над 9 000 са вписани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел при Министерството на правосъдието като организации в обществена полза. Според други източници в началото на 2017 г. в този регистър са вписани над 14 700 организации¹¹, които са концентрирани предимно в големите градове.



Фигура 2: Брой НПО по области през 2021 г.

Финансови параметри на организациите с нестопанска цел

Общо приходите, които успяват да генерират организациите с нестопанска цел са близо 1,4 млрд. лв. през 2021 г., което представлява 0,6 % от БВП на страната.

Приходите на една НПО за 2020 г. са средно 58 хил. лв., а през 2022 година са 64 хил. лв.

Разпределението на НПО по области е крайно неравномерно. То е свързано с гъстотата на населението, развитостта на икономиката, но и на гражданското общество на територията на страната. От общо 12 853 НПО 31% работят в столицата.

От картата на разпределение на НПО по области могат да се направят 2 основни извода (Фигура 2):

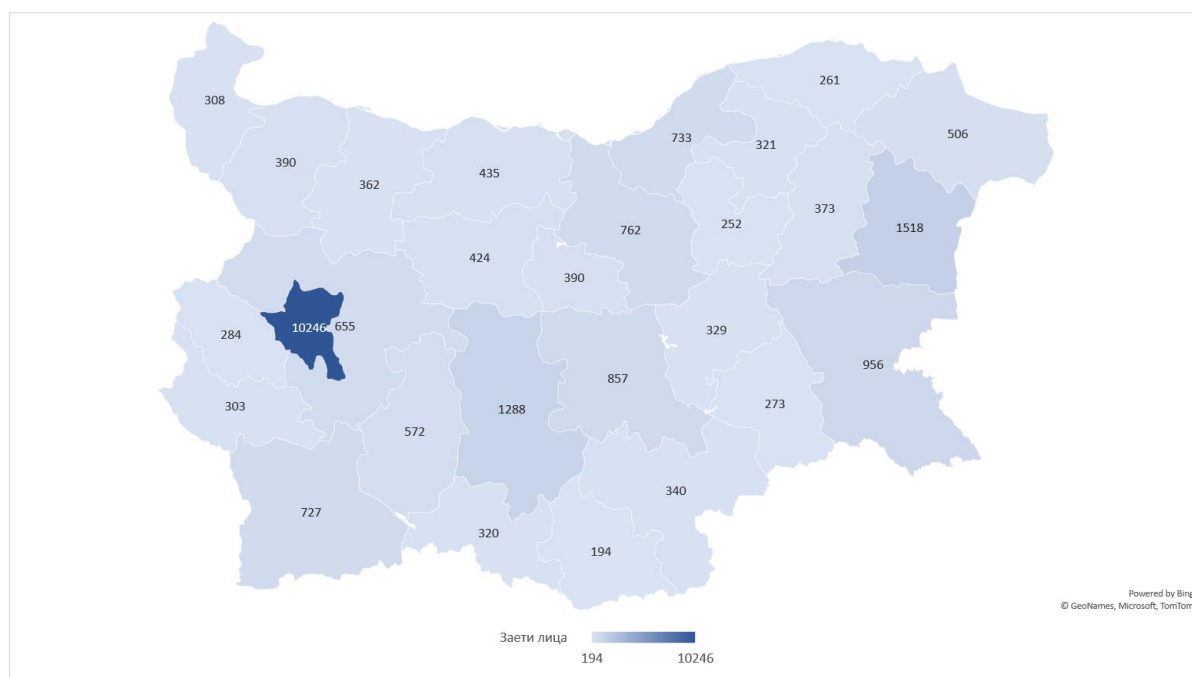
Най-много НПО има в най-големите и силно развити градове - София, Пловдив, Варна, Бургас и Стара Загора;

¹¹ Активните неправителствени организации в България през 2017 година.

Броят на НПО е много по-голям в Южна България в сравнение със Северна България.

Заетост в организациите с нестопанска цел

В този сектор са заети 24379 души¹² през 2021 г.



Фигура 3: Брой заети лица по области през 2021 г.

Както е видно от тази карта, разпределението на заетостта в сектора отразява приблизително концентрацията на организациите по области. Това е важен фактор, който следва да се има предвид, когато се анализират възможностите за взаимодействие с институциите на национално и местно равнище. Това предполага асиметрична мобилизация на гражданските ресурси в зависимост от локализацията на най-острите ефекти на бедствията или кризите, както и готовност за гъвкава реакция на съществуващите мрежи, чрез създаване на мобилни екипи, засилване на капацитета на гражданските организации по места или по-ефективно използване на социалните медии и мрежи.

За този период, приходите на едно заето лице в сектора варират съответно от 31 000 до 34 000 лв. Тези ресурси идват преобладаващо по линия на изпълняване на проекти, спечелени на конкурсен принцип, поради което не могат да се използват за други цели, освен заложените в проекта.

Начинът на финансиране на дейностите на организациите с нестопанска цел не предполага наличието на свободен ресурс, което обуславя необходимостта от

¹² НСИ, Предприятия с нестопанска цел (данни за фондации и сдружения. <https://www.nsi.bg/bg/content/2379>)

установяването на механизъм за финансиране гражданските организации за работа в кризисни ситуации.

5.2. Икономическият и социален съвет (ИСС) като структура на гражданското общество

Статут на ИСС

Според Закона за ИСС¹³ в неговия състав участват, без председателя по 12 представители на три групи на гражданското общество: участници от представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, и представители на ЮЛНЦ и двама учени.

По същество ИСС е юридическо лице на бюджетна издръжка, но без участие на държавата в него, с основна функция на демократична институция на гражданското общество. Конституирането на ИСС е в резултат на постигнатия политически и обществен консенсус за мястото, ролята и значението на такъв тип институция като самостоятелен, независим „граждански парламент“. Основната роля на ИСС е да бъде консултативен орган, изразяващ волята на структурите на гражданското общество по икономическото и социалното развитие.

1. Съветът разработва и приема:

1. Становища по проекти на закони, национални програми и планове относно икономическото и социалното развитие;

2. Становища по актове на Народното събрание относно икономическото и социалното развитие;

3. Становища по стратегически проблеми на икономическата и социалната политика;

4. Резолюции по актуални проблеми на икономическата и социалната политика и на гражданското общество;

5. Анализи по проблемите на икономическата и социалната политика.

2. Съветът организира дискусии и консултации с представители на законодателната и изпълнителната власт и структурите на гражданското общество по обществено значими въпроси на икономическото и социалното развитие.

¹³ Закон за ИСС, Обн. ДВ. бр. 41 от 24 април 2001 г.

3. Съветът осъществява сътрудничество и поддържа контакти с Европейския икономически и социален комитет и с други сродни национални и международни институции.

Стратегическите приоритети на ИСС за периода 2021 – 2025 г включват:

- Европейският зелен пакт и устойчиво развитие на България;
- Технологична трансформация и дигитализация на икономиката и обществото;
- Европейският стълб на социалните права (ЕССП) – Европейският план за действие за ЕССП и проекцията му за първия национален план на България.

В Плана за дейност на ИСС за 2024 Раздел II, т. 12 е заложено изготвяне на настоящия анализ. За изпълнението на Плана е необходимо сериозно взаимодействие между структурите на организираното гражданско общество и законодателната и изпълнителна власт.

Роля на ИСС, СРГО

Дори без задълбочен анализ, може да се долови известно сходството между мандатите на ИСС и на СРГО по отношение на гражданското общество в България, без да е дефинирана изрично възможната роля и ангажираността в отговор и по време на бедствия и кризи. Това поставя въпроса за координацията, допълването и сътрудничеството между ИСС с други представителните структури на гражданското общество в тази област, в конкретен план, за ролята и дейностите, които ИСС може да изпълнява в това отношение.

Организации с фокус върху бедствия и кризи

Едно от последствията на кризите са бежанските и миграционни вълни. Български съвет за бежанци и мигранти (БСБМ), е сдружение на организации с дългогодишен опит и професионална компетентност, с възможности за въздействие и подкрепа на социалната трансформация на българското общество за осигуряване на ефективна закрила и интеграция на бежанците и мигрантите. Членове на БСБМ са Български червен кръст, Български хелзинкски комитет, Каритас България, Асоциация за интеграция на бежанци и мигранти, Съвет на жените бежанки в България.

5.3. Работодателски и синдикални организации

Поради значимостта на икономическите и социалните интереси, които организациите на работодателите и синдикатите представляват, не може да не се подчертае тяхната роля по време на аварии, бедствия и кризи, без да са във фокуса на настоящия

анализ. Те обикновено са пряко засегнати от въздействието им върху производствена инфраструктура, риск за живота, здравето, защитата на ръководители, работници и служители. Работодателските организации и синдикатите са членове на ИСС и участват с Правителството в Съвета за тристранно сътрудничество. В таблицата по-долу са очертани кръг от въпроси, които двата вида организации, макар и от различен ъгъл, следва да интегрират в своите политики и дейности по отношение на членовете си, за укрепване на капацитета си за действие при кризисни ситуации.

Работодателски организации	Синдикални организации
<ul style="list-style-type: none"> • Участие в обществените съвети за намаляване на лиска от бедствия и аварии; • Договаряне с работниците на условия, свързани с опазване на производствените мощности, и условията за защита на живота и здравето на работниците и служителите; • Насърчаване на доброволчеството, дарения на работното място за справяне с аварии и бедствия, достъп до програми за преквалификация; • Предоставяне на информация и обучение на работниците и служителите; • Участие в планове за готовност за бедствия – разработване, прилагане, евакуация, канали за спешна комуникация, възстановяване; • Осигуряване на машини, техника и специалисти за справяне с кризи; • Предоставянето на Мобилизация и подготовка на членовете като доброволци; • Сътрудничество със заинтересовани страни за по-устойчива икономика. 	<ul style="list-style-type: none"> • Защитата на правата и интересите на работници и служители при бедствия и кризи - подготовка, реагиране, възстановяване и смекчаване на въздействието и последствията; • Договаряне с работодателите на условия, свързани с бедствия, аварии и кризи за подготвеност и защита; • Застъпничество и лобиране на политики за работници и гарантиране на подходяща подкрепа, обезщетения за безработица, компенсации и достъп до програми за преквалификация; • Предоставяне на информация и обучение на членовете си, запознаване с протоколите за готовност за бедствия, реагиране и възстановяване и създаване на готовност за подходящи действия при криза. • Участие в планове за готовност за бедствия – разработване, прилагане, евакуация, канали за спешна комуникация, възстановяване; • Наблюдение за спазване на правата на работниците при кризи; • Мобилизация и подготовка на членовете като доброволци; • Сътрудничество с други заинтересовани страни за по-устойчиви решения.

Таблица 5: Работодателски и синдикални организации при кризи

5.4. Национална асоциация на доброволците в България (НАДБ)

НАДБ е неправителствена организация, основана през 2015 г. с цел да насърчи културата на доброволчество в България, за да подобри условията за доброволци и популяризира ползите от доброволството за гражданите, общностите и обществото като цяло. Дейността ѝ е насочена основно към **доброволството при пожари и бедствия**.

- Застъпничество за създаването на благоприятна среда за доброволчество в България;
- Предоставя обучение на доброволци и организации за подобряване на уменията и знанията им за висококачествено доброволчество;
- Изгражда мрежа от организации и доброволци в страната за насърчаване на сътрудничеството и обмена на добри практики;
- Изпълнява проекти за насърчаване и подкрепа на доброволството - инициативи за младежко, корпоративно и в извънредни ситуации;
- Организира събития за популяризиране - Националната конференция за доброволчество, Деня на доброволството и Наградите за доброволчество.

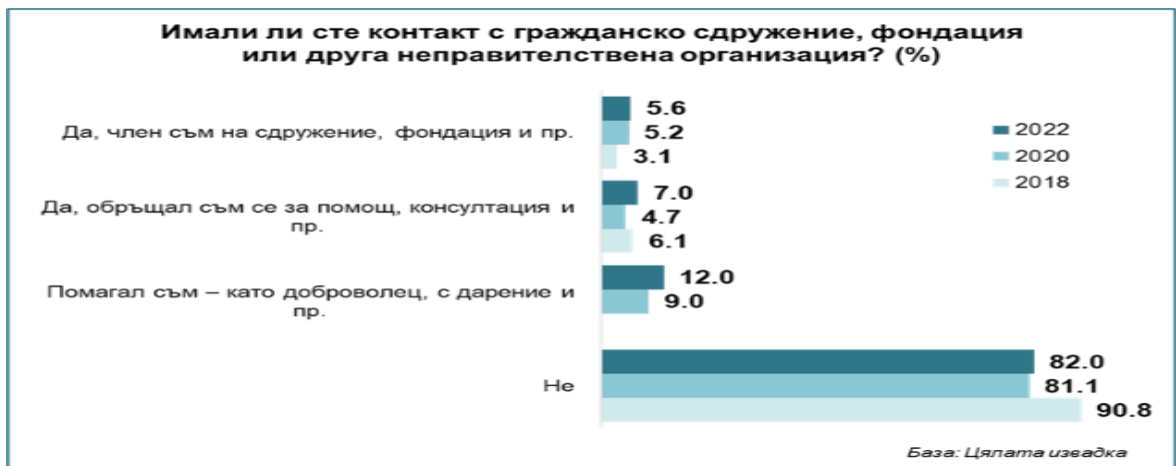
НАДБ е член на Европейската доброволческа служба и работи в тясно сътрудничество с други национални и международни организации за насърчаване на доброволството.

Успехът на НАДБ е доказателство за необходимостта от много по-детайлно подкрепящо законодателство за пълноценно мобилизиране на гражданския потенциал в участието за превенция, отговор на бедствия и кризи, справяне на последствията от тях, както и в предоставянето на широк спектър от грижи на уязвими групи и общности. Това е също възможност за приобщаване на младежите, които нито учат, нито работят.

5.5. Предизвикателства пред гражданското общество в България за взаимодействие с държавата в отговор на бедствия и кризи

Главното предизвикателство

Може би най-голямото предизвикателство пред ГО е излизането извън рамката на формалните структури и въвличането на гражданите в решаването на проблемите, свързани със справянето на проблемите, породени от бедствия и кризи. В национално проучване за обществените нагласи към гражданските организации, над 80% от респондентите не са контактували с такива организации, което предполага стряскащо отсъствие на определен вид култура за гражданско участие.



Фигура 4: Участие на гражданите и взаимодействия с граждански организации¹⁴

Очевиден е потенциалът на гражданите за участие в справянето с бедствия и кризи. Въпросът е каква правна рамка за неформално участие на гражданите, какви структури, институционалната среда на национално и местно равнище, които улесняват това, какви ресурси са необходими.

Капацитет на организациите с нестопанска цел

Гражданските организации демонстрираха определени силни страни по време на работата си в отговор на бедствията и кризите през последните няколко години:

- Способност за бърза реакция в отговор на нужди на засегнатите хора, общности и региони;
- Набиране на средства и ресурси от индивидуални, корпоративни и донорски източници;
- Действия пряко насочени към потребностите на засегнатите;
- Готовност за сътрудничество с други организации и национални и местни институции;
- Осветляване на конкретни проблеми, по които е необходимо националните и местни институции да реагират спешно.

Гражданското общество страда от редица дефицити, свързано с темата на анализа:

- Свръхконцентрация на граждански организации в големите градски центрове и слабо присъствие в райони, които са в риск от бедствия или последствия от кризи;
- Ограничен капацитет на отделни организации да мобилизират доброволци на фона на социално-икономическата ситуация в страната;

¹⁴ Източник. Обществени нагласи към дейността на граждански организации, национално представително проучване, Алфа рисърч 2022

- Ограничени възможности за постигане на финансова независимост и устойчивост на гражданските организации, което поражда определена зависимост от краткосрочно проектно финансиране;
- Ограничения, свързани с материално, технологично и финансово обезпечаване;
- Недостатъчно кадри, професионално подготвени за бедствия и кризи със знания, умения и компетенции въпреки високата специализация и експертиза на отделни организации.

Политики, законова уредба и механизми на взаимодействието между ГО и институциите

На национално равнище съществуват политики, законова уредба и работещи механизми за взаимодействие: Национален съвет за тристранно сътрудничество, ИСС, СРГО и други. С оглед на опита от минали, съществуващи или възможни бъдещи бедствия и кризи, те могат да бъдат развити по-нататък, усъвършенствани и конкретизирани. Това е необходимо особено на местно равнище, където се проявяват конкретните ефекти върху гражданите, инфраструктурата и обществените структури.

6. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПО ВРЕМЕ НА КРИЗИТЕ В ПЕРИОДА 2020 – 2023 ГОДИНА

През разглеждания период в глобален, национален и местен план България трябваше да се справя с COVID-19 пандемията, бедствието с наводнението в Карловско и други бедствия и войната в Украйна, която принуди много хора да потърсят статут на временна защита и доведе до пребиваването в страната предимно на жени и деца. Реакциите на организациите на гражданското общество и на институции, както и взаимодействието помежду им демонстрираха в редица случаи, че те могат да се допълват с публичните институции, при което печеливши са най-засегнатите части от населението.

При справянето с пандемията и бедствието в Карловско също така се установиха моделни ситуации и сработиха механизми, нормативно подготвени преди това или формирани по време на кризисните ситуации. Този опит е изключително ценен, когато фокусът е върху взаимодействието между организациите на гражданското общество и институциите, тъй като подсказва работещите модели на национално, областно и местно равнище, както и необходимостта да не се създават или внедряват практики, които биха довели до излишни паралелни дублиращи структури, а да се надгражда върху това, което се е доказало в практиката.

6.1. Ковид-19

Основни характеристики на пандемията

Пандемията COVID-19 се разрази в Китай в края на 2019 и за кратки срокове в началото на 2020 и в целия свят. Според данни на СЗО¹⁵, към 11 февруари 2024 г. са потвърдени над 7 милиона смъртни случая, което я нарежда на пето място сред най-смъртоносните пандемии в историята.

В редица държави се въвеждат общи мерки по време на извънредната ситуация, които включват:

- ограничения за пътуване и преминаване между населени места;
- бизнес ограничения и затваряне на производствени процеси или търговски обекти;
- контрол на опасностите на работното място;
- задължително носене на предпазни маски;
- карантина;
- системи за тестване и проследяване на контактите на заразените.

Освен здравната и човешката трагедия на COVID-19, пандемията предизвика най-сериозната икономическа криза след Втората световна война. Всички икономически сектори са засегнати от нарушени вериги на доставки на стоки и услуги и най-много - малките и средни предприятия (МСП). Безработица и нуждаещите си от помощ се увеличават, особено драматично в някои държави.

Кризата с COVID-19 засегна най-много населението с различни и често комплексни нужди. Най-уязвими са възрастните и зависими хора, с хронични или дълготрайни заболявания, с увреждания, в изолация, бедни семейства с ниски доходи, неосигурени домакинства, неофициални работници, мигранти, младежи, студенти, жени и деца в риск от домашно насилие и коренно население.

Covid-19 в България – основни факти

Случаите на заболелите в България до 11 февруари 2024 г. е 1,3 млн. души¹⁶. Броят на починалите вследствие на пандемията е 38,7 хил. души. Тя причини сериозни социални и икономически сътресения. В началото на 2020 г. се наблюдава спад на приходите¹⁷ при нефинансовите предприятия. В края на 2020 г. разпределението по икономически дейности показва, че 56.4% от респондентите в дейности „Култура, спорт и развлечения, ремонт на

¹⁵ WHO Covid-19 Dashboard, <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c>

¹⁶ WHO, WHO Covid-19 dashboard, <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c>

¹⁷ НСИ, „Дейност и състояние на нефинансовите предприятия в условията на епидемична обстановка през декември 2020 година“, https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ACT_NF2020-12-covid.pdf

домакински вещи и други дейности“ регистрират спад в приходите от продажби на стоки или услуги, следвани от „Търговия, транспорт и ресторантьорство“ - с 44.4%, за индустрията - 41.6%, а за строителството - 24.4%.

Анализ на Алфа Рисърч, „Отражение на кризата с коронавируса върху българските граждани и стопанските субекти. Част I“ м. май 2020 г., посочва, че три основни групи се открояват с най-чувствителна загуба на доходи: безработните (6% загубили работата си с началото на кризата и 7% - отпреди това), самонаетите (7%) и представителите на свободни професии (7%). Те формират една четвърт от българското население, която е претърпяла най-значим спад в доходите си. Доходите на 45% от пълнолетните жители на страната са останали непроменени от началото на кризата, при 26% те са намалели, а други 25% са претърпели по-драстичен спад.

Реакция на институциите

За управлението на пандемията от COVID-19 са използвани както централизирани, така и децентрализирани подходи. Първоначално координацията на мерките е силно централизирана, като Министерството на здравеопазването и РЗИ отговарят за планирането и изпълнението на противопандемичните мерки. През февруари 2020 г. е създаден Национален оперативен щаб, който да дава препоръки на Министерския съвет и на Министерството на здравеопазването. През есента на 2020 г., когато бързо да нараства случаите на заразени, е възприет децентрализиран подход и регионалните и местните органи са оправомощени да прилагат целеви мерки при необходимост. Въпреки това, тъй като малко органи налагат по-строги мерки и броят на случаите на ден продължава да нараства, през октомври и ноември 2020 г. е възобновено централизираното вземане на решения, като отново се въвеждат мерки на национално равнище¹⁸.

Сред първите мерки на Правителството през 2020 година са предоставянето на:

- 7 милиона лева от държавния бюджет към МЗ за мерки в отговор на епидемията;
- общо 414,7 милиона лева от националния бюджет;. Пренасочват се средства от ОП „Региони в растеж“ за оборудване, лекарства и тестове и за електронно здравеопазване;

¹⁸ Източник: COVID-19 Health Systems Response Monitor (Платформа за мониторинг на прилаганите в здравните системи мерки в отговор на COVID-19).

- оборудвани са болници за борба с пандемията, а НЗОК заплаща на общопрактикуващите лекари (ОПЛ) по 1 000 лева (511 евро) на месец за лечение на пациенти с COVID-19.
- Общо около 2 милиарда лева (1,02 милиарда евро) са изразходвани за всички мерки.

Проучване на Фондация ВCause

По време на кризата гражданските организации помагат на хората в нужда и да оцелеят финансово благодарение на частното финансиране и доброволния труд. Държавна подкрепа са получили едва 5% от проучваните. Голямата помощ е дошла под формата на дарения от фондации (22 НПО, 19,5%), дарителски кампании (20 НПО, 17,7%), фирми (15 НПО, 13,3%), индивидуални дарители 21 (18,6%).

Програмите за грантово кризисно финансиране са достигнали до по-малко от една трета от участниците в проучването, като най-много са посочили „Обединени срещу КОВИД 19“ – 12 НПО, Програма ИРИС – 5, Спешен фонд за борба с домашното насилие – 4.

41 НПО от 113 (36,3%) са набрали успешно кризисно финансиране чрез дарителски кампании. Най-често чрез своя сайт – 27 НПО (65,9%). Близко половината, които са набирали средства (18 от 41), са използвали повече от един, два или три инструмента.

В периода март - юни 2020 само 21 от анкетираните организации са получавали текущо (не кризисно) държавно финансиране, включително 5 от кризисните фондове, създадени с частни средства, и 1 от Софийска община и 8 – общинско, от последните 7 получават и държавно финансиране. Държавно кризисно финансиране са получили едва 5% от респондентите – 6 от 113. Една организация е получила финансова и две – нефинансова помощ от държавата.

От друга страна, 44% са имали нужда от държавно финансиране в периода март-юни 2020 поради увеличената работа или невъзможност да работят, за да запазят екипите си и продължат работа след кризата. Две трети от организациите, твърдят, че нямат нужда от държавна помощ, защото успяват да покриват нуждите си чрез частно финансиране, дарения и др. подобни.

Показателно е сътрудничеството между Фондация ВCause с Българска асоциация на ПР агенциите, Българската асоциация за управление на хора, Асоциацията на специалистите по устойчивост, при което само от служителите на 23-те компании, участвали конкурса за дарителство от работното място са дарени над 2.3 мил. лв. през 2023

г. и близо 9 хиляди техни служители са положили повече от 66 000 човечасове доброволчески труд през годината.

Други примери за дарителство и гражданско участие

- Отчет на МЗ за дарения, към 30.02.2022, общо 5,5 млн. лева¹⁹ - за 4 месеца са набрани 5,3 млн. лева.
- МТСП публикува списък на специализирани социални предприятия - производители на стоки, необходими за предпазване от COVID 19 – април 2020 г. Над 5 млн. лева са дарени в борбата с пандемията COVID-19 от началото на извънредното положение в България - <https://dfbulgaria.org/2020/bdf-daritelstvo-covid19/> - 24.03.2020 г.
- Дарителите са компании, физически лица, фондации, които даряват директно на болници, Министерството на здравеопазването и общини. Отделно фирми и граждани обединяват усилия в дарителски кампании.
- 94% от даренията са за закупуване на апаратура, консумативи и предпазни средства за персонала на болниците в София и страната.
- 6% от даренията са за устройства за достъп до виртуално образование, за социалния патронаж в който поема доставката на храни и лекарства за възрастни хора и друга социална подкрепа, за храна на деца от уязвими групи.
- Общини, граждански организации, бизнеси и самоорганизирали се инициативни групи действат динамично, създават системи за подкрепа както за медиците, така и за нуждаещите се от помощ.
- Общините включват доброволци за подпомагане на хората в изолация - (Троян, Велико Търново, Велинград, Кюстендил, Попово, Сливен и мн. др.) и в координиране на кампаниите и логистиката за предоставяне на даренията.
- Граждански организации работят на терен (напр. Национална мрежа на здравните медиатори), пускат горещи телефонни линии за консултиране за конкретни битови нужди, но и за психологическа подкрепа (сдружение „Граждански инициативи“ – Ловеч, Българска асоциация по психотерапия и мн. др.), виртуална здравна клиника е създадена за Банско.
- Изключителен е приносът и на медиите, които популяризират широко даренията и дарителите с имената им и така, освен да информират, провокират още по-голяма вълна от съпричастност.

¹⁹ https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2022/05/09/darenia-31-03-2022.xlsx

- Фонд „Обединени срещу COVID-19“, инициран в партньорство между Българския дарителски форум, фондация „Америка за България“, Американската търговката камара в България и посолството на САЩ в България, помогна в близо 300 селища в България. Общо 1 006 475 лв. бяха разпределени на конкурсен принцип сред 112 лечебни заведения, неправителствени организации, общини, читалища, училища, микро и малки фирми
- Програма „ИРИС“, създадена по инициатива на Български дарителски форум, Национална мрежа за децата и Фондация „Работилница за граждански инициативи" с основен дарител Фонд „Мечтата на Таня“, в подкрепа на засегнатите от COVID-19 семейства за гарантиране на основните им потребности, както и намаляване на опасността от раздяла между деца и родители. Програмата предостави финансов ресурс на стойност 620 000 лева като спешна помощ за действия, които ще укрепят уязвими семейства в условия на пандемия и икономическа криза.
- Национална благотворителна кампания на БЧК в подкрепа на битката с коронавируса набира финансови дарения, както и дарения на лични предпазни средства, консумативи, апаратура и др.
- Дарителска кампания „ЗА ДОБРОТО“ набира средства за спешни нужди на болниците в страната.
- Общините в страната с подкрепата на местни дарители създадоха общински фондове/кампании за подкрепа. Открити са дарителски сметки и инициативи в помощ на уязвимите хора.
- Българското дружество по офталмология, Българският лекарски съюз и Организацията на евреите в България „Шалом“ стартират кампания „Заедно ще се справим“ за средства за хранителни продукти за медици.

6.2. Кризата, причинена от войната в Украйна

Основни характеристики

В началото на 2022 г. в областта на международната закрила и миграцията се случиха събития, с които България и целият ЕС не се бяха сблъскали. Военната инвазия на Русия в Украйна на 24 февруари 2022 г. доведе до невиджан наплив на украински граждани, от кандидати за международна закрила. Ситуацията активира Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила при масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане

на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием – европейски законодателен акт, който от приемането му преди 21 години никога не е бил активиран. В страните членки на ЕС трябваше цялостно да реорганизират процесите, за да осигурят нужната закрила на украинските граждани. Само за първите шест месеца 6,6 млн. са разселените хора от Украйна, като през България са преминали и над 550 000 човека, основно майки с деца.

Реакция на институциите

В отговор на извънредната ситуация, на основание чл. 2 ал. 2 от Закона за убежището и бежанците, както и на базата на Решение за изпълнение на (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022, с Решение на Министерския съвет №144 от 10 март 2022 г. се предоставя временна закрила на разселените лица от Украйна от 24 февруари 2022 г.

За създаване на оптимална организация, координация и взаимодействие между отговорните институции, международни и неправителствени организации в България за осигуряване на навременна помощ на лицата с временна закрила в Министерски съвет се сформира Оперативната координационна група /ОКГ/, а към нея се създават и функционират и понастоящем различни междуведомствени работни групи: „Граничен контрол, влизане в страната и производство по международна или временна закрила“, „Транспорт“, „Настаняване“, „Социални въпроси“, „Заетост“, „Публична информация“. В допълнение, в рамките на Съвета за развитие на гражданско общество се изгражда формат за комуникация и взаимодействие между МС и представители на международни организации, НПО и доброволчески групи, които активно участваха в подпомагането на хората с временна закрила. Изгражда се Дежурен център (Call Centre) с две „горещи телефонни линии“ със съдействието на “Национална асоциация на доброволците”, на които се предоставя информация за предоставянето на международна и временна закрила, както и хуманитарно подпомагане и съдействие за достъп до здравни и социални услуги. Разработен е национален информационен портал, на който ежедневно се актуализира информация за хора с временна закрила на 4 езика. С цел намаляване на рисковете от трафик на хора, са споделени указания за избягване на рискови ситуации, координатите на Национална комисия за борба с трафика на хора, Национална телефонна линия срещу трафика на хора (фондация Кампания А21), Национална телефонна линия за деца (Държавна агенция за закрила на детето). Качва се и информация за правата на хора с временна закрила (Български хелзински комитет), както и за локациите на центрове и услуги за подпомагане в цялата страна от институции и граждански организации.

Към 22.07.2022 г. с временна закрила са 122 516 души, от които 13 672 мъже, 610868 жени и 46 470 деца, 46 470 придружени и 506 не придружени. Областните управители на Варна и Бургас създават кризисни центрове за първоначален прием на бежанците, които са подпомогнати от доброволци.

Задействат се мерки за подпомагане: „Програма за ползване на хуманитарна помощ за лица, търсещи временна закрила в България от военните действия в Украйна”, еднократни социални помощи, „Координационен механизъм за взаимодействие между институциите и организациите при случаи на не придружени деца или разделени от семействата си деца чужденци, намиращи се на територията на България, вкл. деца, търсещи и/или получили международна или временна закрила“, „Топъл обяд”, „Ваучери за осигуряване на храни и стоки от първа необходимост за разселени лица от Украйна”, за обучения по български език, програма “Солидарност” и др.

Към август 2023 г. направените разходи за украинските бежанци са 264 млн. лв., голяма част от които са възстановени по програми на ЕС. По бюджета на здравното министерство с постановление на Министерски съвет № 105 от 30.05.2022 г., изменено с постановление № 194 от 22.07.2022 г. са предоставени средства за финансиране на дейности на БЧК във връзка със засиления миграционен натиск на граждани от Украйна. Осигуряват се средства за сключено споразумение на БЧК с "Национална асоциация на доброволците в България" за функционирането на контактен център към Правителствения информационен портал за Украйна – 240 480 лв. до края на 2023 г.

В първите няколко месеца се разработват и законови изменения в Закона за убежището и бежанците, Закона за здравното осигуряване и други нормативни актове.

На 31.05.2022 г. приключи първият етап на хуманитарната програма за настаняване и голяма част от украинските бежанци са преместени в държавни бази. Буферните центрове в Елхово и Сарафово са използвани за настаняване на украински граждани в този процес. Към момента програмата за хуманитарно настаняване функционира в намалени обеми като предимно обхваща уязвими групи и новопристигнали в България бежанци.

Реакция на гражданските организации

Военното нападение на Русия в Украйна на 24 февруари предизвика моментална и огромна гражданска реакция на подкрепа в България и по света. Стотици инициативи, кампании и програми бяха създадени от граждански организации, компании, медии и граждани. Подпомагаха се транспортирането на бежанци от Украйна до България, настаняване (вкл. и по домове на граждани), здравна помощ, психологическа помощ,

образователни услуги, осигуряване на работа, информиране, хуманитарна помощ, кампании за набиране на средства. Някои от тях са:

- ВCause и сдружение „Мати Украйна“ даряват хранителни пакети, дезинфектанти, хигиенни материали, термо одеяла, противовирусни средства, марли, бинтове, медицински раници.
- Фондация „Светът на Мария“ – специализирана подкрепа на семействата на бежанци от Украйна, за хора с интелектуални затруднения включване Дневен център „Светове“.
- БЧК осигурява хуманитарни пакети в клоновете си, вкл. и в новоизградените центрове във Варна и Бургас. Доброволци на БЧК и други организации бяха на основните гранични пунктове за посрещане на бежанци (Дуранкулак, Русе, Централна ЖП гара София и др.). Хуманитарна помощ е изпратена и на Украинския червен център за нуждаещи се в Украйна.
- БХК осигурява правна помощ, превод на материали за правата на влизащите украинци.
- Каритас България осигурява настаняване, подпомагане и мерки за интеграция на бежанци.
- Национална асоциация на доброволците в България - работа на терен по посрещане, организиране на кол център за осигуряване на контакти с лекари и медицински лица, участие в изграждането и поддържането на националния кол център.
- Център на бесарабските българи в България - хуманитарна и образователна подкрепа.
- Фондация за децата в риск по света и Сдружение за споделено учене ЕЛА организират в София специално обособено пространство за игра и ранно детско учене на деца от Украйна.
- Операторът на Фонд Активни граждани България обявява извънреден конкурс за проектни предложения на граждански организации в отговор на променената среда и възникналите предизвикателства вследствие на войната в Украйна.
- Фондация “Тук-Там” подпомага украински студенти в България, които са откъснати от семействата си с ограничени доходи да продължат образованието си в България.
- Фондация „За Доброто”, заедно с асоциация „Отворени врати за Украйна”, изгради детски център в София. В него се предлага целодневна грижа за пристигнали от Украйна деца и координация на хуманитарна, доболнична и болнична помощ за нуждаещи се.
- Фондация „Кожа-платформа за психично здраве" осигури безплатно консултиране онлайн на хора в Украйна и търсещи убежище в България украински граждани.

Психолози към фондацията предоставяха консултации на български и английски език с украински и руски преводач, както и изцяло на английски език.

- Платформата „България за Украйна – BG4UA“ подкрепи хиляди украински бежанци, свързва и посредничи с дарители и доброволци. Екип осигуряваше възможности за настаняване, транспорт и второстепенна помощ с дрехи, основни храни, SIM карти, финансови средства и директна консултация с юристи, преводачи, психолози и други специалисти.
- Българският фонд за жените разкри Спешен фонд в подкрепа на жените и децата, пострадали от войната в Украйна. Средствата бяха разпределени както към пострадали, намиращи се в Украйна, така и към жените и децата, които пристигат в България.
- Фондация „Искам бебе“ осигури безплатни прегледи за бременни жени от Украйна във Велико Търново, София, Пловдив, Варна. Освен прегледи бяха поети и специализирани изследвания: скрининг в 1-ви триместър, фетална морфология и късна фетална морфология.

В първите няколко месеца от войната, а и досега, гражданските организации, съвместно с медии, компании и граждани организираха дарителски и информационни кампании, участваха в работни групи към национални и местни власти за разработване на нормативни промени и координиране на действия.

Предизвикателства

- Невиждан наплив към ЕС и в България на украински граждани, бягащи от родината си;
- Липсва на нормативна уредба за хора с временна закрила по отношение регистрация, здравни, образователни и социални услуги, достъп до пазара на труда и др. интеграционни политики, нужно бе да се изработят такива в изключително кратки срокове, някои от които бяха изготвени от неправителствени организации ;
- Липса на места за настаняване и терени за разполагане на спешни хуманитарни лагери;
- Голям брой уязвими лица със здравословни проблеми, съсредоточени на едно място след прехвърляне по втората хуманитарна програма и невъзможност да бъдат записвани всички при ОПЛ, поради ограничен капацитет на личните лекари;
- Липса на приет механизъм с ясни критерии за оценка на нуждите на търсещите закрила в България от Украйна и съответно насочване по-прецизно към услуги;
- Липса на финансов механизъм за гражданските организации, работещи на терен с общините и областите;
- Неясни правила и процедури.

Основни наблюдения

- Изграденият механизъм за комуникация през СРГО между институции и гражданските организации възможност за по-бързо реагиране на проблеми на терен, изискващи институционална реакция.
- Гражданските организации имат капацитет за спешна реакция дори и в много мащабни кризи/бедствия.
- Гражданите имат най-високо доверие на иницираните от ГО доброволчески и дарителски кампании, според проучване на български дарителски форум .
- Действията при криза изискват специализирано обучение за гражданските организации и доброволците;
- Създаването на ефективни механизми за координация и комуникация между институции и ГО ще повиши капацитета на обществото ни за адекватна реакция при кризи и бедствия.
- Своевременното и обективно информирание на обществото е гарант за включване на фирми и граждани. Медиите имат решаваща роля като партньор в кризисни ситуации;
- Ефикасното взаимодействие между организациите на гражданското общество и институциите предполага сериозно подготовка, дефиниране на ролите, договаряне на механизмите на взаимодействие.
- Гражданските организации могат ефективно да реализират поставени от институциите задачи по време на бедствия и кризи, ако има осигурен финансов ресурс за тяхното изпълнение.

6.3. Наводненията в Карловско

Основни характеристики на бедствието – наводнение в Община Карлово, 02.09.2022 г.

Засегнати от наводнението са селата Розино, Слатина, Столетово, Богдан, Каравелово, Дъбене и Войнягово във водосбора на р. Стряма. Явлението е определено като поройно наводнение²⁰. Интензивните валежи в ранните часове на 02.09.2022, рязко се повишават водните нива в деретата и реките, минаващи през селата; водите заливат улици и частни имоти в селата. Обявено е бедствено положение в община Карлово. Има голям брой евакуирани хора от селата. Вследствие на пороите в селата Каравелово, Богдан и Слатина, напълно разрушени са 6 жилища, частично разрушени са 84 жилища, необитаеми са 50 жилища, наводнени са 342 къщи. Най-пострадала е общинската пътна

^{20 20} Национален институт по метеорология и хидрология, справка: https://hydro.bg/bg/floods/flood_Karlovsko.pdf

инфраструктура. Общата площ на съсипаните от бедствието улици и пътища е 183 645 кв. м. Разрушени са и 21 моста. Пострадали са и читалищата в селата Богдан и Карavelово.

Действия на институциите и гражданското общество

Обществен съвет, избран от Общинския съвет на Карлово на извънредно заседание, започва работа по управление на даренията за подпомагане пострадалите от наводненията хора. За председател на Обществения съвет е избран заместник-кметът на общината, за секретар – юристът, в състава му влизат двама общински съветници, главният специалист в отдел „Координация и европейска интеграция“ в Областна администрация Пловдив, директорът на Дирекция „Социално подпомагане“ в Карлово, управителят на Първа инвестиционна банка, клон Карлово, кметовете на селата Богдан, Карavelово, Слатина, Христо Даново, Войнягово и Розино, представителите на населението от пострадалите села.

Агенцията за социално подпомагане (АСП) подкрепя с парична помощ всички лица и домакинства, засегнати от наводненията. Това е една от мерките за преодоляване на последствията от проливните дъждове, които нанесоха многобройни материални щети на редица населени места от общината. Комисия в състав на служители от АСП и община Карлово описва щетите и да подготвя документите за спешна помощ по реда на Закона за социално подпомагане.

Кризисният щаб под ръководството на кмета на община Карлово, анализира състоянието на пострадалите селища. Създадена е организация за ликвидиране на последиците, като с приоритет са с. Богдан, с. Карavelово и с. Слатина, включват се доброволци от цялата страна.

Кризисният щаб се обръща с молба за осигуряване на техника – багери, трактори, фадроми и самосвали, за почистването на най-засегнатите райони и е открита дарителска сметка на общината.

На терен в засегнатите села са над 1000 души доброволци от цялата страна, които помагат заедно със 111 военнослужещи от 61-ва Стрямска бригада и курсанти от Националния военен университет „Васил Левски“ – Велико Търново и ВВУ „Георги Бенковски“ – Долна Митрополия.

Работата на доброволците и военнослужещите се координира и подпомага от 22-ма служители в общинската администрация. През целия ден работи разпределителният център в сградата на община Карлово. По разпореждане на кмета са спрени отпуските на служителите в общината.

Кризисният щаб на Община Карлово е в 24-часов режим на работа.

Организации и доброволци организират помощ и кампании за пострадалите карловски села:

- Много неправителствени и дарителски организации подемат кампании в подкрепа на пострадалите. Местната фондация "Заедно напред - Розино", Gorata.bg организират помощ на терен в селата Богдан и Каравелово. Доброволци почистват тинята, калта и дърветата. "Да спасим Младежкия хълм в гр. Пловдив!" набира дарения от минерална вода и пакетирани храни с дълъг срок на годност.
- "Брат за брата" в Стара Загора призовава за почистваща техника, лебедки, както и SUV автомобили/камиони чрез връзка с "Автомагистрала" или форума на Offroad-Bulgaria, където има организирана акция за извозване на хора и продукти от и до засегнатите райони.
- Българският червен кръст работи на терен.
- Българският лекарски съюз призовава лекари да помогнат на пострадалите при наводненията. За такава помощ от общината в Карлово са обявили телефон.
- Facebook групата Бедствието в Каравелово - Апел за помощ.
- Център "Амалипе" стартира акция на доброволци за разчистване на засегнатите селища.
- DMS POMAGAME – фондонабиране, иницирано от фондация „Работилница за граждански инициативи“, фондация Бикоуз, БДФ и Национална асоциация на доброволците в България
- Абонатите на А1 от община Карлово говорят и сърфират в интернет безплатно 30 дни. Телекомът призовава гражданите да се включат в DMS кампанията за набиране на средства.
- Към 26.04.2023 г. са дарени 1,8 млн. лева по сметката на община Карлово²¹
- Отделни са отчетите по различни дарителски кампании, организирани от граждански организации, бизнеси, спонтанно организирани дарители и доброволци. Клиентите на А1 в пострадалите ползват безплатен скоростен интернет за 30 дни.

6.4. Тълкуване на фактите, наблюдения, изводи и препоръки

Предизвикателства

- Различни списъци на ГРАО и реално живущи и пострадали от наводнението;
- Неколкократно организиране на описи на щетите;
- Забавяне в реалното описване на нуждите;

²¹ <https://karlovo.bg/section-477-content.html>

- Различни групи доброволци, липса на координация и ясни насоки;
- Разнопосочна информация за нужди и потребности – брой, вид, профил;
- Късно стартирала работа на общественния съвет за управление на дарителски средства;
- Неясни правила и процедури.

Основни наблюдения

- Организацията на гражданското общество, показват способност бързо да реагират в мобилизирането и предоставянето на хуманитарна помощ;
- Гражданските организации, съвместно с институциите и бизнеса и с помощта на медиите успяват да организират успешни кампании за набирането на средства, когато има конкретна кауза и прозрачност;
- Кризисните действия изискват специализирано обучение на организацията и доброволците;
- Институциите и техните представители могат бързо да създадат по административен път оперативни структури на централно и местно равнище, в които гражданските организации ефективно да се включват;
- Медиите имат решаваща роля в кампаниите при кризи ;
- Ефикасното взаимодействие между организацията на гражданското общество и институциите предполага синхронизирана подготовка, в т.ч. предварително изготвени планове и сценарии за реакция и т.н.;
- Необходимо е ГО да познава отлично сложната институционална рамка на централно и местно равнище за прилагането на определен предварително съгласуван алгоритъм за реакция;
- Представителни организации на гражданското общество на национално и местно равнище могат да бъдат включвани по-активно във формираните структури за по-ефикасна и бърза комуникация и реакция;
- Ясно изградено взаимодействие, вкл. и по време на подготвителния етап между гражданските организации и институциите може да допринесе за ограничаване на негативните ефекти от възникнала кризисна ситуация.

Препоръки

- Бързата и редовна комуникацията ще гарантира максимална мобилизация от самото начало на бедствието, необходимо е институциите да разбират добре характера на гражданските организации и обратно;

- По-добра координация ще помогне за избягването на припокриването на усилия и ресурси и работата независимо един от друг между институциите и организациите на гражданското общество;
- Взаимодействието между двете страни трябва да започне със сътрудничеството още на етапа на подготовката и планирането на мерките и действията при бедствия и кризи;
- Фокусът следва да бъде върху най-уязвимото население, използвайки знанието на ситуацията и на двете страни, за да може действията им в максимална степен да отговорят на потребностите;
- Част от осигуряването финансиране по време на бедствия може да повиши способността на гражданските организации да предоставят по-ефективна подкрепа, когато ресурсите им са ограничени;
- Кризите са възможност за устойчиви съвместни решения на гражданските организации и институциите.

7. МОДЕЛ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО С НАЦИОНАЛНИ И МЕСТНИ ИНСТИТУЦИИ

7.1. Общи положения

Всяко бедствие или криза има както уникални характеристики, така и общи признаци. Организациите на ГО са разнообразни със своя опит, подходи и капацитет за включване в разрешаването на проблемите при бедствия и кризи. По тази причина предлаганият модел на механизъм на взаимодействието, стъпващ обществени съвети с унифициран подход и трайна рамка, в които може да се „впише“ различно съдържание, в зависимост от конкретните въпроси за разрешаване. Този подход интегрира опита и поуките от организациите на гражданското общество и институциите и позволява:

- Гъвкав подход за включване на граждани, неформални и формални организации на гражданското общество чрез ЮЛНЦ в обществена полза;
- Постигане на механизъм, съчетаващ централизирани с децентрализирани елементи в системата;
- Създаването на стандартни процедури, образци за правила на работа, документиране и минимален документооборот;
- Ясно дефиниране на роли и отговорности на ключовите „играчи“ в процеса;
- Създаване на наръчник за действие по време на кризи;

- Изготвяне на обучителни материали и провеждане на обучения на всички ангажирани във взаимодействието и дейностите при кризи;
- Създава предпоставки за добра комуникация и координация, както и трансфер на опит, по хоризонтала и вертикала;
- Увеличава се потенциала за взаимодействие на организациите на гражданското общество и институциите в превантивен порядък и поетапно развитие на системата и планиране на защитата от бедствия;
- Минимизиране на бюрократичността, оптимизиране на сроковете и операциите за реакция.

7.2. Примерен модел на механизъм за взаимодействие

Възможни механизми на взаимодействие с гражданските организации с национални и местни институции следва да не изключват по-богат и гъвкав набор от възможности като консултативни съвети, редовни срещи, работни групи, споделена информация, участие в процеса на вземане на решения, сътрудничество при изпълнението на проекти, мониторинг и оценка, застъпничество и диалог, признание и награди, партньорства и мрежи и други.

В таблицата по-долу предлагаме за обсъждане синтезиран примерен модел на взаимодействието между организациите на гражданското общество и институциите, включващ национално, областно, общинско и проблемно равнище.

Равнище	Национално	Национално Областно Общинско	Общинско	Рамков подход
Вид механизъм	Национални съвети Временни оперативни групи	Програмни съвети	Тематични съвети (по конкретен проблем – здравен, интеграция,)	Рамкови договори
Правен статут	Със закон, наредба на министър	Наредба на министър Решение на Общинския съвет	Решение на Общинския съвет	
Времева рамка	постоянен	За срока на конкретното бедствие/криза	До разрешаване на проблема	

Мандат	Национални приоритети: <ul style="list-style-type: none"> • Формиране на политики, становища; • Финансиране; • Мобилизиране на ресурси, дарения, доброволчество; • Контрол върху национални и местни институции; • Информираност, кампании; • Защита и застъпничество на права и достъп до ресурси; 	Подкрепа за конкретни, дългосрочни многоцелеви програми/ефекти от бедствия и кризи: <ul style="list-style-type: none"> • Настаняване; • Здравеопазване; • Образование; • Работна заетост; 	Подкрепа по широк кръг от въпроси от приоритет за общината в бедствие/криза: <ul style="list-style-type: none"> • Хуманитарна помощ; • Социална помощ; • Други 	Съобразно договаряне
Членове	Специфично за всеки съвет: <ul style="list-style-type: none"> • Представители на институциите; • Представители на гражданското общество, включително професионални асоциации; • Експерти; • Други 	Специфично за всеки съвет: <ul style="list-style-type: none"> • Представители на институциите; • Представители на ГО, вкл. професионални асоциации; • Експерти; • Медии; • Болници; • Други 	Варира според конкретната насоченост на съвета	Варира според тематичната насоченост
Избор, представителство	Номинирани и определени от представителите на съответните организации и институции	Номинирани и определени от представителите на съответните организации и институции	Номинация по регламент; Назначена от кмета със задачи и срок	Варира
Начин на функциониране	Ръководи се от... Оперативна координация Периодичност на срещите Решения			
Необходими укрепващи мерки	Обучение на членовете и активисти от ГО и институциите	Обучение на членовете и активисти от ГО и институциите	Обучение на членовете и активисти от ГО и институциите	

Таблица 6: Примерен модел на взаимодействието на организациите на гражданското общество с национални и местни институции

8. ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ И БИБЛИОГРАФИЯ

1. Информация за ЮЛНЦ, предоставена от Националния статистически институт
2. Гражданско представителство и лобиране в процеса на вземане на решения в ЕС, София, 2006
3. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:civil_society_organisation
4. https://bg.wikipedia.org/wiki/Гражданско_общество
5. <https://mitko.villaverde-bansko.com/Publichna%20Administraciq/single-lesson-02-3.html>
6. [HTTPS://NBU-RECHNIK.NBU.BG/BG/OBSHT-SPISYK-NA-PONQTIQ/GRA-ZH-DANSKOTO-OB-SHT-ESTVO](https://NBU-RECHNIK.NBU.BG/BG/OBSHT-SPISYK-NA-PONQTIQ/GRA-ZH-DANSKOTO-OB-SHT-ESTVO)
7. https://www.bg-ikonomika.com/2012/11/5_25.html
8. <https://bcnl.org/news/koi-sa-i-kakvo-pravyat-grazhdanskite-organizatsii.html>

Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

Carbonnier, G., & Saulle, J. (2011). The Role of NGOs in Humanitarian Aid and Development Cooperation. *International Review of the Red Cross*, 93(884), 1145-1160.

Cirella, G. T., Iyalomhe, F. O., & Rizzi, J. (2020). The Role of Civil Society in Health Emergency and Crisis Management: A Qualitative Study on the COVID-19 Pandemic in Italy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(22), 8358.

Della Porta, D., & Mattoni, A. (Eds.). (2014). *Social Movements in Times of Crisis: Bringing Capitalism Back Into Protest Analysis*. Polity.

Ferguson, J., Groenewegen, P., & Pagliari, C. (2015). Civil Society in Times of Crisis: Understanding Collective Action Dynamics in Digitally-Enabled Volunteer Networks. *Journal of Civil Society*, 11(3), 294-312.

Fisher, J., & Marquette, H. (2016). *Decentralized Governance and Accountability: Academic Research and the Future of Donor-Funded NGOs in Africa*. Palgrave Macmillan.

Graddy, E. A., & Chen, B. (2006). Nonprofit Organizations and Disaster. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 11(4), 331-346.

Husted, T. J., & Zhang, M. (2019). Linking Social Capital and Community Resilience: A Multi-Level Analysis of Social Trust and Collective Action During Natural Disasters. *Journal of Environmental Management*, 246, 48-54.

Koskinen, S. (2018). *The Third Sector in Disaster Relief: NGOs, Networks and Social Capital*. Palgrave Macmillan.

Paffenholz, T. (2010). *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*. *Peace and Change*, 35(2), 147-180.

Rodriguez, D., Trainor, J., & Lustria, M. (2006). *The Role of Community-Based Organizations in Household Ability to Recover from Disasters*. *Disaster Prevention and Management*, 15(5), 728-738.

Shaw, R., Sharma, A., & Takeuchi, Y. (2009). *Civil Society Organizations and Disaster Risk Reduction: The Asian Dilemma*. *Natural Hazards*, 48(3), 409-425.

Turner, S. (2016). *Emergency Response by Non-state Actors in Urban Africa: The Role of Community-Based Organizations*. *Journal of African Affairs*, 115(459), 292-313.

van Wessel, M., Hossain, F., & Reilly, B. (2018). *Civil Society, International Donors, and the Risk of Marginalization in Emergency Situations*. *Disasters*, 42(4), 696-717.

Veenema, T. G., Griffin, A., Gable, A. R., MacIntyre, L., Simons, R. N., Couig, M. P., ... & Larson, E. (2016). *Engaging Civil Society in Response to Natural Disasters: A Planning Framework for International Health Organizations*. *American Journal of Disaster Medicine*, 11(3), 193-202.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ