**Коментари и допълнителни ресурси към Тема 1:**

**Нормативна уредба. Общински план за защита при бедствия – изготвяне и актуализиране. Структура на плана, програми, планове и доклади.**

**Забележки**:

1. Тук и по-нататък ще разглеждаме структури на общинско ниво, но всичко това може да се каже и за областно ниво.
2. Въпреки, че има разлика между бедствие, криза, авария, ще употребяваме термините бедствие и кризисно събитие, като взаимозаменяеми обобщени понятия. За всеки конкретен случай, ако е необходимо, дефиницията ще се уточнява.

Целта на планирането е да се изготви базов документ, който да е в помощ на всички заинтересовани страни – държавни, областни и общински служби имащи отношение към разбирането на рисковете от бедствия и самите бедствия при планиране на възможните рискове и съставяне план за защита при бедствия.

В общинските планове подробно се разглеждат всички възможни бедствия – горски и полски пожари, промишлени аварии, снегонавявания, обледяване и свлачища, както и терористични актове.

Обхватът на общинските плановете е територията на общината. За зони с висок риск от бедствие се прави План за управление на риска (ПУР), като действията се съсредоточават върху предотвратяването, защитата и подготвеността, както и оценката на минали бедствия. При последното се анализира вероятността за бъдещо повторение на тези бедствия и евентуалните им последствия. Целта е да се определят местата, където биха могли да се очакват бъдещи бедствия и аварии с неблагоприятни последици. Във връзка с това, в плана голямо значение имат инфраструктурното развитие и климатичните промени.

Плановете за защита при бедствия и аварии отчитат риска от нарушаване на целостта на критичната инфраструктура при настъпване на бедствие. Те разделят критичната инфраструктура по сектори както следва:

• Енергетика - електроснабдяване, нефт, газ и топлинна енергия;

• Транспорт - автомобиллен и пътната инфраструктура, железопътен, въздушния транспорт и летищата;

• Информационни технологии с електронните съобщителни мрежи и информационната и комуникационна инфраструктура;

• Пощенски и куриерски услуги;

• Околна среда, води, водоснабдяване и канализация;

• Земеделие и храни свързани със земеделието, горите и ловните стопанства;

• Защита на здравето, медицинска и болнична помощ и лекарствените средства;

• Спортни обекти и съоръжения;

• Образование, наука и технологии;

• Природни ресурси;

• Военни ресурси;

• Културни ценности;

Според плановете сред тях с най-висок приоритет са електроснабдяването и транспортната инфраструктура (основните пътища). Това е инфраструктурата, която приоритетно трябва да бъде възстановена при настъпване на бедствие или авария. Други жизнено важни критични инфраструктури са водоснабдяването, болниците и болничната помощ (<https://sofiaplan.bg/portfolio/programofsofia-step>).

Добра практика е общините да оказват съдействие и на фирмите и гражданите при изготвяне на техните аварийни планове за защита при бедствия. Още повече, че съгласно ЗЗБ (<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135540282>), Кметът на община, на чиято територия се намира предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал, е длъжен да изготви и да осигури изпълнението на външен авариен план на това предприятие/съоръжение, с описание на мерките, които трябва да бъдат предприети извън територията на предприятието/съоръжението.

**Външният авариен план се изготвя като част от общинския план за защита при бедствия**.

Предвид важността на въпроса, ще се спрем малко по-подробно за необходимостта от съставянето на външен авариен план, като задължение на общината.

Преди всичко, е необходимо да се направи регистър на предприятията с висок рисков потенциал и да се оцени, какво въздействие би имала авария възникнала в територията на предприятието или природно бедствие върху обекти извън предприятието.

За да се пристъпи към изготвянето на външен авариен план е необходимо да е изготвен и вътрешен авариен план. Основание за това се посочва в Закона за опазване на околната среда и по специално Глава седма от него - ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ПРОМИШЛЕНОТО ЗАМЪРСЯВАНЕ, Раздел I. Контрол на опасностите от големи аварии (Отм., нов - ДВ, бр. 62 от 2015 г., в сила от 14.08.2015 г.) Раздел I. Предотвратяване на големи аварии.

Чл. 103. (Изм. - ДВ, бр. 77 от 2005 г., отм., нов - ДВ, бр. 62 от 2015 г., в сила от 14.08.2015 г.) (1) С цел предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и ограничаване на последствията от тях за живота и здравето на хората и за околната среда всеки оператор на ново или на съществуващо предприятие и/или съоръжение, в което са налични опасни вещества по приложение № 3, е длъжен да извърши класификация на предприятието и/или съоръжението в съответствие с критериите по приложение № 3 и да документира извършената класификация В случаите, когато предприятието и/или съоръжението по ал. 1 се класифицира като предприятие и/или съоръжение с нисък рисков потенциал или предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал, операторът е длъжен да подаде до изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда уведомление за извършената класификация. . (2) (Изм. - ДВ, бр. 98 от 2018 г., в сила от 28.08.2019 г.). От Чл. 104. (Отм., нов - ДВ, бр. 62 от 2015 г., в сила от 14.08.2015 г.) (1)се определят мерките за предотвратяване на големи аварии и ограничаване на последствията от тях за човешкото здраве и околната среда, като се отчитат при:

1. устройственото планиране на територията, и

2. планирането на защитата на населението и околната среда.

Както казахме по-горе, съгласно чл.108 от ЗООС, Кметът на община, на чиято територия се намира предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал, е длъжен да изготви и да осигури изпълнението на външен авариен план на това предприятие/съоръжение, с описание на мерките, които трябва да бъдат предприети извън територията на предприятието/съоръжението. Външният авариен план се изготвя като част от общинския план за защита при бедствия по чл. 9, ал. 10 от Закона за защита при бедствия

Проектът на външен авариен план и всяко негово съществено изменение се съгласуват от кмета на съответната община със:

1. засегнатата общественост;

2. оператора на предприятието/съоръжението;

3. съответната РИОСВ, на чиято територия се намира предприятието/съоръжението;

4. съставните части на единната спасителна система, имащи отношение по изпълнение на мерките във външния авариен план и защита при бедствия.

(4) Формата и съдържанието на външния авариен план се определят с наредбата по чл. 103, ал. 9.

Чл. 108 (5) от ЗООС вменява определени задължения на кмета на община. Всеки кмет на община, изготвил външен авариен план, е длъжен:

1. на подходящи интервали не по-дълги от три години, да преразглежда, проверява и когато е необходимо, да актуализира външния авариен план; преразглеждането се извършва след издаване на ново решение по чл. 116, ал. 1, т. 1 за одобряване на доклад за безопасност или получаване на информация по чл. 116е, ал. 4 и отчита промените, които са настъпили в предприятието или съответните спасителни служби по Закона за защита при бедствия, новите технически познания, както и познанията относно реагирането при големи аварии;

2. периодично да организира и провежда тренировки и учения по плана по ал. 1.

(6) До 31 януари ежегодно кметовете на общини, на чиято територия се намират предприятия и/или съоръжение с висок рисков потенциал, представят на директорите на съответните РИОСВ информация относно проведени тренировки и учения на външните аварийни планове в съответствие с наредбата по чл. 103, ал. 9.

Изграждането и експлоатацията на ново и експлоатацията на съществуващо предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал или на части от него се извършват след издаване на решение от изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда за одобряване на доклада за безопасност при условията и по реда на този раздел. (Чл. 109).

И така, външният и вътрешният авариен план на предприятието и/или съоръжението се съставят с цел да бъде постигнато високо ниво на защита на живота и здравето на хората и на околната среда чрез:

1. Осигуряване на контрол и ограничаване на последствията от аварии, така че да се сведе до минимум въздействието им и да се ограничат неблагоприятните въздействия върху човешкото здраве, околната среда и имуществото.

2. Прилагане на мерки, необходими за защита на човешкото здраве и околната среда от въздействието на големи аварии.

3. Съобщаване на необходимата информация на обществеността и осигуряване на ефективна комуникация между компетентните органи и оператора.

4. Осигуряване на възстановяването и почистването на околната среда около предприятието и/или съоръжението след голяма авария.

При съставянето на външен авариен план, е необходимо да съдържа и следните допълнителни данни:

1. Име и длъжност на лицето/лицата, отговорно/отговорни за координацията на силите и средствата при провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи извън територията на обекта.

2. Име и длъжност на лицето/лицата, упълномощено/упълномощени да задейства/задействат оповестяването и привеждането в готовност на силите и средствата при провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи извън територията на обекта.

3. Планирани мерки за ранно оповестяване, алармиране и информиране и процедури за готовност и свикване.

4. Планирани мерки за координиране и организиране на формированията и средствата, необходими за провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи извън територията на обекта, за прилагане на външния авариен план.

5. Планирани мерки за оказване на помощ при спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи в предприятието и/или съоръжението.

6. Планирани мерки за ограничаване на последствията извън предприятието и/или съоръжението извън територията на обекта, включително реагиране при сценарии за големи аварии, както е посочено в доклада за безопасност, и разглеждане на възможни ефекти на доминото, в това число и сценарии, имащи въздействие върху околната среда, както и за необходимите неотложни, средно- или дългосрочни действия.

7. Планирани мерки за предоставяне на специфична информация, отнасяща се до аварията, и какви действия следва да предприеме обществеността и намиращите се в съседство предприятия или обекти (при наличие на такива), които не попадат в обхвата на глава седма, раздел I от ЗООС, но са идентифицирани в съответствие с чл. 103, ал. 3, т. 7 и чл. 116з, ал. 1 ЗООС относно вероятността от възникване на ефект на доминото.

8. Планирани мерки за информиране на спасителните служби в съседни държави в случай на голяма авария в предприятието/съоръжението с възможни трансгранични последствия.

Планирането на защитата при бедствия се извършва на общинско, областно и национално ниво.

Плановете за защита при бедствия трябва да бъдат интегрирани с общинските и областните политики и планове, и да се координират ангажиментите на службите за спешно реагиране, на доставчиците на основни стоки/услуги, на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт, на юридически лица, включително юридически лица с нестопанска цел, и други, имащи отношение към намаляването на риска от бедствия. Въпреки, че ЗЗБ не свързва пряко Националния план за защита при бедствия с общинските и областните планове за защита при бедствия, същите трябва да бъдат разработени паралелно и да бъдат свързани, за да се гарантира плавен преход между управлението при бедствия на общинско, областно и национално ниво.

На думи е лесно, но се изисква много предварителна и координирана работа с експерти от различни министерства и ведомства.

За изпълнение на целите на областната програма за намаляване на риска от бедствия и във връзка с намаляване на рисковете, определени с общинския план за защита при бедствия, се разработват общински програми за намаляване на риска от бедствия

Плановете за защита при бедствия се изготвят по части за всяка от опасностите, специфични за съответната територия, като частите за земетресение, наводнение и ядрена или радиационна авария са задължителни. Общините не трябва да се ограничават само с тези части. Много често дадена община е особено податлива на възможни други бедствия, които трябва да се отразят в отделни планове – пожари, свлачища, химически аварии от промишлени предприятия в близост до населените места и др. Нещо повече, наводнението също си има своята специфика, която е различна за различни общини. Например липса или повредени и затлачени отводнителни системи, близост до язовир, реки, ниски места по поречието на реките, в които има незаконни постройки, замърсено русло на реки и др.

Държавната политика в областта на защитата при бедствия се формира и осъществява от Министерския съвет.

На областно ниво, Областният управител организира и ръководи защитата при бедствия в областта. За подпомагане изпълнението на дейностите по чл. 64 от ЗЗБ се създава областен съвет за намаляване на риска от бедствия. Областният съвет за намаляване на риска от бедствия разработва и координира изпълнението на областната програма за намаляване на риска от бедствия.

На общинско ниво, Кметът на община организира и ръководи защитата при бедствия на територията на общината. За подпомагане изпълнението на дейностите по чл. 65 от ЗЗД се създава общински съвет за намаляване на риска от бедствия.

Членове на съвета са заместник-кметовете на общината, главният архитект на общината, представители на общинския съвет, ръководители на структурите за спешно реагиране, юридически лица, включително юридически лица с нестопанска цел, и други, имащи отношение към намаляването на риска от бедствия.

Често се случва, съветите за намаляване риска от бедствия да не могат или да срещат трудности при изготвяне на плановете за защита от бедствия или за намаляване риска от бедствия защото:

- може да няма налична информация относно опасностите;

- може да се изискват по-дълги периоди на консултация със засегнатите сектори;

- процесът на планиране не е праволинеен (преминава през различни цикли);

- наличните ресурси за разработване на план са ограничени.

- липса на време и желание за работа в екип

Всеки план си поставя конкретни цели.

**ЦЕЛИ НА ПЛАНА**

• създаване на организация за изпълнение на мероприятията от Общинския план за защита при бедствия, с оглед недопускане или ограничаване въздействието на рисковите фактори;

*Коментар:*

*Организацията се създава предварително, не след като бедствието е настъпило. Определете кои структири от общината са определени при възникване на бедствие. За да се направи това, разгледайте внимателно всички възможни бедствия които могат да възникнат в района на общината. Определете вероятността за тяхната проява. Определете кои хора ще бъдат ангажирани при възникване на бедствие. Всеки един от тях трябва да има поставена точна и ясна задача какво трябва да правят в случай на възникнало бедствие.*

*Два проблема често се срещат при възникване на бедствие:*

1. *Не се определя отговорник, който да документира всички стъпки от развитието на бедствието и прилаганите мерки, ангажирани ресурси – хора и техника за проследяване на всички събития във времето. Събраната информация ще бъде от полза при анализа на предприетите мерки на по-късен етап, архивиране на информацията и разбира се, да може де се включи конкретното бедствие в нови сценарии или да се подобрят старите сценарии за реагиране.*

*Предлоожен е въпросник за наводненията, който трябва да се използва и акуратно да се попълва.* ***Въпросник за наводнения.doc***

1. ***Качество******на данните****.* *Налице е силно търсене на извличане на данни, хармонизация на данните и стандарти за данни. Съобщава се за мащабно проучване, че наличността на повечето видове данни е била лоша в няколко области на света (главно в развиващите се страни) и че времевият и пространствен мащаб на данните са ограничени. Тези констатации важат и за България. Освен това качеството на данните е непостоянно поради липсата на международен стандарт и различните умения и ресурси, с които разполагат агенциите, отговорни за събирането и управлението на данни. Несъответстващото качество и количество данни подкопават глобалните сравнения на резултатите от модела на риска, тъй като моделът вероятно ще бъде неточно параметризиран за региони с лошо качество на данните и оскъдни набори от данни.*

*В по-общ план изглежда, че е необходимо да се разработят и споделят най-добри практики, насоки, методологии и стандарти, за да се осигури наличието на последователни данни и инструменти и да се повишат уменията на национално и местно ниво, като по този начин се комбинират подходи отдолу нагоре и отгоре надолу. Настоящите международни инициативи за хармонизация и стандартизация на данни, като например Интегрираното изследване на риска от бедствия (IRDR) или Международната база данни за бедствия EM-DAT5, покриват много частично нуждите на общността за оценка на риска. Пример за амбициозен проект за събиране на данни е този на Глобалния модел на земетресенията (GEM) 6, който в сътрудничество с местни и национални институции разработва изчислителни инструменти заедно с глобална база данни за земетресения, загуби и данни за експозиция, с пространствена скала, подходяща както за анализ на местно, национално и глобално ниво. Архитектурата на инструментите и базата данни позволява включването на данни и аналитични модели, свързани с опасности, различни от земетресения. Състоянието на поверителност на (чувствителни) данни за уязвимост и експозиция може да бъде пречка за моделирането. Трябва да се положат усилия за подобряване или създаване на достъп до съществуващи данни. Данните за уязвимост и експозиция на частни корпорации за критична инфраструктура често са недостъпни поради съображения за сигурност или търговски причини. Независимо от това, те играят съществена роля в моделирането на риска и необходимостта от такива данни е съществено. Изграждането на глобална база данни в тази област изглежда много трудна задача. За да се заобиколи проблемът, данните могат да се представят като агрегати или метаданни, а по-чувствителни данни се въвеждат само в модели за изчисления с конкретни ограничения, без да се предоставя общ достъп за всички потребители.*

• организиране и провеждане на дейности по превенцията, реагирането и защитата на живота и здравето на населението и служителите от община (или район в общината) при възникване на бедствия, аварии и катастрофи и при евакуация;

Коментар: Няма да е възможно да се вземат адекватни дейности, ако липсват първоначално натрупани данни и информация за всички обекти (инфраструктурни обекти, и обекти от критичната инфрасктруктура) в района на общината. Предварително определете маршрутите за евакуация – основни и резервни на база предварително разработени сценарии за възникване на бедствия в района на общината. За целта ви предлагаме кратка форма разработена в среда на ЕКСЕЛ във вид на таблици, където са систематизирани най-важната информация от която ще имате нужда и която е необходимо предварително да съберете и периодично да актуализирате.

• създаване на способности за реагиране, преодоляване на последиците и възстановяване на устойчивото изпълнение на функциите и задачите отобщината (район на общината) след бедствието;

• свеждане до минимум на неблагоприятното въздействие на опасностите върху живота и здравето на живущите, материалните ценности и инфраструктура в района на бедствието.

Коментар: Населението също е отговорно за своята безопасност. Но на него трябва да се помага, да бъде насърчавано и обучавано да развива навици и тренираност за своята собствена защита.

Ако има общности, които примерно имат имоти, стопанства, къщи в райони, където вероятността за наводнение вследствие разлив на реки, скъсване на диги, преливане на язовири и др. е голяма, периодично провеждайте беседи и тренировки с общността. Добра практика е да се разработят и да им се предложат индивидуални семейни планове за защита при бедствия. Един такъв модел за план за действие преди, по време и след наводнение е даден в приложението.

За всяка община трябва да се направи подробен анализ и оценка за институционалния капацитет за справяне с бедствия и аварии. Добра практика е взаимодействието между дирекция „Авариана помощ и превенция“ – Столична община (ДАПП) и Общинско предприятие „Софияплан“, което отговаря за пространственото и стратегическо планиране на Столичната община. Предприятието разработва още планове, стратегии и политики за устойчивото развитие на Столична община.

От оперативната и превантивна дейност на ДАПП и анализите на ОП „Софияплан“ се определят различните зони изложени на риск, силните и слаби страни на организационните мероприятия, сферите, които подлежат на подобрение и капацитет за справяне и разбира се заплахити които стоят пред общината. Предвид важността на въпроса за заплахите, които в много от случаите са общи за всички общини, се представя част от разработката на ОП „Софияплан“ (<https://sofiaplan.bg/portfolio/programofsofia-step> )

• Риск от невъзможност за организация/координация между отговорните институции и местната власт. Отговорните институции зависят от профила на бедствието или аварията.

• Риск от намален капацитет на звената, които се занимават с анализ и постоянно следене на метеорологичните и геоложки процеси, което би повишило непредвидимостта на настъпване на бедствия и аварии.

• Рискът за настъпване на бедствия не може да се обезпечи напълно от провеждане на инженерни и организационни мероприятия, а само последствията да бъдат смекчени.

• Ненавременно реализиране на установените необходими инженерни мерки - изграждане на колектори за дъждовна вода, доизграждане на канализационната мрежа и пр.

• Липса на действия по обследване на зелената система.

• Неподдържане на коритата на реките.

• Проведените инженерни мероприятия по коригираните корита на реките да влошат екологичното състояние на реките.

• Да се подцени или преоразмери прекомерно възможният дебит вода при проливни дъждове и приливни вълни.

• Да не се направи детайлен анализ на риска от свлачища и срутища.

• Да не се обследва риска от набъбване на строителни почви в общината.

• Да не се проследява достатъчно стриктно сеизмичното строителство, особено в зони на активни разломи (строителен надзор).

• Да не се задълбочат изследванията в посока сеизмичност и да не се детайлизират зоните и степените на риск в тази посока.

• Липса на активна комуникация и публичност на данните от анализа и мониторинга по различни рискови фактори със заинтересованите институции и жители на общината. Да не се отчете достатъчно детайлно риска от екстремна топлина, бури и проливни валежи при планирането на мерки във връзка с намаляването на риска от настъпване на природно бедствие. В плана за оценка на риска от климатични промени е констатирано, че тези 3 риска биха засегнали най-много хора.

• Общината да не успее своевременно да приложи мерки за ограничаване на щетите, предизвикани от наводнения.

• Общината да не успее да подсигури отговорни лица и/или институция, които да се грижат за дългосрочното планиране и превенцията от настъпване на бедствия.