



**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА  
КООРДИНАЦИЯ ПРИ КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР**

**IMPROVING INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY  
CRISIS**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“ по  
*Икономика и Управление (Отбрана и сигурност)*

**AUTHOR'S ABSTRACT**

of a dissertation work for the award  
of educational and scientific degree "Doctor" in *Economics and Management (Defense  
and Security)*

Научен ръководител:

Проф. д-р Димитър Панайотов Димитров

София, 2025 г.

Авторът на дисертационния труд е докторант към катедра „Национална и регионална сигурност“ при УНСС, гр. София.

Дисертационният труд се състои от 433 стр. и съдържа: увод – 8 стр., изложение (3 глави) – 251 стр., заключение – 2 стр., списък с таблиците, списък с фигурите, библиография и приложения. Използваната литература включва 650 източника, от които 329 на български език и 321 на английски език.

Дисертацията е представена на заседание на катедрения съвет на катедра „Национална и регионална сигурност“ към Факултета „Икономика на инфраструктурата“ на УНСС, проведено на 14.10.2025 г., с решение за насочване към защита и назначаване на научно жури.

## **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **Актуалност на темата**

Съвременното общество, от което сме част, често е наричано рисково общество, а дори вече се говори, че макар и с различен темп, в различните части на света, се трансформираме в нов етап на свръхрисково общество. Казано с по-прости думи, с малки изключения, хората постоянно се намират в риск и все по-често в кризи, отколкото в нормалност.

Основоположникът на концепцията за т.нар. Рисково общество, Улрих Бек посочва, че понятието се отнася до такова състояние на обществото, в което централна роля заемат именно рисковете, неопределеността и тяхното управление.

Общество на рисковете се характеризира с много високо ниво на несигурност и неопределеност и в този смисъл висок риск, който отдавна е преминал националните граници и има глобален характер.

Говорейки за свръхрисковото общество се сблъскваме с риск, който с много по-висока скорост се превръща в опасност и в този контекст - прераства в криза, което намалява драстично времето за реакция. Това характеризира и съвременните кризи като такива, чиито последици се реализират много по-бързо и мащабно.

Глобалният и бързоразрастващ се мащаб на съвременните кризи, пред които е изправено рисковото-свръхрисково общество изискват интердисциплинарен подход на управление, който позволява консолидирането на експертиза от различни сфери, които да постигат синергия и в резултат на това, добра координираност.

Както проф. Слатински посочва в своята поредица “Етюди за сигурността. Етюд 19. Явления, зависимости, Закономерности и характеристики, присъщи на настъпилото Рисково общество”, променят се ролята и задачите на експертите. Докато преди са били ориентирани към по-краткосрочните, непосредствени последиствия, сега техните препоръки може да доведат до по-дългосрочни последиствия. Това ги изправя пред ново предизвикателство, в което трябва да съчетават своето по-тясно експертното мислене със стратегическата визия, която досега бе присъща за политическото мислене. В тази връзка, ролята на експертите и тяхната отговорност се увеличава.

По своята същност управлението на кризи от невоенен характер е интердисциплинарно поле, част от публичната политика на страната, която следва да се стреми към намаляване на риска, неговото управление, избягване на негативните последици от кризите и тяхното успешно разрешаване, като основно средство за това е ефективната междуинституционална координация, която от своя страна, зависи именно от подготовката на експертите.

През последните години рисковото общество се сблъска с пандемията от Covid-19, която се характеризира именно с висок риска, който с много бърз темп се превърна в опасност и след това прерасна не просто в криза, а в световна здравна криза с трансграничен обхват. Обстоятелствата около нея наложиха на международната общности и националните структури да преосмислят досегашните си възприятия за управлението на риска и това ги изправи пред предизвикателството да координират своите дейности в глобален мащаб, така че да се справят с ограничените финансови ресурси, липсата на лекарствени препарати и медицински консумативи и бързо нарастващия брой заболели и жертви на вируса.

Пандемията се оказа криза, от една страна с познат характер, подобна на редица други здравни кризи (Испански грип, Свински грип, Ебола), с които глобалния свят вече се е сблъсквал, но от друга страна за първи път грип достига толкова широко и скоростно разпространение за няколко месеца и води след себе си до бързоразвиваща се икономическа криза.

Като актуално предизвикателство пред рисковото-свърхрисково общество и тази криза продължава повече от 4 години (2020-2024), но и до днес, се наблюдават нови вариации на вируса, които продължават своето разпространение. Това наложи редица ограничения и промени драстично начина на живот на хората в световен мащаб, не само свързани с техните хигиенни и здравословни навици, но и свързани с техните права и свободи. Всичко това прави казус като Covid-19 изследователски интересен и практически необходим.

Кризата Covid-19 е една от най-най-комплексните кризи от невоенен характер, случвали се някога, събираща в себе си здравни, социални, икономически и политически аспекти. Това, както и нейният характер на бързо развиваща се и разпространяваща се криза, подчерта ключовата роля на координацията и

взаимодействието между заинтересованите страни и на национално и на международно ниво.

### **Обект на изследване**

Обект на настоящия дисертационен труд е междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер. Тя представлява съвкупността от взаимодействия, механизми и институционални процеси, чрез които различни държавни, общински и обществени структури съвместно управляват рискове и преодоляват последствията от извънредни ситуации. Като кризи от невоенен характер, се разглеждат събития като природни бедствия, пандемии, технологични аварии и други заплахи за обществото, при които ефективната координация е критичен фактор за ограничаване на щетите и възстановяване на нормалното функциониране. Анализът обхваща както нормативната и организационната рамка, така и практическите механизми на взаимодействие между институциите, като особен акцент се поставя върху опита от пандемията Covid-19. В тази връзка, обектът на изследване е ограничен до координацията при невоенни кризи, без да се разглеждат аспектите на военната сигурност или други форми на управление на конфликти. Това позволява задълбочен фокус върху гражданската сигурност като самостоятелен стълб на националната сигурност.

### **Предмет на изследване**

Предмет на настоящото изследване е усъвършенстване на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер, като пандемията от Covid-19 е разглеждана като тестов сценарий, който разкрива реалните възможности и ограничения на съществуващата система. Изследването се фокусира върху специфичните потребности на институциите, ангажирани в управлението на подобни кризи, както и върху механизмите на взаимодействие помежду им. Особено внимание е отделено на начините, по които тези механизми могат да бъдат усъвършенствани, така че да се постигне по-висока ефективност и адаптивност при реакция в динамична и несигурна среда. Взаимодействието между различните институции - държавни, местни, обществени и експертни - е ключов фактор за изграждане на устойчива система за управление на кризи, в която гражданската сигурност се обособява като самостоятелен елемент на националната сигурност. Анализът се ограничава до българския контекст и до опита от управлението на пандемията, което позволява задълбочено вникване в националната практика, но същевременно не претендира за пълно обобщение на

всички възможни форми на координация в международен план. Това ограничение открива перспектива за бъдещи сравнителни изследвания, които да разширят изводите чрез включване на по-широк кръг от кризи и институционални практики.

### **Изследователски проблем**

Изследователският проблем, който настоящата дисертация идентифицира е свързан с наличието на институционална фрагментираност и липса на интегриран и институционално обособен модел на гражданска сигурност като отделен стълб или отделна ос в системата за национална сигурност, който поставя акцент върху управлението на кризи от невоенен характер.

Това от своя страна води до недостатъчна ефективност на управлението на кризи от невоенен характер, което се наблюдава по време на Ковид кризата. Също така, се наблюдава недостиг на капацитет и неефективни механизми за междуинституционална координация. Цялостно отсъства стратегически подход към изграждането на гражданската сигурност като самостоятелен и равностоеен стълб на националната сигурност, обезпечен с необходимите структури, механизми, експертен и научно-изследователски капацитет.

### **Цел на дисертационния труд**

Целта на изследването е да предложи конкретни първи стъпки за институционално утвърждаване на гражданската сигурност като самостоятелен стълб на националната сигурност, наред с отбраната и вътрешната сигурност, както и да формулира практически ориентирани препоръки за подобряване на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер. В рамките на тази цел се разработва вариант на подобрен координационен модел, съобразен с принципите на всеобхватния подход на НАТО и ЕС, който цели да осигури по-ефективно взаимодействие, обмен на информация и интегрирано използване на експертния, институционалния и гражданския капацитет в отговор на съвременните комплексни кризи от невоенен характер като Covid-19

### **Задачи на дисертационния труд**

За постигането на целта на изследователския труд, първоначално се прави задълбочен литературен и документален преглед във връзка с установяването на понятийния апарат на дисертацията. Идентифицирани са съществуващите

несъвършенства и пропуски в настоящия модел/практика за междуинституционална координация по време на криза в България, в т.ч. здравни кризи. Анализирани са съществуващите проблеми в междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер, в контекста на кризата Covid-19. Също така са проучени международни добри практики и подходи за координация и развитие на капацитет и способности за реагиране при кризи от невоенен характер. На база на гореописаното са формулирани конкретни мерки и е разработено организационно решение за усъвършенстване на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер, в т.ч. здравни кризи. В допълнение, в рамките на дисертационния труд е разработена нова учебна програма за обучение по дисциплина “Междуинституционална координация” в ОКС “Бакалавър” и ОКС “Магистър” на катедра “Национална и регионална сигурност”, която цели да допълни съществуващите учебни планове на катедрата, в рамките на която се разработва настоящия труд и която над 30 години подготвя управленски кадри за сектора за сигурност.

#### **Теза на дисертационния труд**

Основната теза, от която се ръководи това изследване, е, че докато гражданската сигурност се разглежда като периферна функция, разпределена между различни институции без ясно стратегическо и нормативно дефинирано място в системата за национална сигурност, не може да бъде постигната ефективна междуинституционална координация при управление на кризи от невоенен характер, каквато е Covid-19.

В тази връзка, изследването защитава необходимостта от стратегическо преосмисляне на мястото на гражданската сигурност като отделно обособен елемент на националната сигурност, чрез създаване и функциониране на ефективни междуинституционални механизми за координация, с необходимия експертен капацитет, активно участие на научната общност и гражданското общество.

## **II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е структуриран в три основни глави, които изследват същността, състоянието и проблемите на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер, международните подходи в тази област, както и възможностите за усъвършенстване на координацията при кризи от невоенен характер.

В първата глава се разглеждат концептуалните основи и проблемните аспекти, като акцент е поставен върху опита от кризата Covid-19. Втората глава е насочена към нормативните рамки, международните стандарти и добри практики за междуинституционална координация. Във втора глава са изведени и методите на изследването. В третата глава се представя емпиричен анализ, формулирани са практически мерки и е разработен концептуален модел за усъвършенстване на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер. В допълнение е разработена образователна програма за подготовка в областта на междуинституционалната координация.

### **СЪДЪРЖАНИЕ:**

**Списък с използвани съкращения**

**УВОД**

### ***ПЪРВА ГЛАВА: СЪЩНОСТ, СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР***

1.1. Същност и управление на кризи от невоенен характер.

1.1.1 Криза, извънредна ситуация, катастрофа

1.1.2. Концепция за управление на кризи

1.1.3. Управление на кризи от невоенен характер

1.1.4. Всеобхватен подход за управление на кризи

1.2. Теоретична основа на междуинституционалната координация

1.3. Проблемния анализ на междуинституционалната координация при кризата Covid-19

1.3.1. Covid-19 - хронология, научени и ненаучени уроци.

1.3.2. Координацията като фундаментален проблем на управлението.

Изводи

## **ВТОРА ГЛАВА: СТАНДАРТИ ЗА КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР**

2.1. Нормативна база на междуинституционалната координация в сектора за сигурност в България.

2.1.1. Йерархия на законодателството и устройствени правила на институциите в сектора за сигурност при управление на кризи от невоенен характер.

2.1.2. Нормативна база на България във връзка с COVID-19

2.2. Европейски и глобални подходи към управлението на здравни кризи.

2.3. Международни примери и добри практики

2.3.1. Организации и институции с научно-изследователски и координационни функции

2.3.2. Механизми и подходи за междуинституционална координация в международни организации

2.4. Примера на други държави

2.5. Методи за изследване на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер

Изводи

## **ТРЕТА ГЛАВА: УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ ПРИ КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР**

3.1. Емпиричен анализ на управлението и координацията при пандемията Covid-19.

3.2. Мерки за усъвършенстване на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер.

3.3. Концептуално-институционални стъпки за усъвършенстване на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер

3.4. Образователен модел за подготовка по „Междуинституционална координация“: структура и съдържание на учебните програми.

Изводи

**Заключение**

**Списък с научните и научно-приложни приноси на дисертационния труд**

**Списък с публикации**

**Използвана литература**

**Списък на таблиците**

**Списък на графиките**

**Приложения**

### III. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

#### УВОД

В увода на дисертационния труд се аргументира неговата актуалност и значимост като се представя концептуалната рамка на цялостното дисертационно изследване. Определени са обекта и предмета на изследване, формулирани са изследователската теза, определени са основната цел и подцелите, както и задачи на изследването. Описани са използваните изследователски подходи и методи, както и ограниченията, в рамките на които се развива дисертационния труд. Посочени са и потенциални потребители на изследването.

#### ПЪРВА ГЛАВА: СЪЩНОСТ, СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР

Основна задача в **Първа глава** е да се проучат и дефинират основните термини и техните дефиниции, които касаят темата. Проследява се йерархията на термините и техните взаимовръзки. Разглежда се състоянието и предизвикателствата, с които се сблъсква междуинституционалната координация и нейните специфики по време на кризи от невоенен характер. Поставя се фокус върху кризата Covid-19, като основен казус за изследване в дисертацията. Главата е разработена в 3 точки.

В **първата точка** се изяснява същността и управлението на кризите от невоенен характер. Специално внимание е посветено на това да бъдат изведени и разграничени термини като криза, извънредна ситуация и катастрофа. Представена е концепцията за управлението на кризи. Разграничени са военните от невоенните кризи и са дефинирани спецификите на последните като фокус в дисертационния труд.

В опит да разграничи понятията извънредна ситуация, криза и катастрофа, Бороджич предлага моделирането на тези понятия на базата на отговор. По този начин извънредните ситуации могат да бъдат определени като ситуации, които изискват спешна и силно структурирана реакция, в която рисковете, свързани с вземането на критични решения, могат да бъдат относително точно определени. При концептуализацията на такива събития властите са наясно какво се случва (обхват и характер на инцидента) и какво трябва да направят (ефективна стратегия). В

организационен смисъл извънредната ситуация представлява опасна ситуация, на която може да се реагира с наличните ресурси и в съответствие с процедурите, описани в подходящи планове. Кризите също са ситуации, които изискват спешна реакция, но е много по-трудно да се дефинират рисковете, пред които са изправени вземащите критични решения поради липсата на яснота и/или сложността на самата ситуация. Типично за тези ситуации е, че ефектите от отговорите към него са неясни или стават очевидни едва постфактум. Не е ясно дали предприетите мерки имат ефект за отслабване на кризата. От своя страна, катастрофите са необратими и с катастрофални резултати от лошо управлявани извънредни ситуации или кризи. Домбровски посочва, че „катастрофите не предизвикват последици, ефектите са “катастрофи“. В този смисъл те наистина са социална конструкция, т.е. културен мит, получил статут на физически феномен.

Управлението на кризи (Кризисният мениджмънт) е вид приложен мениджмънт, който не е точна наука, а по-скоро *практика, ръководена от теория*. Джелиоти и Роналд определят управлението на кризи като способността на организацията да действа бързо, ефикасно и ефективно при възможни операции, насочени към намаляване на заплахите за човешкото здраве и сигурност, намаляване на щетите върху публична или корпоративна собственост и намаляване на отрицателните влияния върху продължаването на нормалния бизнес или други операции.

Друг начин, по който може да се дефинира управление на кризи е като съвкупност от функции или процеси, чиято цел е да идентифицират, изследват и прогнозираят възможни кризисни ситуации и да създадат специални средства, които биха позволили на организацията да предотврати криза или да се справи с нея и да я преодолее с минимални последици и възможно най-бързо връщане към нормално състояние. Така управлението на кризи е обобщаващо наименование за всички видове дейности, насочени към справяне със система в състояние на срив: *превенция, подготовка, облекчаване и възстановяване*.

От друга страна, управлението на кризи може да се разглежда като теоретична концепция, която обхваща в изследователски смисъл специфична група от събития (кризи), които притежават определени общи закономерности, но и големи взаимни различия. Различните професии се занимават с парични кризи, военно напрежение, тероризъм, природни бедствия и т.н. и трудно биха могли да действат ефективно в

области, в които им липсва опит. Но на определено абстрактно ниво те могат да обменят опит. Следователно терминът кризисен мениджмънт не е синоним на защита и спасяване, нито на защита от природни и други бедствия, нито на гражданска защита, нито на всичко това заедно.

Невоенните кризи и военните кризи са два различни вида кризи, които изискват различни реакции и стратегии. Военните кризи са ситуации, при които има заплаха от или действително използване на сила между две или повече държави или между държава и недържавен участник. Военните кризи могат да ескалират във въоръжени конфликти или войни и да включват разполагането на военни сили и оръжия. Отговорът на военни кризи обикновено включва военни действия, като разполагане на войски, въздушни удари или военноморски блокади и дипломатически усилия за мирно разрешаване на конфликта. *С други думи,, невоенните кризи включват спешни и неочаквани ситуации, които изискват хуманитарна и спешна реакция, докато военните кризи включват заплаха или използване на сила и изискват военни и дипломатически реакции.*

Невоенната криза е спешна и неочаквана ситуация, която изисква незабавни действия за защита на благосъстоянието на хора, общности или институции. Невоенните кризи могат да приемат много форми, включително природни бедствия, извънредни ситуации в областта на общественото здраве, финансови кризи, екологични бедствия и социални или политически вълнения. Тези кризи често надхвърлят капацитета на местните общности или правителствата да реагират ефективно и изискват участието на национални или международни организации за предоставяне на помощ и подкрепа. Ефективният отговор на невоенни кризи изисква координирани усилия, включващи множество заинтересовани страни и набор от ресурси и опит. Целта на реакцията при криза е да смекчи отрицателното въздействие на кризата и да улесни процеса на възстановяване.

Гражданското управление на кризи като такова не е ново, но терминът вече е придобил специфичен политически смисъл. Сравнително “новият” акцент е върху усилията за подобряване на способностите и координацията, както и комплексният подход по отношение на управлението на кризи. Подобен експертен опит се изпраща от години на развиващите се страни от ООН и нейните специализирани агенции, както и от страни донори. ОССЕ също така е натрупала богат опит в полеви операции.

Гражданско-военното сътрудничество е друга тясно свързана тема в дневния ред на ЕС. Военните са разработили специални концепции CIMIC за това. Основната цел на всяка операция за управление на кризи е да се създаде сигурна среда за живеене на местното население и да стане икономически самодостатъчно, трябва да е възможно цивилни и военни експерти да си взаимодействат винаги, когато се планира кризисна операция.

Операциите за управление на кризи приемат много форми и се променят с времето. Това се отнася както за военното, така и за гражданското управление на кризи. Правилният график на дейностите е още по-важен от цивилната страна. Основният дефицит в областта на гражданското управление на кризи е липсата на човешки ресурси. Тези дейности се управляват в кризисни зони от същите специалисти, които обикновено отговарят за нормалното функциониране на обществото. Нито една страна няма висококвалифицирани експерти в резерв, които чакат да бъдат изпратени в чужбина на международни мисии за дълги периоди от време, без това да се отрази на вътрешните служби.

В случай на *извънредни ситуации в общественото здраве* като грип, пандемия от COVID-19 или епидемия от ебола, заплахата от избухване на инфекциозно заболяване е висока и може да причини прекомерна смъртност и заболяемост поради бедствието. Здравните кризи заплашват функционирането на обществото и се превръщат в “агенти на промяната”, които пресичат географските граници, заплашвайки множество градове, региони и държави. Поради глобализацията, пътуването позволява бързо предаване на болести. Например, COVID-19 произхожда от Китай в края на 2019 г., но се разпространява бързо поради вътрешни и международни пътувания и географска мобилност на хората и това го превърна в глобална пандемия.

За целите на дисертацията, е представен и всеобхватния подход при управлението на кризи от гледна точка на ЕС и НАТО.

Преди Лисабон, всеобхватния подход на ЕС, по същество съвпада с Гражданско-военната координация (СМСО), като се позовава на комбинацията от „инструменти в разделението по стълбовете по последователен начин, привеждане в съответствие на политиката на ЕС с тази на държавите-членки на ЕС и подобряване на сътрудничеството с други международни актьори в областта“. През второто полугодие

на 2009 г. шведското председателство на ЕС настоява за концепцията за всеобхватен подход, като го преведе в гражданско-военно взаимодействие в областта на ОПСО.

Всеобхватността се отнася както до съвместното разгръщане на инструменти и ресурси на ЕС, но и до споделяната отговорност на участниците на ниво ЕС и държавите-членки. ЕС разполага с мрежа от 139 делегации на ЕС в държавите, дипломатически опит в The European External Action Service (EEAS/ЕСВД Европейска служба за външна дейност), и оперативен ангажимент чрез мисии и операции на Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО).

От своя страна НАТО признава, че армията не може да разреши криза или конфликт сама. Съвременните кризи и конфликти често не са свързани с армията и следователно изискват помощ извън армията. Работната среда включва сложни и взаимосвързани области като етнически, религиозни, идеологически и технологични въпроси. Изискванията за управление на кризи се разширяват по отношение на продължителността, изпълняваните задачи, участващите участници, сложността и множеството фактори (социални, икономически, екологични). В тази връзка НАТО достига до извода, че за постигането на приемливи и устойчиви решения е необходим цялостен политически, граждански и военен подход за ефективно управление на днешните сложни кризи, както и силно доверие между всички страни, за да стане възможен този подход.

**Втора точка** разглежда теоретична основа и същността на междуинституционалната координация.

Йерархията на организационната система налага отношения на субординация и координация вътре в нея. За да бъде изяснена изчерпателно и коректно ролята и значението на координацията между институциите, следва да се изяснят именно термини като субординацията и координация сама по себе си.

*Субординацията* на нивата в организацията представлява подчиненост и съподчиненост между тях, основаваща се на нееднаквото значение и различното място на всяко от тях в йерархическата подреденост. Дейността на долустоящите звена в системата се определя от решенията на горестоящите. Решенията, които се предоставят за вземане на едни органи или звена, играят по-важна роля за цялата система, други имат по-второстепенно, по-оперативно значение. Решенията на едни органи имат задължителен характер по отношение на други органи в системата. При

йерархическите системи нивата на субординация обикновено са ясно очертани и отношенията между тях са регламентирани.

От една страна координацията може да се разглежда като управленска функция и това по своята същност означава правилно създаване на йерархична структура, която е предназначена да осигури разпределението на задачите, уреждането на лидерските правомощия и отговорности в различни бизнес процеси и ясно структуриране на всички производствени процеси. Тези процеси са насочени предимно към създаването и интегрирането на ефективна система за изпълнение на задачите, пред които е изправена организацията.

От друга страна, вземайки предвид, че управлението се стреми да постигне координация чрез своите основни функции за планиране, организиране, персонал, ръководство и контрол, може да се заключи, че координацията не е отделна функция на управлението, тъй като постигането на хармония между усилията на индивидите за постигане на целите на групата е ключът към успеха на управлението. Координацията е същността на управлението и е имплицитна и присъща на всички функции на управлението.

*Докато координацията се разглежда като конкретно подреждане на усилията за осигуряване на единство на действията за изпълнение на общата цел, то сътрудничеството/взаимодействието/кооперацията (от англ. ез. co-operation) означава колективни усилия на хора, работещи доброволно в дадено предприятие за постигане на определена цел. Казано с други думи, това е готовността на хората да си помагат.*

Координацията е усилие за ефективно интегриране на енергиите на различни групи, докато сътрудничеството може да се разглежда като постигане на общи цели на организацията/бизнеса. Въпреки че тези два термина често се използват като синоними, те са различни по своята същност, както е показано в таблицата по-долу:

Таблица №1 : Съпоставка между координация и сътрудничество/кооперация

	Координация	Сътрудничество/Кооперация
Значение	Това е конкретно подреждане на груповите усилия за преследване на общи цели.	Това означава взаимопомощ с осъзнато и изразено желание.

Обхват	Той е по-широк от този при сътрудничеството като включва също така и хармонизирането на груповите усилия	Той е част от координацията.
Процес	Функциите на координация се изпълняват от висшето ръководство.	Функциите по сътрудничеството се изготвят от лица на всяко конкретно ниво.
Изисквания	Координацията се изисква от служителите и отделите по време на работа, независимо от тяхната работа.	Сътрудничеството има емоционален характер, защото зависи от готовността на хората, които работят заедно.
Връзка/Взаимоотношение	Установява формални и неформални отношения.	Той установява неформални отношения.
Свобода	Той се планира и възлага от централния орган и е от съществено значение.	Това зависи от добрата воля на хората и следователно не е наложително.
Поддръжка	Той търси искрена подкрепа от различни хора, работещи на различните нива	Сътрудничеството без координация е безрезултатно и следователно може да доведе до небалансирано развитие.

Основната задача на координацията е да се постигне последователност в работата на всички звена на организацията чрез установяване на рационални връзки между тях. Такава последователност позволява да се осигури приемственост и предаване на процеса на управление. Без координация на действията и решенията на отделни структури и звена е невъзможно осъществяването на професионално управление и изпълнението на стратегическите планове и цели ще бъде невъзможно.

От изведените дефиниции за междуинституционалната координация може да се конкретизира, че тя се състои в цялостното проследяване на процесите и гарантирането на работния режим, извършените операции и процедури, приетите стандарти и норми в рамките на различните институционални нива. (законодателно, изпълнително, местно). Когато се говори за междуинституционална координация в публичния сектор, то трябва да се има предвид, че основна нейна цел е да осигури интегрираното стратегическо планиране, ефективното предоставяне на множество услуги и гарантирането, че публичните политики се финансират ефективно, спазвайки принципите за икономичност, ефикасност и ефективност.

Стъпвайки върху вече дефинираните обект и предмет на дисертацията, в **трета точка** вниманието е насочено към проблемния анализ на междуинституционалната координация в условията на кризата Covid-19. Проследена е хронологията на

пандемията, извлечени са конкретни практически опитности, както и пропуски, като по този начин обектът и предметът на изследване се поставят в конкретен практически контекст. В заключение на тази част са обобщени по-широките проблеми, очертали се от анализа, сред които особено място заема разбирането за координацията като фундаментален проблем на управлението.

Макар държавната администрация и силовите структури, формиращи сектора за сигурност и отбрана да преминават през редица реформи, в следствие на членството ни както в ЕС, така и в НАТО, между тях все още е налице пропаст, която усложнява тяхната комуникация и координация. Особено актуален става проблемът, в ситуация на криза или извънредна ситуация, когато ясно се виждат слабостите и липсата на координация и синергия между въввлечените в управлението на кризата/ извънредната ситуация структури.

В тази връзка, проблемният анализ разглежда по-подробно казусът с пандемията от COVID-19 и обявената извънредна ситуация. Несъмнено пандемията COVID-19 и недостатъчната готовност, от една страна на международните организации и от друга на националните институции, за реакция на последствията от тази пандемия, спомогна процеса по задълбочаване на рисковете и заплахите за националната сигурност.

Сред основните пропуски в междуинституционалната координация между различните институции, включително правителството, министерствата, общините и здравните организации, в управлението на кризата Covid-19 в България бяха:

- Липса на ясна стратегия за борба с пандемията - Правителството не успя да изготви ясна и консистентна стратегия и план за нейното изпълнение, която да бъде приета от всички институции и организации и която да адресира всички заинтересовани страни.

- Липса на ефективна координация на доставката на лични защитни средства и ваксини, което се изрази както в недостига на маски, така и в ниските нива на ваксинирани сред населението.

- Липса на яснота при вземането на решения: Не винаги е ясно коя институция е отговорна за вземането на решения по определени аспекти на реакцията на пандемията. Тази липса на яснота доведе до забавяне на вземането на решения и объркване сред обществеността.

- Липса на комуникация: Неефективната комуникация между различните институции води до липса на навременна информация, което възпрепятства координацията между тях. В резултат, това доведе до фрагментиран отговор, при който различните институции възприемат различни подходи.

- Липса на доверие: Наблюдаваше се недоверие и конфликти между различни институции, участващи в отговора на пандемията. Бяхме свидетели на политически конфликти между Правителството и Президента, което също се отрази както на ефективността на управлението на кризата, така и на отношението на обществеността и доверието им към институциите.

- Недостатъчни ресурси: Пандемията натовари значително здравната система в България, което доведе до недостиг на медицински консумативи, оборудване и персонал.

- Дилема между политически и управленски решения: Естеството на кризата и необходимите мерки оказват сериозно влияние върху публичния и частния сектор. В тази връзка, по време на управлението на кризата се наблюдаваше разминаване между политическите и управленски решения. Докато политическите решения се опитваха да удовлетворят икономически интереси, то управленските поставят фокус върху общественото здраве, което предполагаше противопоставяне на аргументите за съответните решения. От своя страна, това възпрепятства ефективната междуинституционална координация, в следствие на което се отрази на ефективността на отговора на кризата. По време на криза, политическите и управленските решения, следва да се синхронизират и да се търси по-широк консенсус

Проблемният анализ на междуинституционалната координация по време на кризата с COVID-19 разкри значителни предизвикателства, свързани с комуникация, споделяне на ресурси и яснота в ролите и отговорностите на различните институции, ниска ефективност на съществуващи координационни механизми. В хода на пандемията, липсата на интегрирани механизми за координация между здравните служби, правителствените институции и местните органи често водеше до дублиране на дейности, забавяне на ключови решения и несъгласувани мерки. Анализът подчертава нуждата от по-ясно структурирани координационни механизми, които да осигуряват по-ефективно управление на кризисни ситуации, чрез навременно взаимодействие и координация на ресурсите между различните звена и заинтересовани страни.

Важни дефицити, които са свързани с проблема на неефективната координация ще се отнася до кризи от невоенен характер е липса на Концепция за управление на кризи и липсата на Закон за управление на кризи.

Макар, че в Стратегическия преглед на системата за НС в периода 2019-2021 е поставена такава цел, до този момент не е направено национално проучване или анализ за ефективността на координацията между институциите в сектора за сигурност. В известен смисъл, може да се заключи, че това се дължи и на факта, че няма ясен стандарт/критерии, по които тази ефективност може да се оцени и анализира.

Системата за управление на кризи, доколкото може да се дефинира като ясно обособена система, все още функционира в условията на институционална фрагментираност, ограничена координация и неясна стратегическа визия. В контекста на нарастващи трансгранични заплахи (например Covid-19) и сложна среда за сигурност, гражданската сигурност, все още не е институционално интегрирана като равностоен “трети” или “четвърти” стълб или трета/четвърта ос на националната сигурност, редом с вътрешната сигурност, отбраната и дипломатията. Това създава системен дисбаланс, при който невоенните кризи и заплахи се разглеждат под общ знаменател с военните, международните и свързаните с вътрешната сигурност такива. Това създава предпоставки да се използват неподходящи подходите за тяхното преодоляване, които са по-скоро припознавани за останалите стълбове на националната сигурност.

Функциониращите на този етап механизми за координация между институциите, регламентирани в сектора за сигурност, не разполагат с необходимия капацитет и не поставят нужния фокус, по отношение на управлението на кризи от невоенен характер. С други думи липсва специализиран координационен механизъм, аналогичен на Съвета по сигурност към МС или подобен функциониращата преди години Постоянна комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи, фокусирана конкретно върху гражданската сигурност и управлението на кризи от невоенен характер, каквато е и кризата Covid-19. Такъв механизъм, следва да бъде не просто консултативен орган само на високо политическо ниво, а ясно структура с ясно дефинирани функции по координация, планиране и оперативна синергия между институциите, подкрепен от устойчив експертен капацитет, аналитично звено и възможност за реално взаимодействие с научна и академична общност, както и с гражданския сектор.

Съвета по сигурност към Министерски съвет, в качеството му на такъв механизъм, се характеризира с ограничена оперативна ефективност, недостатъчна институционална динамика и ограничен консултативен характер, който не позволява устойчиво и координирано управление на кризи. Липсата на постоянен аналитичен капацитет и експертиза с фокус върху управлението на кризи от невоенен характер възпрепятства този тип структури да изпълняват стратегическа роля в условията на нарастващи комплексни заплахи. От друга страна, Съвета за намаляване на риска от бедствия, се фокусира само върху бедствията и отново няма нужния капацитет, за да се имплементира интегриран подход към гражданската защита.

Наред с това, се наблюдава слаба институционализирана роля на академичната общност в процеса по анализ, оценка на риска и формулиране на политики, както и ограничено участие на гражданското общество в дебатите, решенията, свързани с гражданската сигурност. Този дефицит на експертност, публичност и обществено участие подкопава легитимността и ефективността на управлението на кризи от невоенен характер, което пролича много ясно по време на Covid-19.

Все още разбирането за гражданска сигурност, като способност на обществото да отстоява, реагира и се възстановява от широка палитра от невоенни кризи, която следва да бъде институционализирана, наравно с отбраната и вътрешната сигурност, все още не е узряло на институционално и на политическо ниво. Това се подчертава от липсата на цялостен стратегически подход към изграждането на дългосрочна визия и устойчивост за обособяването и утвърждаването на този нов стълб на националната сигурност.

Не на последно място, се открояват дефицити в изграждането на капацитет и подготовката на кадри, с фокус върху координацията между институциите и работата в екип по време на кризи от невоенен характер.

В заключение на първа глава може да се обобщи, че управлението на кризи от невоенен характер изисква цялостен и интегриран подход, в който междуинституционалната координация се очертава като ключов фактор за ефективността на предприетите действия при управление на кризи от невоенен характер. Проследените теоретични основи и анализът на кризата Covid-19 разкрива както натрупан опит, така и пропуски в организацията и взаимодействието между институциите, което обуславя координацията като фундаментален проблем на

управлението. Тези изводи поставят основата за по-задълбочено емпирично изследване, както и проучване на международни практики и стандарти, както и чужд опит по темата, които са предмет на разглеждане в следващата глава.

## ВТОРА ГЛАВА: СТАНДАРТИ ЗА КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР

Втората глава е посветена на нормативните и институционалните основи на междуинституционалната координация в управлението на кризи от невоенен характер, като акцент е поставен върху сектора за сигурност в България. Разгледани са йерархията на законодателството и устройствените правила на институциите, както и нормативната база, формирана във връзка с пандемията Covid-19. Анализирани са европейските и глобални подходи към управлението на здравни кризи, международни примери и добри практики, включително ролята на организации с научно-изследователски и координационни функции и специфични механизми за координация в международни организации. Представени са също примери от отделни държави, които допринасят за сравнителния анализ, както и използваните методи за изследване на междуинституционалната координация в тази сфера.

В първата подточка е разгледана нормативна база на междуинституционалната координация в сектора за сигурност в България. В Таблица № 4 е представена архитектура на нормативните актове, касаещи управлението на кризи от невоенен характер, където те са подредени йерархично, съгласно своите функции и съдържание.

*Таблица №4: Архитектура на нормативните актове*

Ниво	Документи	Роля в междуинституционалната координация
1. Конституционно ниво	- Конституция на Република България	Основен закон, определящ правомощията на институциите и рамката за управление на кризи.
2. Законодателно ниво	- Закон за администрацията - Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност - Закон за защита при бедствия - Закон за Консултативния съвет за национална сигурност - Закон за МВР - Закон за отбраната и въоръжените сили - Закон за ДАНС - Закон за държавна агенция „Разузнаване“ - Закон за военното разузнаване - Закон за Националната служба за охрана	Дефинират правомощията на институциите, свързани с националната сигурност и управлението на кризи.

	- Закон за специалните разузнавателни средства (СРС)	
3. Законодателство в областта на извънредните ситуации	- Закон за мерките и действията по време на извънредно положение (13.03.2020)	Създава специален правен режим за управление на кризата COVID-19.
4. Стратегическо ниво	- Националната отбранителна стратегия - Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018-2030	Определят дългосрочната визия за управление на националната сигурност и бедствията.
5. Оперативно ниво (Планове и програми)	- Национален план за защита при бедствия - Национална програма за намаляване на риска от бедствия - Национален план за готовност при пандемия - Национален оперативен план за справяне с пандемията COVID-19	Регламентират конкретни действия и механизми за управление на кризите и координация между институциите.
6. Подзаконовни актове и административни разпоредби	- Заповед на министър-председателя № Р-37 - Наредба за условията и реда за провеждане на граничен здравен контрол - Наредба № 21 за регистрация и отчет на заразните болести - Наредба № Н-2 за диагностика, профилактика и контрол на COVID-19	Създават конкретни механизми за изпълнение на мерките, предвидени в стратегиите и плановете.
7. Насоки и указания	- Насоки за работата на училищното образование в условията на COVID-19	Директиви за прилагане на мерките в специфични сектори.

Йерархично са проследени основните нормативни документи, които разкриват управленските роли и отговорности при кризисното управление. Представени са основните функции на ключовите институции в сектора за сигурност, които имат отношение към междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер.

На Схема 1 е изведена структурата на координация между институциите, спрямо изведените по-горе функции, роли и отговорности, на база на разгледаната нормативна база.

Схема 1: Междуинституционална координация в България (схемата е разработена от автора)



Слизайки на ниво регионално и местно управление, част от институционалната рамка са областните и общински администрации, областни дирекции на МВР, както и Регионално управление по образованието (РУО).

Координационните механизми и инструменти могат да се обобщят като различни консултативни органи, междуведомствени комисии и съвети. Съвета за сигурност към МС и КСНС към Президента, могат да се разглеждат като такива механизми. По-конкретни, свързани с казуса Covid-19 са например Националният ваксинационен щаб, който се преименува на Национален експертен съвет по имунизации или другото му наименование Експертен консултативен съвет по надзор на имунопрофилактиката, Националният щаб за извънредни ситуации, Кризисен щаб при Министерския съвет и др. На местно ниво съществуват механизми, които позволяват създаването на Местни консултативни съвети.

Информационният обмен също е ключов елемент на системата за междуинституционална координация, имайки предвид, че наличието на правилната информация в точното време е основна предпоставка за адекватни действия и по време на криза, но и по време на нормално функциониране на обществото. Част от информационния обмен е наличието на Административна информационна система (АИС) в публичната администрация, която играе ролята на централизирана информационна система. Инструменти за информиране като прессъобщения, официални брифинги също са част от информационния обмен както между институциите, така и с обществеността. Междуведомствените работни групи, освен координационен механизъм, са и механизъм за обмен на информация, който спомага координацията. В този елемент, следва да се спомене и ролята на социалните мрежи и официалните сайтове на институциите.

Ресурсното обезпечаване като елемент на системата за междуинституционална координация при управление на кризи от невоенен характер включва бюджети на различни институции, предназначени за обезпечаване на различните им вменени функции и задачи. Такива бюджети са бюджет на МВР, по-конкретно на ГД ПБЗН, бюджет на МО по линия на мисия №3 на ВС на РБ - „Принос към националната сигурност в мирно време”, бюджет на МЗ за подготовка на здравната система за кризи, закупуване на медицинско оборудване, лекарства, обезпечаване на мерки за справяне с епидемии и други здравни кризи. В ресурсното обезпечаване влизат и средства за

обезпечаване на областните и общински планове за защита при бедствия, епидемии и др. както и финансиране на местни проекти за предотвратяване на рискове (напр. укрепване на диги, изграждане на противопожарни съоръжения и др.). На европейско ниво, това ресурсно обезпечаване се изразява в Механизъм за гражданска защита на ЕС и други оперативни програми за околната среда, регионалното развитие и други.

По отношение на международното сътрудничество, в системата за междуинституционална координация при управление на кризи трябва да се вземе предвид и членството на България в организации като ЕС, ООН, НАТО и СЗО.

Разгледано е и законодателството по отношение на кризата Covid-19. В Закона за мерките и действията по време на извънредно положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците, не фигурира ясна информация за координацията между институциите по време на епидемията от Covid-19. Законът няма Правилник за неговото прилагане и като цяло самият документ, в по-голямата си част не е написан като закон, а по-скоро като правилник. Неговото писане в хода на епидемията и постоянно му актуализиране довежда до доста пропуски и неточности в текстовете. Нещо, което ясно се вижда още в чл.2 от Закона е водещата роля на министъра на здравеопазването при въвеждането на мерки като текстът гласи, че министърът на здравеопазването освен по Закона за здравето може да въвежда и други временни мерки и ограничения, определени в закон. Не се споменава нищо за НОЩ. Той е споменат, в *Заповед на министър-председателя на Република България № Р-37*<sup>1</sup> се посочва, че Националният оперативен щаб организира, координира и наблюдава всички действия на компетентните органи във връзка с предотвратяване на разпространението на COVID-19, както и събира, обобщава и анализира цялата информация за развитието на ситуацията, свързана с разпространението на COVID-19, и информира медиите и обществеността. В *Закона за здравето*<sup>2</sup> се откриват разпоредби във връзка с епидемична обстановка, които са приети след възникването на епидемията от COVID-19. В тези разпоредби се вижда ключовата управленска роля на министъра на здравеопазването и координационните функции на държавния главен инспектор. Важен механизъм за координация е *Съвет за намаляване на риска от*

---

<sup>1</sup> Заповед №37 от 26.02.2020, <https://coronavirus.bg/bg/231>, last seen: 19.08.2023

<sup>2</sup> Закон за здравето(разпоредби във връзка с епидемична обстановка), <https://coronavirus.bg/bg/346> ; last seen: 19.08.2023

*бедствия към Министерския съвет*<sup>3</sup>, който подпомага формирането и осъществяването на държавната политика в областта на защитата при бедствия. В ролята му на постоянно действащ орган на Министерския съвет, той отговаря осигуряване на координация и сътрудничество при провеждането на държавната политика в областта на защитата при бедствия.

*Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018-2030 г. (НСНР)* поставя много обща рамка за стратегическата визия на намаляването на риска от бедствия. Както на повечето места в националните документи, когато се говори за бедствия, пандемии биват пропускани, поради липсата на уеднаквено разбиране за това какво включват бедствията. Документът не е задълбочен, като прави впечатление, че има включен анализ на средата и SWOT анализ, от които не може да се направят конкретни изводи. Стратегическите цели, които си поставя този документ са: Постигане на устойчивост на обществото при бедствия; Изграждане на капацитет за управление на риска от бедствия на всички административни нива на управление; Постигане на съгласуваност при провеждане на политиките за намаляване на риска от бедствия; Постигане на устойчивост на финансирането на защитата при бедствия.

В дисонанс с останалите документи, свързани с бедствията, в *Националния план за защита при бедствия* епидемии/пандемии се споменават доста често. Още в анализа на възможните бедствия на територията на Република България, се посочва, че едно от тях е именно бедствия, вследствие на епидемии и пандемии по хората, животните и растенията.

В *Национален план на Република България за готовност при пандемия*<sup>4</sup>, приет през 2020 година, след изтичането през 2019 г. на Националния план на Република България за готовност за грипна епидемия, е споменато, че е “необходимо да се изготви Национален план за готовност при пандемия, *въвеждащ междуведомствен и комплексен подход* за управление на подобни необичайни ситуации...”. Основна цел на Националния план за готовност при пандемия е създаването на адекватна организация за своевременно предприемане на необходимите действия. Така формулирана целта не е измерима и конкретна, което прави трудно проследяването на нейното изпълнение.

---

<sup>3</sup> Правилника за Съвет за намаляване на риска от бедствия към Министерския съвет, <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136933383>

<sup>4</sup> Национален план на Република България за готовност при пандемия

Друг важен документ, във връзка с управлението на кризата от COVID-19 е **Наредба №21 от 18 юли 2005 г. за реда за регистрация, съобщаване и отчет на заразните болести.**<sup>5</sup> С нея се определят редът за регистрация, задължително съобщаване и отчет на болните от заразни болести, контактните с тях лица и заразноносителите, както и списъкът на заразните болести, подлежащи на задължителна регистрация, съобщаване и отчет.

Съгласно *Наредба № Н-2 от 26 май 2022 г. за условията и реда за провеждане на диагностика, профилактика и контрол на COVID-19*<sup>6</sup> се определят условията и редът за провеждане на диагностика, профилактика и контрол на COVID-19. В чл. 19. откриваме ключовата роля на Министерството на здравеопазването в поддържането на Национална информационна система за борба с COVID-19.

На официалния информационен портал, създаден за целите на управлението на кризата и информираността на гражданите, се откриват **редица решения на МС**, сред които са анализирани 49 от тях, с цел обобщение и синтезиране на предприетите мерки и действия от страна на Министерски съвет (Приложение 1)<sup>7</sup>. Обобщение на основните точки от решенията:

**Подкрепа за вътрешен туризъм:** С Решение № 506 от 21 юли 2020 г. Министерският съвет утвърдил реда за предоставяне на финансова помощ за основни туристически услуги. Изпълнението се възлага на министерствата на здравеопазването и труда и социалната политика.

**Удължаване на извънредната епидемична обстановка:** Серия от решения периодично удължават извънредната епидемична обстановка (Решения № 325 от 2020 г., № 525 от 2021 г., № 609 от 2021 г., № 673 от 2021 г., № 855 от 2021 г. и № 72 от 2022 г.). Тези решения подчертават необходимостта от продължаващи мерки за контрол и ограничаване на разпространението на вируса.

---

<sup>5</sup> НАРЕДБА № 21 ОТ 18 ЮЛИ 2005 Г. ЗА РЕДА ЗА РЕГИСТРАЦИЯ, СЪОБЩАВАНЕ И ОТЧЕТ НА ЗАРАЗНИТЕ БОЛЕСТИ, <https://lex.bg/laws/ldoc/2135508238>; last seen: 07.09.2023 г.

<sup>6</sup> НАРЕДБА № Н-2 ОТ 26 МАЙ 2022 Г. ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ДИАГНОСТИКА, ПРОФИЛАКТИКА И КОНТРОЛ НА COVID-19, <https://www.mh.government.bg/upload/4024/naredban-2-26-05-2022-covid-19.pdf>, last seen: 26.12.2024

<sup>7</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Решения на МС, <https://coronavirus.bg/bg/244>, last seen: 29.05.2024 г.

**Ваксинационни мерки:** Решения като № 145 от 22 февруари 2021 г. и № 473 от 30 юни 2021 г. акцентират на изменения в Националния план за ваксиниране срещу COVID-19, с цел осигуряване на по-ефективна и бърза ваксинация на населението.

**Икономическа подкрепа:** С Решение № 194 от 5 март 2021 г. Министерският съвет одобрява програма за безлихвени кредити за хора, лишени от възможността да работят поради пандемията. Това показва ангажимента на правителството да подкрепи уязвимите групи и икономическите сектори, засегнати от кризата.

**Управление на здравната система:** Решения като № 338 от 9 април 2021 г. за осигуряване на допълнителни възнаграждения на персонала, пряко зает с дейности по отношение на пациенти с COVID-19, демонстрират усилия за подобряване на условията на работа на здравните работници.

**Дарения и международно сътрудничество:** С Решения № 234 от 18 март 2021 г., № 581 от 5 август 2021 г. и № 618 от 19 август 2021 г. се одобряват споразумения за дарение на тестови комплекти и ваксини, което подчертава важността на международната помощ и сътрудничество в борбата с пандемията.

**Засилване на мерките за контрол:** Решения като № 395 от 28 април 2021 г. и № 629 от 26 август 2021 г. потвърдили необходимостта от продължаване на строгите мерки за контрол на разпространението на вируса и поддържане на обществения ред.

**Участие в международни програми:** С Решение № 417 от 17 май 2021 г. се одобри участието на България в споразумението за закупуване на ваксини от Pfizer, като част от общите усилия на ЕС за справяне с кризата.

Както се вижда от решенията на Министерския съвет, общото управление показва многостранен подход, който обхваща здравни, икономически и социални мерки. Въпреки това, реакцията на правителството срещу пандемията подчертава и редица пропуски, включително бавната реакция на здравната система, недостатъчна комуникация с гражданите и затруднения в координацията между различните институции.

Разгледани са също и Заповедите на министъра на здравеопазването (близо 160), Заповеди на Столична регионална здравна инспекция<sup>8</sup>, Заповедите на министъра на образованието и науката<sup>9</sup>, Заповедите на министъра на труда и социалната политика,

---

<sup>8</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Заповеди на Столична регионална здравна инспекция, <https://coronavirus.bg/bg/865>, last seen: 29.05.2024 г.

<sup>9</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Заповеди на министъра на здравеопазването, <https://coronavirus.bg/bg/559>, last seen: 29.05.2024 г.

Заповедите на министъра на земеделието, храните и горите<sup>10</sup>, Заповеди изпълнителния директор на БАБХ<sup>11</sup>, Заповедите на министъра на туризма<sup>12</sup>, Заповедите на министъра на младежта и спорта<sup>13</sup>, Заповед на министъра на енергетиката<sup>14</sup>.

От направения преглед на решенията и заповедите, се открояват следните недостатъци в комуникацията и координацията между институциите:

- 1. Липса на ясна и навременна информация:** Често гражданите и бизнесите не са информирани навреме за промените в мерките, което води до объркване и затруднения при адаптиране към новите условия.
- 2. Непоследователност в мерките:** Някои мерки са отменяни или променяни в кратки срокове, което затруднява координацията между различни институции, като здравеопазването, образованието и транспортния сектор.
- 3. Недостатъчна координация между ведомства:** Липсата на ефективна координация между различните министерства и служби често води до неразбирателство относно прилагането на мерките на терен, особено в ситуации на извънредни обстоятелства.
- 4. Неефективност в процеса на ваксинация:** Ниска информираност сред гражданите, липса на доверие във ваксините, което доведе до нисък % ваксинирани граждани
- 5. Забавяне на процесите за издаване на документи:** Наблюдават се чести забавяния при обработката на документи, свързани с ваксинации и сертификати, което създава трудности за гражданите, желаещи да пътуват или да посетят обществени места.
- 6. Недостатъчна комуникация с обществеността:** Липсата на активна комуникация с населението относно наличните услуги и промени в условията за влизане доведе до неразбиране на ситуацията и обществено недоволство.

---

<sup>10</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Заповеди на министъра на земеделието, храните и горите. <https://coronavirus.bg/bg/528>, last seen: 29.05.2024 г.

<sup>11</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Архив Заповеди БАБХ, <https://coronavirus.bg/bg/1106>, last seen: 29.05.2024 г

<sup>12</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Заповеди на министъра на туризма, <https://coronavirus.bg/bg/575>, last seen: 29.05.2024 г.

<sup>13</sup> Единен информационен портал за Covid-19, Заповеди на министъра на младежта и спорта, <https://coronavirus.bg/bg/439>, last seen: 29.05.2024 г.

<sup>14</sup> Единен информационен портал за Covid - 19, Заповеди на министъра на енергетиката, <https://coronavirus.bg/bg/288>, last seen: 29.05.2024 г.

В следващата подточка са разгледани европейски и глобални подходи към управлението на здравни кризи, със специален фокус върху пандемията от Covid-19 и произтичащите от нея механизми за координация и реагиране. Представена е хронология на предприетите мерки на ниво ЕС, които могат да бъдат групирани в няколко основни направления: финансови механизми за подкрепа на държавите членки и трети страни, стимулиране на научни изследвания и разработване на ваксини, както и специфични мерки за ограничаване на разпространението на вируса и управление на последиците от кризата.

Анализирани са редица ключови документи, като Съвместното съобщение на Европейската комисия относно действията на ЕС за глобален отговор на COVID-19, Препоръката на Съвета за координиран подход към ограниченията на свободното движение, както и новата Стратегия на ЕС в областта на световното здравеопазване до 2030 г. Подчертана е ролята на Комитета за здравна сигурност, Системата за ранно предупреждение и реагиране и Механизма за гражданска защита на ЕС, които осигуряват рамка за споделяне на информация, координиране на действия и подпомагане на държавите членки при сериозни трансгранични заплахи.

Разгледан е и Планът за възстановяване на Европа/Next Generation EU, който чрез Механизма за възстановяване и устойчивост осигурява значителен финансов ресурс за укрепване на здравните системи и подготовка за бъдещи кризи. Отбелязано е и създаването на rescEU - европейски резерв за спешна подкрепа, който засилва капацитета на Съюза да реагира при кризи. В глобален план, подточката очертава водещата роля на Световната здравна организация, Международните здравни правила (2005) и други ключови международни механизми, като Глобалната система за наблюдение и реагиране на грипа (GISRS) и Рамката за готовност за пандемичен грип (PIP). Представени са примери за сътрудничество в областта на ваксините, научноизследователската дейност и обмена на данни, както и ролята на международни институции като NIAID и BARDA в САЩ.

В подточката се подчертава, че пандемията от COVID-19 ускори развитието на съществуващите механизми на ЕС и създаването на нови инструменти за междуинституционална координация. На европейско и глобално ниво се затвърди разбирането, че справянето със здравни кризи изисква не само национални усилия, но

и висока степен на международна солидарност, интегрирано управление и ефективно използване на финансови, научни и организационни ресурси.

Следващата подточка “Международни примери и добри практики” е посветена на анализ на институционални и организационни подходи на водещи международни модели за управление на кризи и механизми за междуинституционална координация. Точката е структуриран в две основни подточки, които разглеждат организациите и институциите с научно-изследователски и координационни функции и механизмите за междуинституционална координация в рамките на международни организации.

В първата подточка са разгледани ключови структури и агенции в различни държави и наднационални организации, които се занимават с научноизследователска дейност, разработване на иновации и оперативна координация в сферата на сигурността и общественото здраве. Сред тях са американската BARDA, която работи чрез публично-частни партньорства за разработване и осигуряване на медицински контрамерки; DARPA, чиято мисия е да стимулира високорискови изследвания, с потенциално стратегическо значение; ускорителят на НАТО - DIANA, обединяващ индустрия, академия и стартиращи компании в сферата на отбраната; новосъздадената британска ARIA и германската SPRIN - D, насочена към пробивни граждански иновации.

Включени са също примери от Института “Роберт Кох” в Германия и японската програма “Moonshot R & D”, които подчертават важността на координацията амежду научни институти, правителствени структури и международни партньори. В рамките на ЕС, особено внимание е отделено на HERA - европейският орган за готовност и реагиране при здравни кризи, чиято роля е да интегрира научните, производствените и логистичните капацитети на съюза.

Втората подточка е посветена на механизмите за координация в международни организации, където акцентът пада върху комплексни модели като интегрираните договорености за реакция на политическо равнище при кризи (IPCR) в ЕС, всеобхватния подход (Comprehensive Approach) в НАТО и ЕС, както и на практиките на ООН. Подробно са разгледани етапите и режимите на IPCR, както и как чрез тях се постига съвместимост между институциите на ЕС, държавите членки и външните актьори. Всеобхватният подход е анализиран като модел съчетаващ военни и цивилни инструменти, прилаган за различни равнища - международно, национално и локално, с

примери от практиката на ЕС, НАТО и САЩ. Отделено е внимание и на рамката ICA (Institutional Collective Action), която предлага балансиране между формални и неформални механизми на сътрудничество при спешни здравни ситуации.

Важна част от анализа заемат механизмите на НАТО и ООН за реагиране при извънредни ситуации. В НАТО това включва както политически и военни комитети, така и специализираните групи по устойчивост, а също и Евроатлантическия координационен център за реакция при бедствия (EADRCC). При ООН акцентът пада върху ОСНА, Междуведомственият постоанен комитет (IASC) и клъстерния подход, който разпределя отговорностите между различни агенции и гарантира по ефективно предоставяне на хуманитарна помощ.

Международната практика разкрива богат набор от механизми - от научноизследователски структури и ускорители на иновации до институционализирани платформи за координация - които имат за цел да преодолеят предизвикателствата на съвременните кризи. Общата тенденция е засилване на междусекторното сътрудничество, интегриране на граждански и военни ресурси и баланс между националния суверенитет и международната солидарност.

В следващата точка се изследват три различни държави - САЩ, Кралство Швеция и Република Полша - като примери за институционални модели и механизми на управление на кризи от невоенен характер. Те са подбрани с цел да се представи широк спектър от управленски практики, отразяващи както различни геополитически и социални контексти, така и различни модели на централизация, децентрализация и мрежово управление.

САЩ представлява силно федерализирана система, при която Министерството на вътрешната сигурност и Федералната агенция за управление на извънредни ситуации (FEMA) играят централна роля. Този модел е основан на силна федерална координация и централизирано вземане на решения, като обявяването на бедствени ситуации става чрез декларация на президента. Швеция от своя страна предлага коренно различен подход, изграден върху принципите на отговорност, близост и равенство. Там всяка институция носи отговорност за своята сфера и в кризисна ситуация, а централната власт подпомага чрез сътрудничество и улесняване на координацията.

Полша представлява междинен модел: тя е централизирана система, но с широка мрежа от над 400 местни центрове за управление на кризи, интегрирани чрез

Правителствения център за сигурност (RCB), който действа като основен координационен и аналитичен орган.

Особен акцент е поставен върху реакциите на тези държави спрямо пандемията от COVID-19, която се превърна в своеобразен „стрес-тест“ за ефективността на системите. В САЩ подходът включваше мащабно финансиране и мобилизиране на федерални ресурси чрез закони като CARES Act и ARPA. Полша приложи правно-нормативна рамка, която позволи бързо въвеждане на мерки, временни болници и гъвкаво райониране по цветови зони в зависимост от разпространението на вируса. Швеция следваше различна логика, като не прибегна до строги ограничения, а се довери на доброволното спазване на препоръки и на силно развитите мрежови структури за координация, ръководени от Агенцията за гражданска защита и извънредни ситуации (MSB).

В тази подточка се изследват три различни държави - САЩ, Кралство Швеция и Република Полша, като примери за институционални модели и механизми на управление на кризи от невоенен характер. Те са подбрани с цел да се представи широк спектър от управленски практики, отразяващи както различни геополитически и социални контексти, така и различни модели на централизация, децентрализация и мрежово управление.

САЩ представляват силно федерализирана система, при която Министерството на вътрешната сигурност и Федералната агенция за управление на извънредни ситуации (FEMA) играят централна роля. Този модел е основан на силна федерална координация и централизирано вземане на решения, като обявяването на бедствени ситуации става чрез президента. Швеция от своя страна предлага коренно различен подход, изграден върху принципите на отговорност, близост и равенство. Там всяка институция носи отговорност за своята сфера и в кризисна ситуация, а централната власт подпомага чрез сътрудничество и улесняване на координацията.

Полша представлява междинен модел: тя е централизирана система, но с широка мрежа от над 400 местни центрове за управление на кризи, интегрирани чрез Правителствения център за сигурност (RCB), който действа като основен координационен и аналитичен орган.

Особен акцент е поставен върху реакциите на тези държави спрямо пандемията от COVID-19, която се превърна в своеобразен “стрес-тест” за ефективността на системите. В САЩ подходът включваше мащабно финансиране и мобилизиране на федерални ресурси чрез закони като CARES Act и APRA. Полша прилага правно-нормативна рамка, която позволи бързо въвеждане на мерки, временни болници и гъвкаво райониране по цветови зони в зависимост от разпространението на вируса. Швеция следва различна логика, като не прибегва до строги ограничения, а се доверява на доброволното спазване на препоръки и на силно развитите мрежови структури за координация, ръководени от Агенцията за гражданска защита и извънредни ситуации (MSB).

Сравнителният анализ на тези три примера показва, че централизирания модел (САЩ и Полша) има предимство на бързо вземане на решения и ресурсна помощ, но крие риск от слабости при адаптацията към местните специфики. От друга страна, децентрализацията и мрежов подход на Швеция е по-гъвкав и устойчив в дългосрочен план, но изисква силен институционален капацитет на местно ниво и високо обществено доверие.

От направеното изследване може да се заключи, че трите системи илюстрират три различни управленски парадигми - федерална, централизирана и мрежова. Техният сравнителен преглед не само дава възможност да се извлекат ценни поуки, но и подчертава необходимостта от търсене на балансирани модели, които да съчетават бързина на реакцията, ефективност на ресурсите и устойчивост на местно ниво. В този контекст, опитът на тези държави е особено ценен за България, както от централизираното планиране и координация, в което до голяма степен има опит, така и от гъвкавостта на децентрализираните и мрежови подходи, към които следва да се стреми в процеса на трансформация.

В последната точка от втората глава се представя методологическият инструментариум, използван за анализ на механизмите и подходите за междуинституционална координация при управление на кризи от невоенен характер. Подходът е многопластов и комбинира различни качествени методи, с цел постигане на възможно най-пълна и достоверна картина на процесите.

На първо място е приложен документален анализ, чрез който се изследва и систематизира нормативната и стратегическа рамка в България и други държави.

Анализът позволява не само да се проследят актуалните политики, но и да се види тяхната историческа еволюция. В допълнение е използван анализ на съдържанието, както в количествен, така и в качествен аспект, с цел идентифициране на ключови концепции и модели в текстовете, които са от значение за ефективността на координационните механизми.

Втората група методи включва сравнителен анализ, който позволява съпоставка на различните институционални практики и модели на координация, като специален акцент е поставен върху изследване на систематични различия (“variation-finding”). Така се извеждат принципи и фактори, които обясняват различията между страните и които могат да бъдат адаптирани в българския контекст.

Особено значение има и прилагането на системен подход, който позволява координацията да бъде разглеждана като комплексна система с множество взаимодействащи елементи. Чрез него се изясняват ролите, функциите и взаимовръзките на отделните институции в рамките на общата система за управление на кризи.

Важен инструмент е и анализът на казуси, като настоящия труд специално внимание се отделя на пандемията COVID-19. Тя е разглеждана като уникален и критичен случай, който предоставя ценен емпиричен материал за оценка на ефективността на междуинституционалната координация в условия на глобална криза.

Наред с това е приложен и GAP анализ, който очертава разликите между нормативно предвиденото и реално функциониращото в сферата на координацията. Този метод подпомага формулирането на конкретни препоръки за подобрения. Съществено място заема и анализът на процесите, който позволява детайлно картографиране на стъпките и взаимодействията в рамките на координационните механизми. Чрез него се идентифицират “тесните места” и се открояват възможностите за оптимизация.

На последно място, за целите на дисертацията е използван и методът на организационно проектиране, който подпомага разработването на концептуален модел за институционална архитектура в областта на гражданската сигурност. В тази връзка се включва акцент върху управление на знанието, като стратегически ресурс за подготовка на експерти за устойчиво развитие на междуинституционалната координация.

Избраната методологическа рамка комбинира аналитични, сравнителни и приложни подходи, като позволява от една страна изследване и диагностика на настоящото състояние, но и формулиране на практически насоки и предложения за усъвършенстване на системата за управление на кризи от невоенен характер в България.

**Основни изводи от тази глава на дисертацията са:**

1. От направения нормативен преглед, става ясно, че са налице обем от нормативни документи, които имат отношение както към управлението на извънредни ситуации, така и към управлението специфично на кризата от Covid-19. В тях обаче има редица пропуски и неясноти. Съществуват редица институции и структури, ангажирани по време на кризата, но от документите, не става ясна връзката между тях, което възпрепятства междуинституционалната координация, освен на хартия, но и на практика. Макар държавната администрация и силовите структури, формиращи сектора за сигурност и отбрана да преминават през редица реформи, в следствие на членството ни както в ЕС, така и в НАТО, между тях все още е налице пропаст, която усложнява тяхната комуникация и координация.

2. Макар, че в миналото е имало разработена Концепция за управление на кризи, в рамките на Съвета за сигурност (1998-1999), тя е била с фокус върху военно-политическите кризи и е действала по отношение на конфликта в Косово. В този смисъл, тя не е могла да послужи за адекватното разработване на Закон за управление на кризи. Днес се усеща липсата на такава концепция, базирана на съвременните аспекти на сигурността, с фокус върху управлението на кризи от невоенен характер и в този смисъл гражданската сигурност.

3. В момента не съществува нормативен документ, който да регламентира управлението на кризи от невоенен характер. След отмяната на Закона за управление на кризи, няма друг закон, който да е влизал в сила. Самият той също е бил доста слаб закон и е считан за доста концептуален. Не е разработен и Правилник за неговото прилагане. Фокусира се е само върху природни бедствия, аварии и катастрофи, което не обхваща цялата палитра от кризи от невоенен характер.

4. Наличният в момента на Закон за защита при бедствия също се фокусира единствено върху природни бедствия, аварии и катастрофи и не обхваща всички кризи от невоенен характер. Той също няма Правилник за неговото прилагане. Липсват ясно разписани стандартни оперативни процедури, от които институциите да се ръководят. Не е

обърнато достатъчно внимание на превенцията. Също така е пренебрегната и ролята на кризисните комуникации.

5.Цялостно може да се заключи, че в България липсва системата за гражданска сигурност, която да бъде свързващата сплав между системата за национална сигурност (на макрониво) и системата за защита на населението и инфраструктурата (на микрониво) в контекста на интегриран сектор за сигурност.

6. Цялостно липсва ясен стандарт за ефективна координация между институциите в публичния сектор, във връзка с управлението на кризи от невоенен характер. Вследствие на това, до този момент няма проведено национално проучване или анализ за ефективността на междуинституционалната координация както по-генерално, така и конкретно за координацията при управление на кризи от невоенен характер.

7.Някои Закони като този за ДАР и Военното разузнаване има глави посветени на координация и взаимодействие. Но това не е честа и утвърдена практика навсякъде. Вижда се, че най-често използваните инструменти за координация и взаимодействие са: съвместни инструкции, комисии или междуведомствени съвети. Никъде в Законите не се споменава каква е ролята на съответното ведомство специфично в Съвета по сигурност или в Консултативния съвет по национална сигурност. Почти никъде не се говори за ролята на съответното ведомство при извънредни ситуации и от какво естество биха могли да бъдат те, за да влязат в техните компетенции.

8.Размиват се понятията координация и взаимодействие и в никой закон няма ясна дефиниция на едната или другата управленска функция. Като цяло, никъде в нормативно отношение, не е дефинирана координацията между институциите в контекста на управлението. Спрямо сегашната нормативна база, независимо от предпоставките и условията, създадени за координация, управленското ниво, взима самостоятелни решения.

9.След началото на Covid пандемията, на национално ниво са приети няколко ключови нормативни документа, сред които Национален план на Република България за готовност при пандемия, Националния оперативен план за справяне с пандемията от COVID-19, Наредбата за условията и реда за провеждане на граничен здравен контрол на Република България, Наредба № Н-2 от 26 май 2022 г. за условията и реда за провеждане на диагностика, профилактика и контрол на COVID-19.

Мерките на ЕС могат да се групират основно в следните категории:

- Финансови механизми за подкрепа на държавите-членки при справянето с последиците от пандемията.

- Финансови механизми за подкрепа на трети страни за справяне с последиците от пандемията

- Мерки, свързани с разработването на ваксините и ваксинацията на населението на ЕС

- Мерки свързани с научни изследвания

10. По отношение на изследваните държави и организации, може да се заключи, че всяка държава има различна институционална рамка и използва различни механизми и инструменти за осъществяване на координация между институциите при управление на Covid кризата. В сравнение с България, чуждият опит показва повече фокус върху научно-изследователския принос при управление на такъв тип криза и базиране на всеобхватен подход на координирани и съвместни действия. По своята същност, това включва методология, насочена към прилагането на споделени принципи, ценности и процеси, които увеличават дългосрочните резултати от гледна точка на сътрудничество в различни области.

11. Предложената комбинацията от методи като анализ на съдържанието, документален анализ, GAP анализ, описание на процеси, метода на организационно проектиране и управление на знанието позволяват цялостно системно изследване на състоянието на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер. Резонират спрямо целта на изследването, тъй като съчетават оценка на нормативната рамка, функционалната свързаност между институциите, както и потенциала за институционално и организационно надграждане.

12. Прилагането на организационно проектиране и управление на знанието разширява традиционния методологически подход като се използва за представянето на практико-приложна перспектива към развитието на гражданската сигурност, в контекста на управлението на кризи от невоенен характер.

## ТРЕТА ГЛАВА: УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ ПРИ КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР

**Трета глава** е посветена на усъвършенстването на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер, като се прави преход от емпиричен анализ към разработването на практически приложими концептуални и институционални решения. На базата на изводите направени в емпиричния анализ на управлението на пандемията Covid-19 се разкриват ключови системни дефицити, които изискват стратегическа трансформация на подхода към гражданската сигурност. Предложените мерки и стъпки очертават пътя към изграждане на устойчива архитектура за сигурност, в която гражданската сигурност се обособява като самостоятелен стълб - равнопоставен с отбраната, вътрешната сигурност, дипломатията. Образователния модел за подготовка по “Междуинституционална координация” е интегриран в тази рамка като средство за изграждане на капацитет и за развитие на компетентности, които гарантират ефективност в управлението на бъдещи кризи. Така се формира цялостен подход, който съчетава емпирични доказателства, институционално развитие и образователни иновации, като основа за системна устойчивост и стратегическа адаптивност на националната сигурност в условия на комплексни кризи.

Методологията за осъществяване на настоящото изследване е изградена съобразно целите на изследването. При изграждането на методологията за изследване на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер се има предвид обхвата на изследването и националния контекст. Взето е предвид, че обектът на изследване е цялостна система, която е част от публичния сектор за сигурност. Подбраните методи са свързани с поставените задачи на изследването, а именно: Идентифициране на съществуващите несъвършенства в междуинституционалната координация по време на криза; Анализирание на съществуващите проблеми в междуинституционалната координация в контекста на кризата Covid-19 и проучване на международни добри практики и подходи за координация; Разработване на организационно решение за усъвършенстване на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер, в т.ч. здравни кризи; Разработване на учебна програма за обучение по дисциплина “Междуинституционална координация” в ОКС “Бакалавър” и ОКС “Магистър” на катедра “Национална и регионална сигурност”.

**Първата точка** представя резултатите от емпиричния анализ на управлението на кризата Covid-19 като започва с анализ на съдържанието, който разглежда 30 нормативни документа и се фокусира върху следните 6 основни термина: координация, взаимодействие, сътрудничество, междуинституционална координация, междуведомствено сътрудничество, междуорганизационно взаимодействие. При проучването на документите, са вземани предвид и производни на определените термини (единствено число, множествено число, съществително, прилагателно, глагол.).

Няколко основни наблюдения от направения анализ:

1. Само в три нормативни акта има обособена глава/раздел, посветен на междуинституционалната координация - Закон за ДАР, Закон за военното разузнаване и Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурност към МС.

2. Терминът “междуинституционална координация” не е дефиниран в нито един от законите и не се използва в нито един от тях.

3. Като синоним на “междуинституционална координация” се използва “междуведомствена координация”, който термин е използван само веднъж в един нормативен документ- Устройствен правилник на МО.

4. Друг подобен термин, който се използва по-скоро като синоним на “междуинституционална координация” е междуведомствено сътрудничество”. Използван е 2 пъти, но в много ключов документ, а именно Стратегията за национална сигурност.

5. Прави впечатление, че в Правилниците за прилагане на закони и устройствените правилници на институциите, се обръща повече внимание на координацията, дори когато в нормативния акт с по-висок “ранг” този аспект не е засегнат. Това си проличава от значително по-големия брой пъти, в които се срещат основните термини.

6. В хода на съдържателния анализ се установи, че липсват няколко нормативни документа, които следва да са от значение за дефинирането и разбирането на междуинституционалната координация при управление на кризи, въпреки че няма законово изискване за тяхното наличие, а именно - Правилник за прилагане на Закона за администрацията, Правилник за прилагане на Закона за управление и

функциониране на системата за национална сигурност, Правилник за прилагане на Закона за защита при бедствия, както и Устройствен правилник на Държавна агенция “Разузнаване”. Въпреки, че съгласно Закона за администрацията, ЗУФСНС, Закона за защита при бедствия са издадени редица инструкции, насоки и планове, които в голяма степен разясняват законодателните процедури, липсата на правилници е от значение и за логическата линия, която се следва при създаването на нормативни документи и институции.

7. Не може да се направи заключение, че в някой от разгледаните документи има ясна и пълна дефиниция за “междуинституционална координация”. Терминът, като функция на управлението и основна предпоставка за реализирането на публичните политики в цялост, по ефективен и ефикасен начин, не е интегриран и няма единно разбиране за същността на понятието.

8. Думата “координация” се среща най-много пъти в Устройствен правилник на Министерство на финансите (121), думата “сътрудничество” се среща най-много в Устройствения правилник на МВнР (61), думата “взаимодействие” се среща най-често в Правилника за устройството и дейността на МВР(40).

След направения анализ на съдържанието, е проведен Анализ на пропуските (Gap analysis), който разглежда:

- Наредба № 15 от 12.05.2005 г. за имунизациите в Република България
- Национален план на РБ за готовност при грипна пандемия 2006
- Национален план на Република България за готовност при пандемия 2020
- Националния оперативен план за справяне с пандемия от COVID-19
- Решение № 896 на МС от 2020 г.
- Национален план за ваксиниране срещу COVID-19
- Решение № 473 от 30 юни 2021
- Аналитичния доклад за дейностите, свързани със здравното обслужване на населението в отговор на пандемията от Covid-19 за периода 01 март 2020 г. - 31 май 2021 г

Анализът показва пропуски в следните направления:

*Нормативни и институционални пропуски:*

- Наредба №15/2005 за имунизациите не дефинира ясно координацията между МЗ и НЗОК, ролята на РЗИ и взаимодействието с НЦЗПБ и НЦОЗА, както и механизмите за събиране на данни за нежелани реакции и ефективност на ваксините.

- Липсват насоки за интегрирано участие на личните лекари и лечебните заведения, за обучение на медицинския персонал и за обществено информиране и прозрачност.

- Отсъстват механизми за оценка и отчетност на имунизационната програма.

*Пропуски в стратегическото планиране и готовност:*

- Националният план от 2006 г. е остарял, неактуализиран, съсредоточен само върху грипни пандемии и без приемственост към следващите планове.

- Планът от 2020 г. е с по-слаба структура, неясни роли на институциите, недостатъчен акцент върху превенция, обучение на персонала, финансиране, комуникация и интегрирано управление.

- Националният оперативен план за Covid-19 и планът за ваксинация съдържат пропуски в ясното разпределение на отговорности, механизми за комуникация, логистика за труднодостъпни райони, сценарийно планиране, обратна връзка при странични ефекти и критерии за оценка на ефективността.

*Пропуски в управлението на пандемията:*

- Решенията на правителството и НОЩ са частично хаотични, политически мотивирани, без достатъчна медицинска аргументация, без масово тестване и с недостатъчно използване на данни и експертен потенциал.

- Ограниченията за болничен прием са довели до претоварване на отделни отделения, повишена смъртност извън COVID-19, риск за медицинския персонал и финансови загуби за болниците.

- Липсата на ефективна комуникация с обществеността и прозрачност води до ниско доверие, разпространение на дезинформация и антиваксинационни нагласи.

*Пропуски с ваксинационния процес:*

- Ниско ваксинационно покритие, особено в младите възрастови групи, недостатъчна координация между институциите, породена от неясни механизми за проследяване на странични ефекти и липса на логистични насоки за труднодостъпни райони.

- Данните за ваксинацията се събират, но не се обобщават и не се публикуват редовно, което затруднява анализа и вземането на навременни решения.

На базата на изведените пропуски от предходния етап, **във втората точка** са предложени конкретни мерки, които адресират тези пропуски, във връзка с усъвършенстването на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер.

В Таблица 2 са адресирани конкретните мерки, спрямо идентифицираните пропуски, които са развити задълбочено в рамките на точката.

Таблица №2: Пропуски vs Мерки

Идентифициран пропуск (GAP)	Мярка
Липса на цялостна и стратегически ориентирана визия за развитие на гражданската сигурност.	Разработване на визия за гражданска сигурност
Липса на концептуална рамка за гражданска сигурност	Разработване на съвременна концепция за гражданска сигурност
Фрагментираност на секторните политики в сферата сигурността	Приемане на Стратегия за гражданска сигурност
Липса на цялостен нормативен акт за невоенни кризи и гражданска сигурност	Адаптиране на законодателната рамка
Отсъствие на общи принципи, стандарти и единен език за междуинституционална координация	Разработване на рамков документи за управление на кризи от невоенен характер
Неизчерпателно идентифициране на рискове и заплахи и липса на актуални алгоритми за действие при управление на кризи от невоенен характер.	Актуализиране и осъвременяване на националните планове.
Ограничена оперативна ефективност на съществуващите механизми за междуинституционална координация в сектора за сигурност и липса на експертно-аналитичен капацитет в областта на кризите от невоенен характер	Подсилване на капацитета на съществуващите механизми или създаване на нов координационен механизъм с експертно-научен капацитет, пространство за гражданско взаимодействие и фокус върху гражданската сигурност като отделен стълб на националната сигурност

Липса на институционализирани механизми за участие на гражданското общество в процесите на вземане на решения.	Включване на гражданското общество и създаване на механизми за взаимодействие.
Неефективно използване на административния и координационен капацитет	Засилване ролята на главните секретари в изпълнителната власт
Липса на постоянни кризисни екипи и стандартизиране при обучението	Национални междуведомствени учения с постоянни кризисни екипи
Липса на единна компетентностна рамка и сертифициране	Разработване на стандарти за обучение и сертифициране
Липса на централен хъб за координация и обмен на данни при кризи от невоенен характер, както и развитие на научноизследователска и развойна дейност в областта.	Създаване на Национален координационен център към МС

### **Визия за гражданска защита/управление на кризи от невоенен характер.**

Преди да се стартира с по-задълбочено концептуално виждане и стратегиране на управлението на кризи от невоенен характер, е необходимо да се поставят основи за тяхното разработване чрез ясна визия.

Визията за управление на кризи от невоенен характер следва да цели изграждането на цялостна, интегрирана и проактивна система за управление на кризи от невоенен характер което поставя основи към обособяването на отделен “стълб” на националната сигурност, в лицето на гражданската сигурност.

Визията следва да се основава на необходимостта от повишаване на устойчивостта на обществото, институциите и критичната инфраструктура чрез ефективно взаимодействие между заинтересованите страни в лицето на държавни институции, местна власт, неправителствен сектор, бизнес и академична общност.

### **Разработване на Концепция за гражданска сигурност (пътна карта).**

Стъпвайки на “Бяла книга по Гражданска защита на Р. България”, разработена през 2004 от Националният научно-координационен съвет към Постоянната комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи към МС и Център за

изследвания по национална сигурност и отбрана – БАН, следва да се разработи актуална Концепция за гражданска сигурност. Както още през 2004 година Бялата книга посочва, системата за гражданската сигурност следва да се разглежда като отделен елемент/стълб в структурата на сектора за сигурност (трети или четвърти стълб, включвайки и дипломацията), който допълва и е еднакво значим с другите два основни “стълба” на сектора - вътрешната сигурност и обществения ред (МВР) и външната сигурност. В тази връзка е необходимо допълване на законодателната рамка например със Закон за управление на кризи, който не се фокусира само върху бедствията и аварията, а има по-широк обхват, както и Закон за защита на населението и инфраструктурата, в това число и критичната инфраструктура (вкл. информационната). Законодателната рамка може да се допълни и с цялостен закон, обхващащ този тип аспекти.

Като основен принцип, концепцията за гражданска сигурност, следва да се базира на силно застъпени гражданско участие и контрол, което да гарантира прозрачността и отчетността на сектора, както и взаимодействие между гражданите и институциите по време на кризи и изграждането на балансирано участие на гражданите в осигуряването на сигурност.

#### **Приемане на Стратегия за гражданска сигурност/управление на кризи от невоенен характер**

Този документ следва да формулира стратегическите цели по отношение на желаното състояние, до което е необходимо да стигне гражданската сигурност. Документът следва да е обвързан с конкретен времеви хоризонт за изпълнението на тези цели и да се предвижда негова междинна оценка. Един такъв стратегически документи, би следвало да обедини усилията на централната и местна власт, НПО, бизнеса и гражданите около общи цели. Този документ следва да се разглежда като общо стратегическо направление, което да ограничи фрагментирането на управлението на кризи от невоенен характер между различни институции, нормативни документи и секторни стратегии. По този начин следва да се преодолеят слабостите в междуинституционалната координация, в следствие на която се наблюдава непоследователност на политиките.

Стратегическият документ следва да постави акцент върху превенцията и изграждането на устойчивост, които да са балансирано адресирани, заедно с реакцията

при кризи, която често взема превес. Също така, е необходимо документът да отразява в необходимата степен съответствието с инструментите и механизмите на НАТО, ЕС (Механизъм за гражданска защита) и Рамката на ООН за намаляване на риска от бедствия(Sendai Framework).

От една страна стратегията следва да отговори на очакванията, свързани със здравни кризи като Covid-19 и природните бедствия, от друга ще даде основа за бъдещото усъвършенстване на нормативната уредба, отразяваща всички аспекти на гражданската сигурност. Не на последно място, стратегията следва да има финансова рамка, която да я превърне в реално приложим документ, а не просто визионерско пожелание.

### **Адаптиране и допълване на законодателната рамка**

За да бъде обособена гражданската сигурност като отделен стълб на националната сигурност, следва да се осигури необходимата законодателна рамка. Подход при нейното развиване, може да бъде разработването и приемането на общ закон или разработване и приемане на отделни такива, с необходимите подзаконови нормативни документи и връзки помежду им. Който и подход да се предприеме, основните направления, които следва да бъдат обхванати в законодателната рамка следва да бъдат свързани с:

- *управлението на кризи от невоенен характер* - този аспект включва регламентирането на правомощията на различните нива на управление (национално, регионално и местно), дефиниране на видовете кризи, както и установяването на система за управление и координация между институциите, както и интегрирането на всеобхватен (интегриран) подход обхващащ превенция, готовност, реакция и възстановяване. За основа може да се използва отменения Закон за управление на кризи, както и действащия Закон за защита при бедствия, като е важно да се постави акцент върху ефективното управление на човешките ресурси, изграждането на организационна култура и въвеждането на стандарти и по-ясни оперативни процедури за взаимодействие между институциите.

- *защитата на населението и инфраструктурата* - Основен фокус следва да е поставен върху защитата на живота, здравето, имуществото на гражданите и основната социална инфраструктура. Следва да се предвидят мерки за евакуация, подслон, медицинска помощ, както и правила за ранно предупреждение и комуникация. Този

аспект засяга и инструментите за социално подпомагане на пострадалите, както и синхронизирането с Европейския механизъм за гражданска защита.

- *защитата на критичната инфраструктура* - Обхваща системите и обектите, чиито срив би довел до застрашаване на националната сигурност, икономиката и здравето на населението. Засяга гарантирането на функционирането на основните услуги и инфраструктура при кризи.

- *отговорностите и функциите на централните и местни органи в управлението на кризи от невоенен характер* - подобно законодателство засяга основните роли, отговорности и механизми за взаимодействие между всички актьори на различните нива на управление, част от системата за гражданска сигурност. Идеята е да се направи ключовото разграничение на стратегическото, тактическо и оперативното ниво на управление на кризи, в това число механизмите за взаимодействие и координация като съвместни планове, кризисни щабове, междуведомствени комуникационни канали и др. Следва да се обърне внимание и на обучението, подготовката и обмяна на добри практики. Не на последно място и финансовото обезпечаване и обвързване с бюджета.

**Общи принципи за сътрудничество и управление при възникване на кризи.** Създаването на национален рамков документ или с други думи обща рамка за управление на кризи следва да е документ, който дефинира принципите за координация между държавни институции, местни власти и други заинтересовани страни по време на кризи, свързани с обществен ред и сигурност. Този документ, по примера на други държави (Швеция, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*), служи като национален рамков документ, дефиниращ националната практика за това как трябва да се извършва управлението на кризи и се състои от установени работни методи за съвместна работа, които да се използват в случай на социални сътресения.

Целта на рамковия документ е да защити функциите на обществото в случай на кризи. Направленията в него са насочени към всички участници, които носят отговорност за кризата или могат да допринесат за управлението на кризата. Под актьори следва да се разбират публичните институции и частните и организациите с нестопанска цел.

## **Актуализиране, адаптиране и осъвременяване на Националния план за защита при бедствия/кризи от невоенен характер и подхода за неговото структуриране и създаване**

От една страна, важен елемент, който би подобрил Плана за управление на кризи е включването на Матрицата за сигурност, която идентифицира различните видове заплахи, включително наводнения, пожари, епидемии, химическо замърсяване, смущения в телекомуникациите, смущения в енергийната система, силен студ, обилен снеговалеж, мащабни пожари, горещи вълни, радиологично замърсяване, граждански безредици, терористични събития, смущения в ИТ мрежи и системи и хибридни заплахи. Макар, че няма как да се предвидят всички видове заплахи, едно по-подробно идентифициране би помогнало и за предвиждане на съответни мерки и тяхното навременно прилагане.

От друга страна, в допълнение към идентифицирането на заплахите, в плана следва да се добавят модули със задачи на различните нива на управлението, за улесняване на планирането и вземането на решения по време на кризи. Този модулен подход следва да е многофункционален и например модул посветен на „Осигуряване на медицинска, санитарна и епидемиологична безопасност“, да бъде приложим например при наводнения, пожари, епидемии или терористичен акт. Модулите следва да обхващат широк спектър от действия на министър-председателя, министрите на отделните министерства, ръководителите на агенции и др. Добра практика е тези модули да се класифицират в каталози и да се определят отговорници в лицето на различните министри, областни управители или кметове.

При криза, като например пожар, съответните каталози се възлагат на министри, отговарящи за вътрешните работи, публичната администрация, здравеопазването и др. Водещият субект (министър/областен управител/кмет) избира необходимите каталози и съответният министър, определен за отговорен за този каталог активира специфични модули в консултация с определения водещия субект. Всеки субект трябва да изготви определените му модули по образец на Националния план.

**Разширяване обхвата на действие и подсилване на експертизата на вече съществуващи механизми за междуинституционална координация (Съвет за сигурност, МС, Съвет за намаляване на риска от бедствия) или създаване на допълнителен механизъм за гражданска сигурност (Междуведомствен съвет за**

**гражданска сигурност/Постоянна комисия), с обособяването и развитието на експертен и научно-изследователски капацитет към структурата.**

Действащите понастоящем структури за междуинституционална координация (Съвет за сигурност), съществуват основно на управленско и политическо равнище и се фокусират повече върху политическите решения, което в ситуации на кризи, води до по-ниска оперативна ефективност. От друга страна Съветът за намаляване на риска от бедствия към МС има подходяща структура и състав, към него дори действа работна група, която е съставявана от ръководни кадри на институциите, представители в съвета, но се фокусира единствено върху намаляването на риска от бедствия.

Липсва устойчив механизъм за ангажиране на експертен, аналитичен и научен капацитет, в рамките на процесите по координация, оценка на риска, превенция, реакция и т.н. Най-осезаемо, това се забелязва, когато са нужни по-бързи реакции или по-задълбочено разработване на конкретни идеи и решения, изискващи по-дълбока експертиза и изследователски подходи. В тази връзка, капацитетът на подобен тип механизми като Съвета за сигурност, следва да се подсили, като обхватът на тези структури излезе от изцяло политическото равнище и приобщи експертен и научно-изследователски капацитет, който да се занимава с координираното изпълнение на политическите решения. (например с разработването на актуална визия за гражданска сигурност, актуализиране на план и др.). Подсилването на капацитета включва и разширяването на Секретариата на Съвета за сигурност, подобно на функциониращия и на Съвета за намаляване на риска от бедствия и на Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките (МСОИСД) и неговия експертен секретариат.

Алтернативен вариант е, да се създаде структура за междуинституционална координация по отношение на гражданската сигурност/кризите от невоенен характер, подобно на функциониращата преди години Постоянна комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи, която е имала своя научно-координационен съвет. В него следва да присъстват както експерти, така и изследователи и представители на гражданския сектор. Това не изключва и функционирането на експертен секретариат в рамките на МС, който обезпечават административно структурата, за да работи тя ефективно.

Активно включване на гражданското общество в процесите на вземане на решение във връзка с формулирането, изпълнението и мониторинга на политиките за управление на кризи от невоенен характер следва да е един от необходимите елементи от цялостния национален капацитет за реагиране и постигане на устойчивост.

**Засилване ролята на главния секретар на Министерски съвет и главните секретари на министерствата в процесите на междуинституционална координация по въпросите на управлението на кризи от невоенен характер и консолидирането на експертния потенциал.**

Целта е да се използва по-пълноценно и ефективно административния и координационни капацитет в управлението на кризи от невоенен характер, тъй като главните секретари са ключови фигури в структурата на държавната администрация. Освен, че отговарят за административното развитие и функциониране на институциите, те често имат най-добър оперативен поглед върху ресурсите, процедурите, механизмите, екипите и междуведомствените връзки.

По примера на Кралство Швеция, Главният секретар на МС може да бъде позициониран като основен координатор на институциите по време на кризи, като осъществява комуникация с главните секретари на ресорните министерства. Това може да се случи през междуведомствена работна група или съвет.

От своя страна главните секретари на министерства и ведомства следва да консолидират експертизата в своя ресор и да допринесат в изграждането на активен механизъм за обмяна на информация, идентифициране на експертен ресурс и съвместно планиране на действия в кризисни ситуации.

**Национални учения с постоянни групи за управление на кризи към министерства/ведомства.**

От една страна това предполага създаване на постоянни екипи за управление на кризи към всяка ресорна институция, които ежегодно участват в национални междуведомствени учения за управление на кризи от невоенен характер. Целта е подготовка за различни видове инциденти и сценарии, пред които правителството може да се изправи, включително прилагане на Матрицата на рисковете и избор на каталог от действия. Те могат да включват както бавно развиваща се криза, като епидемични

заболявания, подобни на Covid-19, до внезапни инциденти, като терористична атака или природно бедствие.

От друга страна, е необходимо утвърждаване на национален календар на ученията от Министерски съвет, който включва различни теми, редуващи видовете кризи. Много ключов компонент за ефективното провеждане на подобен тип учения е изготвянето на обучителните методологии, които следват единен стандарт и принципи. В тях следва да има ясно разписани обучителни цели и индикатори за тяхното измерване, които са изразени в релевантни активности, включващи формални и неформални обучителни методи, в това число ролеви игри, симулации, работа с казуси, сценарийно планиране, активности за развитие на меки умения, личностно развитие и себепознание на участниците и др.

В тези учения, следва да бъдат ангажирани и представители на гражданското общество - граждански организации, неформални доброволчески групи и др.

#### **Разработване на стандарти за обучение и сертифициране в управлението на кризи от невоенен характер. - ВУЗ, ИПА, МОН, CMDR NATO CoE.**

Това е ключова стъпка към изграждането на системен, устойчив и професионален капацитет в публичната администрация, образователния сектор и експертната общност, ангажирани в сектора. Целта е да се създаде Единна рамка от знания, умения и компетентности, както и съдържание и изисквания за обучения и сертификация, която да обхване всички ключови групи служители, работещи в управлението на кризи от невоенен характер - от централни органи, до местна власт, в това число и представители на гражданския сектор.

За целта е необходимо идентифициране на ключови профили и длъжности, които изискват обучение (кризисни мениджъри, главни секретари, експерти по сигурност, екипи на местната власт). Също така следва да се определят основните и надграждащи компетентности като например стратегическо мислене, междуинституционална координация, комуникация при кризи, правна рамка, работа с граждани и медии.

За ефектния процес на сертифициране, то следва да включва ясно определени нива на квалификация и сертифициращи органи. Сертифицирането трябва да е обвързано с изискванията за заемане на длъжности, свързани с управлението на кризи. В интерес на

проследяемостта и измерването на ефективността от тази дейност, би следвало да се създаде база данни/регистър за институционален контрол и анализ.

### **Изграждане на Национален координационен център за управление на кризи от невоенен характер към Министерски съвет.**

Въпреки, че това не е нова идея, нуждата от изграждането на работещ Национален координационен център за управление на кризи от невоенен характер към Министерски съвет се обуславя, за да бъдат обединени гледната точка/призмата на страните/институциите в целия спектър на кризи от невоенен характер.

Създаването на такъв център може да бъде стратегически и институционално обоснована мярка, насочена към централен и устойчив механизъм за планиране, координация и реакция при кризи, които не произтичат от военни заплахи, но застрашават националната сигурност, общественото здраве, социалния ред, екологичната устойчивост и инфраструктурата.

Такъв център би могъл да функционира като междуведомствен хъб - аналитичен, оперативен, комуникационен, обединявайки усилията, знанията и ресурсите на различни институции, агенции, научни звена, неправителствени организации и местни власти. Центърът би могъл да играе водеща роля както в ранното предупреждение и оценка на риска, така и в управлението на реакцията и възстановяването след криза. Той следва да разполага с правомощия за координация и свикване на съответните отговорни структури в условията на извънредни обстоятелства от невоенен характер.

В по-широк стратегически план, създаването на такъв център, би представлявал основополагаща стъпка към изграждането на т.нар “трети/четвърти стълб” на националната сигурност - “Гражданска сигурност”, която стои редом до отбраната, вътрешния ред и дипломацията.

Националният координационен център би следвало да има за задача, не само да осигурява синхрон между институциите, но и да създаде цялостен модел за междуинституционален подход на управление на кризи - модел, в който се споделят отговорности, ресурси и експертиза. Това би повишило ефективността и би допринесло за гарантирането, че в основата на всяко действие по време на криза, стои единно и consistently разбиране и реакция, обединяваща всички държавни и обществени субекти, участващи в управлението на кризи от невоенен характер.

В този смисъл, НКЦ не бива да се разглежда като още една институция, а по-скоро като архитектурен елемент в създаването на система за гражданска сигурност, ориентиран към устойчивост, превенция, адекватност на реакцията и системност в изграждането на обществени механизми.

В третата точка се представя разработен модел за усъвършенстване на междуинституционалната координация, който създава предпоставки за обособяване на “Гражданската сигурност” като самостоятелен стълб в националната сигурност. Развиват се по-задълбочено концептуално-институционални стъпки за това усъвършенстване и интегриране на сектора.

Разработеният модел е разглеждан като системно-организационна архитектура, която интегрира стратегическо, оперативно и аналитично управление. Моделът стъпва върху принципите на организационното проектиране, архитектурата и процесното описание, като цели да изгради гражданската сигурност не като периферна функция, а като самостоятелен управленски и координационен капацитет за управление от една страна на риска, а от друга на настъпили кризи от невоенен характер.

Организационната архитектура на модела включва четири взаимосвързани нива - стратегическо, координационно-оперативно, експертно-аналитично и обществено-партньорско, които обединяват държавните институции, научната общност, частния сектор и гражданското общество в единна координационна рамка. Моделът се основава на ключови принципи като системност и холистичен подход, междуинституционалност и интеграция, децентрализация и субсидиарност, както и прозрачност и гражданско участие.

За ефективното му функциониране са формулирани основни изисквания, които са свързани от една страна с нормативна яснота и стратегическо позициониране на гражданската сигурност, чрез постоянна координационна структура с ясно разписани функции. От друга страна, изискванията касаят устойчивото ресурсно обезпечаване и експертен капацитет, което гарантира интегриран управленски цикъл от превенция, до възстановяване. И не на последно място, партньорства с образователни институции за развитие на знание и компетенции.

Прилагането на модел има потенциал да осигури по-висока ефективност, прозрачност и координация при управление на кризи, както и устойчив механизъм за

институционализиране на гражданската сигурност като равностоеен стълб на националната сигурност.

Първата стъпка към прилагане на модела е свързана с разширяване капацитета на Съвета по сигурност към МС, като основен и вече утвърден инструмент за координация между институциите, за да играе ключова роля в обособяването на гражданската сигурност като отделен стълб на националната сигурност. Повишаването на неговия капацитет би могъл да стане със създаването към него на междуведомствена работна група за управление на кризи от невоенен характер, в чийто състав да бъдат ангажирани експерти от различните министерства и ведомства, имащи отношение по темата, както и представители на научно-изследователската общност, с утвърден опит и експертиза. Експертната работна група следва да се занимае с работата върху визия, концепция, стратегия и законодателна рамка, стъпвайки на вече постигнатото до тук.

Вторият вариант на институционална стъпка е добре забравеното “старо”, а именно създаване на отделен координационен механизъм към МС, като Междуведомствен съвет/Постоянна комисия по управление на кризи от невоенен характер към Министерски съвет, подкрепен от една страна със Секретариат, в лицето на администрацията на Министерски съвет (по примера на Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките) и от друга страна, с експертно-научен съвет, съставляван от утвърдени експерти в областта и представители на научно-изследователската общност. Именно такава комисия, през 2004 г., с помощта на своя научно-координационен съвет разработва “Бяла книга за гражданска защита на Република България”. Целта е, експертите, които биват привлечени в експертно-научния съвет, стъпвайки на опита на предходната комисия и разработеното от тях, да бъдат ангажирани с формулирането на визия, концепция, стратегия за гражданска сигурност, както и с работата по адаптирането и допълването на законодателната рамка.

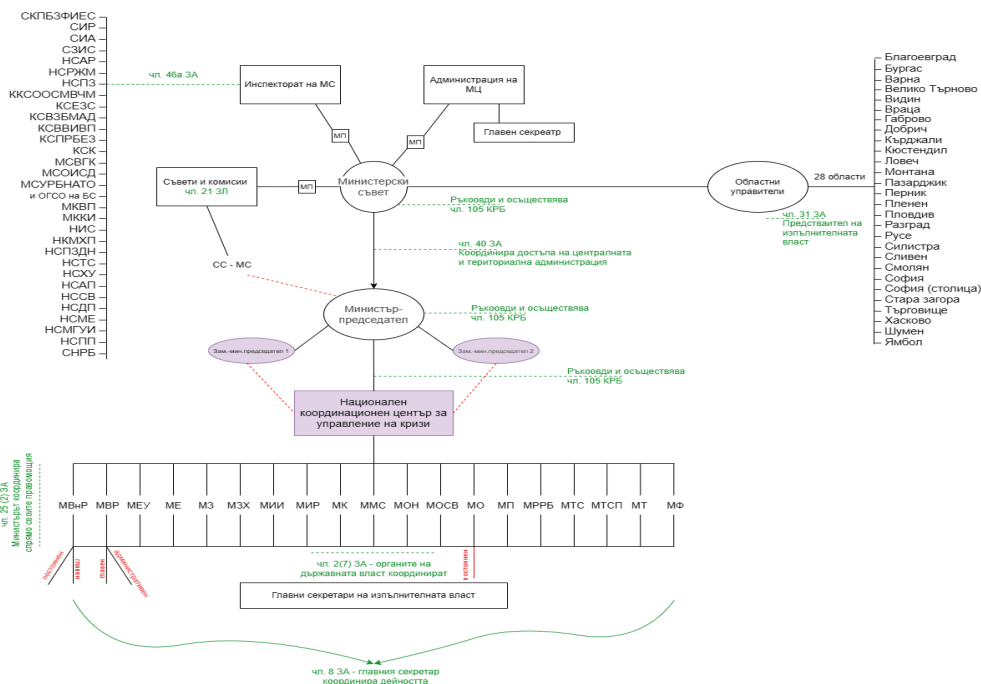
В Таблица №3 са обобщени стъпките и механизмите за междуинституционална координация, които биха могли да се предприемат.

Стъпки/механизми	Описание	Отговорна институция
------------------	----------	----------------------

Междуведомствена работна група към Съвета по сигурност при МС/Постоянна комисия по управление на кризи от невоенен характер при МС	Повишаване капацитета на Министерски съвет за работа по проблематиката. Разширяване на обхвата на реализиране на идентифицираните стъпки (визия, концепция, стратегия и т.н.)	Министерски съвет
Визия	Първа стъпка към обособяването на гражданската сигурност като отделен “стълб” на националната сигурност.	Междуведомствена работна група/ Постоянна комисия по управление на кризи от невоенен характер
Концепция	Пътна карта, която подрежда необходимите стъпки за утвърждаването на гражданската сигурност като самостоятелен стълб и служи като ориентир на институциите.	Междуведомствена работна група/Постоянна комисия по управление на кризи от невоенен характер
Стратегия	Документ с по-дългосрочен времеви хоризонт, формулирани измерими и реалистични стратегически цели, обезпечен с финансова рамка и индикатори за оценка.	Междуведомствена работна група/Постоянна комисия по управление на кризи от невоенен характер
Законодателна рамка	Обхваща защитата на населението и инфраструктурата, защитата на критичната инфраструктура (вкл.информационната критична инфраструктура), ролята на националната и местна власт, гражданския сектор и бизнеса	Народно събрание, Министерски съвет, Междуведомствена работна група/Постоянна комисия по управление на кризи от невоенен характер
Национален координационен център	Поставяне на основа за обособяване на самостоятелен стълб “гражданска сигурност”, с цел консолидиране и развитие на експертиза и опит, върху които да стъпи потенциална нова институция. Целта е по-плавна и постепенна промяна.	Министерски съвет
Образователни стандарти и програми	Интегриране на различните аспекти на гражданска сигурност в съответните учебни програми във висшите учебни заведения и обученията за експертите от публичната администрация	МОН, ВУЗ, Институт за публична администрация (ИПА) , CMDR NATO CoE

На следващо място в точката е разработен модел за институционализиране на Национален координационен център, който съдържа структура, бюджет и нормативно основание. На Схема 1 по-долу се вижда неговото място и взаимодействие с останалите участници в управлението на кризи от невоенен характер.

## Схема №1: Усъвършенстван модел за междуинституционална координация



Предложеният подобрен координационен модел/механизъм обуславя създаването на нова структура, координираща институциите при управление на кризи от невоенен характер, наречен Национален координационен център за управление на кризи. Разработката се базира на различните примери, които са разгледани в настоящия труд, стъпвайки на концепцията за всеобхватен подход на ЕС и НАТО, както и Рамка за институционални колективни действия (ICA - institutional collective action (ICA) framework). Идеята за структура е взимствана от ERCC на ЕС, както и от разгледаните примери на държави като САЩ, Швеция и Полша.

Като първа стъпка са формулирани цели на Националния координационен център, съгласно целите и функциите, които изпълняват подобни структури, които са разгледани във Втора глава в ЕС, НАТО, ООН и др. Целите могат да се дефинират по следния начин:

- Укрепване на междуинституционалната координация: Осигуряване на ефективно взаимодействие между различните институции на национално, регионално и местно ниво преди, по време на и след кризи от невоенен характер.

- Повишаване на готовността и устойчивостта чрез планиране, анализ на риска, обмен на информация и синхронизиране на усилията между различни сектори и нива на управление.

- Подкрепа на междуинституционалното взаимодействие чрез изграждане на механизми за междуведомствено сътрудничество и преодоляване на фрагментацията в управлението на кризи.

- Въвличане на гражданското общество и научната общност в процесите на превенция, планиране и възстановяване в съответствие с принципите на отворено управление и участие.

- Осигуряване на съвместимост и координация с международни партньори, включително чрез обмен на данни, добри практики и съвместни учения в рамките на ЕС, НАТО и ООН.

В Таблица №4 е разписана цялостна структура на Национален координационен център, със съответните административни звена, техните функции и необходимите щатни бройки по отделните звена, както и обща бройка. Представен е и ръководния екип на структурата и техните функции. За изготвянето на тази структура са взети предвид Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация и Класификатора на длъжностите в администрацията, както и Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията.

РЪКОВОДСТВО И АДМИНИСТРАТИВНИ ЗВЕНА	Функции	ЩАТНИ БРОЙКИ
Изпълнителен директор/Председател	Ръководи, организира и контролира изпълнението на дейностите на НКЦ. Назначава се с постановление на Министерски съвет, за срок от 5 години.	1
Заместник-директор/председател (политически кабинет)	Подпомага министър-председателя при формулирането и разработването на конкретни решения за провеждане на правителствената политика в сферата на неговите правомощия	1
Съветник по гражданска сигурност	Осъществява експертна подкрепа при разработване на политики, планове и анализи, свързани с управлението на кризи и защитата на населението.	1
Главен секретар	Главният секретар ръководи, координира и контролира функционирането на администрацията на НКЦ. Осъществява общия контрол за изпълнението на възложените задачи; осъществява взаимодействие с главния секретар на Министерски съвет и други институции; утвърждава длъжностните характеристики на служителите;	1

ОБЩА АДМИНИСТРАЦИЯ		14
Дирекция "Административно-правно и финансово-стопанско обслужване"		12
Отдел "Административно-правен и обществени поръчки"	Правна консултация, съответствие с регулации, административно право, обществени поръчки, административно обслужване.	6
Отдел "Финансово-счетоводен и човешки ресурси"	Отделът организира, ръководи и контролира финансовата дейност и счетоводната отчетност ( в т.ч. обществени поръчки, сключване на договори за доставка); Мениджмънт на човешките ресурси, спазването на трудовото право и стандартите на работа, администрирането на възнагражденията на служителите и назначаване.	6
Служител по сигурност на информацията	Отговаря за отчетността и съхраняването на материалите, съдържащи класифицирана информация. Съхранява списъците на служителите, допуснати до работа с материали, съдържащи класифицирана информация.	2
СПЕЦИАЛИЗИРАНА АДМИНИСТРАЦИЯ		60
Дирекция "Политики и стратегическо планиране"	Стратегическо планиране и развитие на политики. Разработване на дългосрочни стратегии и политики, свързани с управлението на кризи. Изграждане на и поддържане на стандарт за междуинституционална координация и взаимодействие.	6
Дирекция „Управление на кризи и защита на критичната инфраструктура“	Оперативно управление на кризи, координация между институциите при реагиране на извънредни ситуации, мониторинг на текущата обстановка, оценка на ефективността на мерките и развитието на способности за реагиране.	21
Отдел „Операции за реагиране при извънредни ситуации“	Реализация на оперативни планове и действия по време на извънредни ситуации, включително пожари, наводнения, земетресения и други природни бедствия. Реагиране на инциденти и управление на оперативните аспекти на кризисните ситуации. Координация на ресурсите и комуникация между институциите в реално време. Интегриране на междуинституционални усилия за ефективно управление на кризите и координиране на действията при различни видове извънредни ситуации.	6
Отдел „Мониторинг и оценка“	Постоянен мониторинг на текущата обстановка и управление на системи за предупреждение. Контрол на действията по време на кризи и оценка на ефективността на предприетите мерки. Анализ на кризисните операции и предоставяне на обратна връзка за оптимизация на управлението. Събиране и анализ на данни за оценка на нуждите и резултатите от кризисните действия.	6

Отдел „Способности за реагиране при извънредни ситуации“	Развитие и подобряване на оперативните способности за реагиране на извънредни ситуации. Провеждане на тренировки и учения за повишаване на готовността на екипите. Поддържане на ресурси и инфраструктура за бързо реагиране. Осигуряване на интеграция и координация на междуинституционалните ресурси и способности.	6
Отдел“Критична инфраструктура”		3
Дирекция „Анализи и проучвания“	Извършване на детайлни проучвания и оценки на рисковете за предоставяне на стратегически данни и анализи. Съставяне на обосновани доклади и препоръки, които насочват подобренията в кризисното управление и подготовката.	12
Отдел "Оценка на риска"	Идентифициране на рискове и уязвимости, както и оценка на тяхното влияние.	6
Отдел "Доклади и препоръки"	Изготвяне на анализи и доклади с препоръки за подобряване на готовността и реакциите при кризи.	6
Дирекция „Комуникация и връзки с обществеността“	Връзки с обществеността, комуникация с институции и НПО, управление на медийни кампании.	12
Отдел „Връзки с обществеността и медии“	Медийни комуникации, връзка с обществеността, организиране на пресконференции и информационни кампании.	6
Отдел „Връзки с институции и партньори“	Координация с други държавни институции, НПО и международни организации, изграждане на партньорства.	6
Дирекция „Технологии и информационни системи“	Поддръжка на технологичната инфраструктура, управление на информационните системи, киберсигурност.	12
Отдел „Информационни системи и база данни“	Управление на бази данни, поддръжка на информационни системи, разработка на софтуерни решения.	6
Отдел "Киберсигурност и техническа поддръжка"	Осигуряване на киберсигурност, мониторинг на мрежовата сигурност, техническа обезпеченост, поддръжка на софтуер.	6
	ОБЩО ЩАТНИ БРОЙКИ	81

Съгласно представената структура, е планиран следният примерен бюджет, съобразен със Закона за държавния бюджет 2024, Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация и Класификатора на длъжностите в администрацията, както и Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Взета е предвид и Средносрочната бюджетна прогноза, както и Плана за управление на риска от бедствия в Република България. На Таблица № 13 е представен цялостен прогнозен бюджет от 4 384 400 лв., който е минималната сума, на база на тази структура. Бюджетът може да варира между 4 - 6 000 000 лв. в зависимост от една

страна от стратегическите приоритети на правителството по отношение на управлението.

Таблица № 13 - Проект на бюджет на Национален координационен център

Ръководство и административни звена				
Длъжност	Щатни бройки	Заплата (месечна)	Годишна сума	Обосновка
Изпълнителен директор/Председател	1	5000	60000	Бюджетът за изпълнителния директор е планиран на база на средните месечни възнаграждения за ръководители в държавната администрация, съгласно <u>Закон за държавния бюджет 2024.</u>
Заместник-директор	1	4500	54000	Заплатата на заместник-директора е изчислено на база на възнагражденията за ръководни кадри в специализираните звена, съгласно <u>Бюджет 2024.</u>
Съветник по гражданска сигурност	1	4500	54000	Взети са предвид публикувани данни и информация за възнаграждения в постановления.
Главен секретар	1	4200	50400	Планирано е възнаграждение в съответствие с възнагражденията за висши служители, регулирани от <u>Наредбата</u> за заплатите на служителите в държавната администрация и <u>Класификатора</u> на длъжностите в администрацията, както и <u>Наредба</u> за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията.
Обща администрация				
Длъжност/Отдел	Щатни бройки	Заплата (месечна)	Годишна сума	Обосновка

Дирекция "Административно-правно и финансово-стопанско обслужване"	12	2500	360000	Бюджетът е планиран съгласно анализите за общата администрация в Средносрочната бюджетна прогноза 2023-2025.
Отдел "Административно-правен и обществени поръчки"	6	2700	194400	Разходите са базирани на средни възнаграждения за юристи и експерти в областта на обществените поръчки, съгласно Закон за държавния бюджета 2024.
Отдел "Финансово-счетоводен и човешки ресурси"	6	2700	194400	Разходите са планирани на база на Класификатора на длъжностите в администрацията, съгласно Средносрочната бюджетна прогноза.
Служител по сигурност на информацията	2	2800	67200	Планирано възнаграждение на база на необходимостта от сигурност на информацията, съгласно <u>Закона за защита на класифицираната информация</u> (ЗЗКИ) и <u>Правилник за прилагане на ЗЗКИ</u> .
Специализирана администрация				
Длъжност/Отдел	Щатни бройки	Заплата (месечна)	Годишна сума	Обосновка
Дирекция „Политики и стратегическо планиране“	6	3000	216000	Възнагражденията са изчислени на база на възнаграждения за експерти по стратегическо планиране в държавната администрация, съгласно Бюджет 2024.
Дирекция „Управление на кризи и защита на критичната инфраструктура“	18	3200	691200	Възнагражденията са базирани на анализ на възнагражденията в кризисното управление и координация на институциите, съгласно Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите.

Отдел „Операции за реагиране при извънредни ситуации“	6	3000	216000	Разходите са базирани на нуждите за оперативни действия при бедствия, съгласно <u>Средносрочна бюджетна прогноза 2023-2025</u> и <u>Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза 2024-2026</u> . Взети са предвид насоките на Механизма за гражданска защита на ЕК, както и приетите <u>нови правила за укрепване на реагирането при бедствия от 2021</u> , както и принципите при сформирание на допълнителния резерв за реагиране при бедствия на ЕС - <u>RescEU</u> .
Отдел „Мониторинг и оценка“	6	3000	216000	Разходите са базирани на оценка на нуждите за мониторинг и контрол при кризи, съгласно Бюджет 2024.
Отдел „Способности за реагиране при извънредни ситуации“	6	3200	230400	Разходите са планирани на база на нуждите за обучение и готовност за реагиране, съгласно Средносрочната бюджетна прогноза 2023-2025.
Отдел “Критична инфраструктура”	3	3200	230400	Разходите са планирани на база на нуждите за защита на критичната инфраструктура. Средносрочната бюджетна прогноза 2023-2025.
Дирекция „Анализи и проучвания“	12	3100	446400	Разходите са базирани на възнаграждения за анализатори и експерти по оценки на риска, съгласно Средносрочна бюджетна прогноза.
Обучение и развитие				
Категория	x	x	Годишен разход (лв.)	Обосновка
Обучение и развитие на персонала	x	x	131800	Разходи за обучения на персонала, съгласно насоките в Средносрочната бюджетна прогноза 2023-2025.

- Курсове и семинари	x	x	45000	Разходи за курсове и семинари, планирани на база разходи в аналогични институции.
- Учебни материали и ресурси	x	x	14400	Разходи за учебни материали, съгласно нуждите за оперативни и специализирани обучения.
- Тренировки и симулации	x	x	72400	Разходи за тренировки и симулации, базирани на прогнозите в План за управление на риска от бедствия в България
Резерв за извънредни ситуации				
Тип извънредна ситуация	x	x	Годишна сума	Обосновка
Пожари	x	x	120000	Съгласно <u>Оценка на риска от горски пожари в България</u>
Наводнения	x	x	144000	Съгласно <u>Оценка на риска от наводнения в България</u>
Земетресения	x	x	180000	Съгласно <u>Оценка на риска от земетресения в България</u>
Епидемии	x	x	96000	Съгласно <u>Оценка на риска от заразни болести при човека в България</u> и <u>Оценка на риска от заразни болести по растенията и животните в България</u>
Обобщен бюджет				
Разходни пера			Сума (BGN)	
Ръководство и административни звена			218400	
Обща администрация			816000	
Специализирана администрация			2016000	
Резерв за извънредни ситуации			540000	

Обучение и развитие на персонала			263600	
Оперативни и логистични разходи			300000	На база на сходни структури и съобразено с нуждите на публичната администрация
		Общо	4384400	

Освен бюджетната издръжка, Центърът би могъл да използва интегрирането на иновативни механизми за финансиране, като публично-частното партньорство (ПЧП), проектно финансиране, включително чрез програми и инициативи на Европейския съюз (ЕС) и НАТО като Европейският фонд за стратегически инвестиции (EFSD), Horizon Europe, Оперативна програма “Околна среда”, Emergency Support Instrument (ESI), Science for Peace and Security Programme (SPS), NATO Security Investment Programme (NSIP), Defence Planning and Analysis. Този подход за оптимизиране на ресурсите би могъл да надхвърли многократно планирания бюджет и ще доведе до повишаване на ефективността при реализацията на стратегически проекти в сферата на управлението на кризи от невоенен характер.

*Текстове за проектозакон за създаване на Национален координационен център*

На първо място трябва да се уточни, че Координационния център следва да е част от структурата на Министерски съвет, за да има нужното управленско ниво, което да му позволява да координира изпълнителната власт в лицето на министерствата. В тази връзка към Министерски съвет с постановление, следва да се създаде Националния координационен център за управление на кризи като юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София.

В закона, Националния координационен център следва да се дефинира като орган за координиране на политиката за управление на кризи от невоенен характер и методическа подкрепа при операции за реагиране.

Влиза в категорията на административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт към Министерски съвет

В Таблица 5 са представени предложения за по-общите и основополагащи елементи на текстовете за законопроекта, с които да се създаде Национален координационен център за управление на кризи от невоенен характер.

Таблица 5: Текстовете за проектозакон за създаване на Национален координационен център за управление на кризи.

НОРМА	Текстовете за проектозакон
Статут/създаване	Към Министерски съвет с постановление, се създава Националният координационен център за управление на кризи като юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София.
Цел/общо положение	Националният координационен център е орган за координиране на политиката за управление на кризи от невоенен характер и методическа подкрепа при операции за реагиране.
Структура	Структурата и организацията на дейността на Националният координационен център се определят с устройствен правилник, издаден от Министерски съвет. Националният координационен център се управлява и представлява от директор.
Директор	Директорът се назначава с постановление на Министерски съвет за срок от 5 години. Председателят на Координационния център организира, ръководи и контролира изпълнението на функциите и дейностите, възложени на Координационния център, и го представлява.
Връзка с други структури	Директорът на Координационния център е член на Съвета по сигурността, който представлява консултативен и координиращ орган към Министерския съвет и на Консултативния съвет за национална сигурност към президента на Р България.
Функции на НКЦ	Националният координационен център: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Координира дейностите на компетентните органи и институции при управление на кризи от невоенен характер на национално, регионално и местно ниво;</li> <li>- Осъществява анализи, проучвания и оценка на риска, като събира, обработва и обобщава информация, свързана със заплахи, инциденти и потенциални кризи, включително чрез използване на експертен и научно-изследователски капацитет.</li> <li>- Разработва и актуализира стратегически и оперативни документи, включително Националния план за управление на кризи и други секторни и междусекторни планове;</li> <li>- Извършва мониторинг на развитието на кризисни ситуации и подготвя регулярни доклади и препоръки от Министерски съвет и съответните компетентни органи;</li> <li>- Създава и поддържа система за ранно предупреждение и обмен на информация, включително чрез оперативни комуникационни връзки със съответните национални и международни органи и структури;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Организира и координира съвместни учения и симулации, насочени към подобряване на междуинституционалната координация и готовност за взаимодействие, както и проверка на готовността на институциите.</li> <li>- Подпомага дейностите по възстановяване и намаляване на последствията след настъпване на кризи чрез координиране на усилията между участващите органи и организации;</li> <li>- Съдейства за прилагане на международни стандарти и практики в областта на гражданската сигурност, като осъществява взаимодействие с органите на ЕС, НАТО, ООН и други международни партньори;</li> <li>- Осигурява гражданско участие и прозрачност, включително чрез информираност, консултации и включване на граждански, академични и професионални организации в процеса на управление на кризи;</li> <li>- Извършване и на други дейности, свързани с изпълнението на задачи по координация, превенция, реагиране и възстановяване, възложени със закон или с акт на МС.</li> </ul>
Задачи на директора	<p>Директорът на Координационния център:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Изготвя проектобюджет на Координационния център и наблюдава изпълнението му;</li> <li>- Изготвя Годишен работен план на Координационния център и наблюдава изпълнението му.</li> <li>- Организира, управлява и контролира разходването на резервния фонд;</li> <li>- Ръководи управлението на човешките ресурси и социалната политика;</li> <li>- Утвърждава етичен кодекс за поведение на държавните служители, наети в Координационния център;</li> <li>- Изготвя и представя в Министерския съвет не по-късно от 31 март всяка година годишен отчет за работата на Координационния център за предходната година;</li> <li>- Управлява имуществото и вещите на Координационния център в държавна собственост;</li> <li>- Сътрудничи с партньорски служби на други държави, с международни органи и организации;</li> <li>- Изпълнява и други правомощия, възложени му със закон.</li> </ul>
Заместник-директор	<p>При изпълнение на задълженията си директорът се подпомага от заместник-директор назначени с решение на Министерския съвет за срок от 5 години по предложение на директора. Директорът има правомощия да делегира с административен ред правомощия на заместник-директора и да определя неговите функции.</p>

Вземайки предвид необходимостта от уеднаквени разбирания и създаване на стандарт за междуинституционална координация, в **четвъртата точка** на тази глава, се предлага включването на конкретна дисциплина в Учебните планове на специалностите с управленско-икономически профил в сектора за сигурност.

Настоящата дисертация се фокусира върху бакалавърската и магистърските програми в УНСС, катедра “Национална и регионална сигурност”, с подкрепата на която е разработена настоящата дисертация. В катедрата, вече 35 години, се подготвят именно управленски кадри и експерти за сектора за сигурност. Дисертацията си поставя за цел, с този резултат, да допринесе за развитието на учебните планове на катедрата и да подобри тяхната конкурентност, спрямо други подобни специалности, в други университети.

В тази връзка, е разработена учебна програма по дисциплината “Междуинституционална координация в сектора за сигурност”, предназначена за учебния план на специалност “Икономика на отбраната и сигурността” в ОКС “Бакалавър” на катедрата. Тя цели да даде на обучаемите необходимите им теоретически знания, умения и компетентности за осъществяването на междуинституционална координация, използването на механизмите за междуинституционалната координация и експертното участие в тях, познаването ролята и отговорностите на институциите, нормативната рамка, както и икономическите аспекти и ефективността на управлението на ресурсите.

За да бъдат разработени учебните програми е направен преглед на учебните планове и отделни учебни програми, в следните специалности и университети, където се обучават специалисти за сектора за сигурност, с фокус върху управлението на кризи, извънредните ситуации и защита на населението.

“Защита на населението и критичната инфраструктура” - факултет “Командно-щабен”, ”ВА “Г.С.Раковски” - София - магистър

„Защита на населението и инфраструктурата” - факултет “Сигурност и отбрана”, НВУ “Васил Левски” В.Търново - бакалавър

„Защита на населението от бедствия, аварии и катастрофи”, факултет “Сигурност и отбрана”, НВУ “Васил Левски” В.Търново - бакалавър

„Защита на населението и инфраструктурата” - факултет “Сигурност и отбрана”, НВУ “Васил Левски” В.Търново - магистър

„Защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи” - факултет “Сигурност и отбрана”, НВУ “Васил Левски” В.Търново - магистър

“Пожарна и аварийна безопасност” - Факултет „Пожарна безопасност и защита на населението“, Академия на МВР - бакалавър

“Управление при кризи от хуманитарен характер” - Факултет „Пожарна безопасност и защита на населението“, Академия на МВР - магистър

“Пожарна и аварийна безопасност” - Факултет „Пожарна безопасност и защита на населението“, Академия на МВР - магистър

Както се вижда от таблица №15, дисциплината е с планиран хорариум от 60 часа аудиторна заетост и 30 часа извънаудиторна заетост. Аудиторната заетост е разделена по равно между лекциите и упражненията и включва общо 12 теми, както следва:

Таблица 6: Учебна програма “Междуинституционална координация в сектора за сигурност”

№	ТЕМА	Аудиторна заетост (часове)	
		Л	У
1.	<p>ВЪВЕДЕНИЕ В МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>INTRODUCTION TO INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Основни термини и понятия. Координацията като управленска функция. Дефиниция за координация, взаимодействие, сътрудничество между институциите. Типове координация (хоризонтална, вертикална). Основни участници и техните роли. Правна рамка и регулации</p>	4	4
2.	<p>ПУБЛИЧЕН СЕКТОР ЗА СИГУРНОСТ</p> <p>PUBLIC SECURITY SECTOR</p> <p>Публичен сектор. Роля и значение на публичния сектор за обществената сигурност. Основни институции и техните функции. Основни закони и регулации, касаещи публичната сигурност.</p>	4	4
3.	<p>ПРАВНА РАМКА НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>LEGAL FRAMEWORK OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Въведение в правната рамка на междуинституционалната координация. Значение на правните норми за координацията между институциите. Механизми и инструменти за междуинституционална координация.</p>	4	4
4.	<p>ИКОНОМИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p>	2	2

№	ТЕМА	Аудиторна заетост (часове)	
		Редовно обучение	
		Л	У
	<p>ECONOMIC ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Ефективности, икономичност и ефикасност.</p> <p>Икономическа ефективност на съвместните действия.</p> <p>Намаляване на разходите чрез координация между институциите. Разпределение на ресурси за съвместни операции.</p>		
5.	<p>СТАНДАРТИ ЗА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>INTERNATIONAL AND NATIONAL COORDINATION STANDARDS</p> <p>Основни принципи и правила на комуникация, координация и взаимодействие между институциите.</p> <p>Международни и национални стандарти за координация.</p>	2	2
6.	<p>МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>MONITORING AND EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Разработка на стандарти и индикатори за измерване на ефективността на междуинституционалната координация. Количествени и качествени методи за оценка на ефективността. Установяване на ясни процедури за събиране и анализ на данни, свързани с координацията между различни институции.</p>	2	2
7.	<p>ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА И ПУБЛИЧНИ КОМУНИКАЦИИ</p> <p>PUBLIC RELATIONS AND PUBLIC COMMUNICATIONS</p> <p>Основни принципи и правила на комуникация с обществеността.</p> <p>Влиянието на ефективната координация върху националната сигурност и общественото доверие.</p>	2	2

№	ТЕМА	Аудиторна заетост (часове)	
		Редовно обучение	
		Л	У
8.	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION AT NATIONAL AND LOCAL LEVEL</p> <p>Основни принципи и практики на междуинституционална координация.</p> <p>Основни национални институции и техните роли. Основни местни институции и техните роли. Взаимодействие между национални и местни институции.</p> <p>Механизми за координация между национални и местни институции (съвместни работни групи, консултативни и координационни съвети).</p> <p>Инструменти и технологии, които подпомагат взаимодействието (информационни системи, платформи за сътрудничество).</p>	2	2
9.	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ КРИЗИ ОТ НЕВОЕЕНЕН ХАРАКТЕР</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISES</p> <p>Кризи от невоенен характер. Специфични отговорности и функции на всяка институция при кризи от невоенен характер. Правна рамка на междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер.</p> <p>Механизми за координация и сътрудничество между институции при кризи.</p> <p>Инструменти и технологии за управление на кризи. Платформи за обмен на информация. Системи за ранно предупреждение..</p>	2	2
10.	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN COUNTERING CRIMINAL ACTIVITY</p> <p>Междуинституционална координация при трафик на хора.</p> <p>Междуинституционална координация при контрабанда.</p> <p>Междуинституционална координация при производство и разпространение на наркотици.</p>	2	2
11.	<p>ОБУЧЕНИЕ И ПОДГОТОВКА НА ЕКСПЕРТИТЕ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ</p> <p>TRAINING AND PREPARATION OF SECURITY SECTOR EXPERTS</p> <p>Значение на обучението за ефективна координация.</p> <p>Интердисциплинарен подход в обучителните програми. Етика и нормативна рамка в обучението.</p>	2	2

№	ТЕМА	Аудиторна заетост (часове)	
		Редовно обучение	
		Л	У
12.	<p>ЕТИЧНИ АСПЕКТИ И СТАНДАРТИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>ETHICAL ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Прозрачност и отчетност в координацията между институциите. Доверието между институциите. Сигурност на информацията. Етични норми и стандарти при кризи и извънредни ситуации.</p>	2	2
	Общо	30	30

За специалност “Икономика на вътрешния ред” в ОКС “Магистър” е разработена учебната програма по дисциплината “Междуинституционална координация при управление на кризи от невоенен характер.”, която цели да даде на обучаемите необходимите експертни знания, умения и компетентности за работа в сектора за сигурност, и да се фокусира по-специално в междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер. Дисциплината е разработена така, че да постави теоретичната рамка с основните понятия и термини, както и да разгърне цялостния обхват на сектора за сигурност при управлението на кризи от невоенен характер и различните аспекти, свързани с нормативната база, механизмите, ролята и отговорностите на институциите, както и икономическите аспекти и ролята на междуинституционалната координация в ефективното управление на ресурсите. Учебната програма включва теми свързани с междуинституционалната координация при различни кризи от невоенен характер като наводнения, пожари, земетресения, пандемии, което дава възможност на обучаемите да видят както приликите, така и спецификите при различните случаи.

На таблицата по-долу е представена подробно учебната програма по дисциплината, която включва 60 часа аудиторна заетост от лекции в ОКС “Магистър”. Програмата представя на обучаемите 14 теми, които позволяват на обучаемите да придобият по-тясна компетентност във връзка с работата на сектора за сигурност при управление на кризи от невоенен характер.

Таблица №7: Учебна програма “Междуинституционална координация при управление на кризи от невоенен характер.”

№	Тема	Аудиторна заетост
		Л
1	<p>ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ ВЪВ ВЪТРЕШНАТА СИГУРНОСТ.</p> <p>THEORETICAL FOUNDATIONS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN INTERNAL SECURITY.</p> <p>Основни термини и понятия. Комуникация, координация, сътрудничество и взаимодействие между институциите. Йерархичност и субординация.</p>	5
2	<p>ПУБЛИЧЕН СЕКТОР ЗА СИГУРНОСТ В ОБЛАСТТА НА КРИЗИТЕ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР.</p> <p>PUBLIC SECURITY SECURITY IN THE FIELD OF NON-MILITARY CRISIS.</p> <p>Обхват, институции, роли и отговорности. Определение и ключови компоненти на сектора за сигурност. Основни институции в сектора за сигурност Преглед на основните функции и цели на институциите при управление на кризи от невоенен характер.. Видове кризи от невоенен характер и техните характеристики.</p>	5
4	<p>ИКОНОМИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>ECONOMIC ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Ефективности, икономичност и ефикасност. Икономическа ефективност на съвместните действия. Намалване на разходите чрез координация между институциите. Разпределение на ресурси за съвместни операции.</p>	5
5	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ ОТ НЕВОЕНЕН ХАРАКТЕР.</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION AT NATIONAL AND LOCAL LEVEL IN THE MANAGEMENT OF CRISIS OF A NON-MILITARY CHARACTER.</p> <p>Роли и отговорности на институциите на национално и местно ниво. Национални институции: правомощия и функции. Местни институции: правомощия и взаимодействие с националните органи.</p> <p>Взаимодействие между национални и местни власти. Създаване на координационни съвети и работни групи. Комуникация между институции при управление на кризи. Ролята на комуникационните канали. Етапи на управление на кризи от невоенен характер. Предварително планиране и подготовка. Реакция при възникване на криза и координация на действията. Възстановяване и оценка на ефективността на действията</p>	5

6	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ ПОЖАРИ</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN THE EVENT OF FIRES</p> <p>Основни институции, отговорни за пожарната безопасност (пожарни служби, местни власти, полиция и др.). Взаимодействие между държавни, регионални и местни институции. Законодателство и регулаторни рамки, свързани с пожарната безопасност. Международни и национални стандарти за противопожарна безопасност. Механизми за координация между институциите при пожари. Системи за ранно предупреждение и мониторинг на пожари. Платформи за обмен на информация между институциите. Етапи на координация при пожари</p>	4
7	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ НАВОДНЕНИЯ</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL FLOOD COORDINATION</p> <p>Роли и отговорности на институциите при наводнения. Взаимодействие между държавни, регионални и местни институции. Законодателство и регулаторни рамки, свързани с наводненията. Механизми и инструменти за координация при наводнения. Етапи на координация при наводнения.</p>	4
8	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ ЗАМЕТРЕСЕНИЯ</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN EARTHQUAKES</p> <p>Роли и отговорности на институциите при земетресения. Законодателна и регулаторна рамка, свързана със земетресенията. Механизми за координация между институциите. . Етапи на координация при земетресения.</p>	4
9	<p>МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ ПРИ ПАНДЕМИЯ/ЗДРАВНИ КРИЗИ</p> <p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN PANDEMIC/HEALTH CRISES</p> <p>Роли и отговорности на институциите при здравни кризи. Взаимодействие между национални и международни здравни организации. Международна и национална правна рамка и регулации.</p> <p>Механизми за координация между здравните и други институции. Информационни системи и технологии за управление на здравни кризи</p>	4
10	<p>ИКОНОМИЧЕСКА ЕФЕКТИВНОСТ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗИ И РОЛЯТА НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ.</p> <p>ECONOMIC EFFICIENCY IN CRISIS MANAGEMENT AND THE ROLE OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION.</p> <p>Основни показатели за ефективност. Синергия и споделяне на ресурси между институциите за намаляване на дублирането на дейности. Икономически механизми за разпределение на ограничени публични ресурси. Съвместни операции и тяхната икономическа полза</p>	4

11	<p>СТАНДАРТИ ЗА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>INTERNATIONAL AND NATIONAL COORDINATION STANDARDS</p> <p>Основни принципи и правила на комуникация, координация и взаимодействие между институциите.</p> <p>Международни и национални стандарти за координация.</p>	4
12	<p>МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>MONITORING AND EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Разработка на стандарти и индикатори за измерване на ефективността на междуинституционалната координация. Количествени и качествени методи за оценка на ефективността. Установяване на ясни процедури за събиране и анализ на данни, свързани с координацията между различни институции.</p>	4
13	<p>ЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЯ</p> <p>ETHICAL ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Прозрачност и отчетност в координацията между институциите. Доверието между институциите. Сигурност на информацията. Етични норми при кризи и извънредни ситуации.</p>	4
14	<p>ОБУЧЕНИЕ И ПОДГОТОВКА НА ЕКСПЕРТИТЕ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ</p> <p>TRAINING AND PREPARATION OF SECURITY SECTOR EXPERTS</p> <p>Значение на обучението за ефективна координация.Интердисциплинарен подход в учебните програми. Етика и нормативна рамка в обучението.</p>	3
	Общо	60

И двете учебни програми са разработени в цялост, съгласно стандартите на Университета за национално и световно стопанство (УНСС) и могат да се разгледат подробно в Приложение 7. Разписани са подробно знанията, уменията, компетентностите, както и нагласите, които програмата цели да развие у обучаемите, съгласно изискванията на образователно-квалификационните степени, в съответствие с Националната квалификационна рамка и Европейската референтна рамка на Ключовите компетентности за учене през целия живот.

Предложените Учебни програми биха могли да се имплементират и в бакалавърски и/или магистърски програми на други университети, които обучават специалисти по

мениджмънт на сигурността, управлението на извънредни ситуации и др., в това число Национален военен университет “Васил Левски”, Висше военно училище “Никола Вапцаров”, Военна академия “Георги Стойков Раковски”. Нов български университет, Университет по библиотекознание и информационни технологии.

## **ИЗВОДИ**

1. Пандемията Covid-19 функционира като стрес тест за институционалната устойчивост на Република България, разкривайки дълбоки структурни дефицити в нормативната уредба и координационните механизми между органите с отговорности в областта на националната сигурност и управление на кризи от невоенен характер.

2. Липсата на формални и включващи механизми за взаимодействие с гражданското общество, неправителствените организации и научно-изследователската общност, води до реактивен, а не проактивен модел на управление на кризите от невоенен характер. Проведеният емпиричен анализ потвърди, че при кризи от невоенен характер доминират фрагментирани реакции и институционални дублирания, които водят до забавена и неефективна реакция на държавните институции.

3. Мерките за усъвършенстване на междуинституционалната координация следва да се изграждат върху принципите на системност, интегрираност, превенция и устойчивост. Те следва да бъдат част от национален модел, базиран на споделени отговорности между държавни институции, местна власт, НПО, научни среди и частен сектор. Предложената концепция за Национален координационен център за управление на кризи от невоенен характер е алтернатива, която отговаря на нуждата от институционален механизъм, съчетаващ стратегическото планиране междуведомствената интеграция и комуникационна свързаност, аналогично на ERCC (ЕС), FEMA (САЩ) и RCB(Швеция), но адаптиран към българския контекст.

4. Обособяването на гражданската сигурност като отделен стълб на националната сигурност е концептуално необходимо, с оглед на нарастващото значение на рисковете от невоенен характер - пандемии, природни бедствия, киберзаплахи и социални кризи - и изисква системна институционална и правна рамка за управление и координация.

5. Образователния модел, предложен в изследването, очертава липсващото звено между теорията и практиката в подготовката на кадри за управление на кризи от невоенен характер. Въвеждането на дисциплина по “междуинституционална

координация” в програмите на катедра “Национална и регионална сигурност” би допринесло от една страна за тяхната актуалност и конкурентоспособност спрямо други университети и катедри, които подготвят кадри за този сектор, от друга е потенциална възможност за повишаване компетентността и капацитета на администрацията и за създаване на обща култура на сътрудничество и споделени отговорности.

6. Междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер следва да се мисли не само като оперативна необходимост, но и като демократична ценност, която изисква прозрачност, отчетност и ефективно включване на гражданите в процесите на вземане на решения и реакция при заплахи от невоенен характер.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Дисертационния труд поставя във фокуса необходимостта от преосмисляне на начина на функциониране на настоящата система за управление на кризи от невоенен характер на Република България и стратегическата ѝ трансформация.

Бе поставен акцент върху ключовата роля на ефективната междуинституционалната координация при управлението на кризи от невоенен характер, по-специално при кризата с Covid-19 като основен казус в изследването, поради нейната актуалност, предизвикателност и интердисциплинарен характер.

Изследването показва, че в съвременната среда, ефективната превенция, подготовка и отговор на кризи от невоенен характер, изискват не просто междуинституционална координация, а създаване на функционално обвързана, интегрирана и управляема система за гражданската сигурност.

В този смисъл, обособяването на гражданската сигурност, като отделен и равностоен елемент на националната сигурност, следва да се разглежда като стратегическа необходимост, диктувана от реалната динамика на рисковете и уязвимостите, пред които е изправено обществото.

За да постигне своята цел, а именно да предложи конкретни първи стъпки за институционално утвърждаване на гражданската сигурност като самостоятелен стълб на националната сигурност и да формулира практически ориентирани препоръки, в дисертацията са разгледани основни дефиниции, характеристики и елементи на управлението на кризи от невоенен характер, в това число кризи със здравен характер. Представена е същността на междуинституционалната координация и нейните основни елементи и аспекти.

Идентифицирани са проблеми, свързани както с междуинституционалната координация в сектора за сигурност в България, така и в частност по отношение на междуинституционалната координация по време на пандемията.

Изследвани са тенденции и механизми за осъществяване на междуинституционална координация на национално и международно ниво. Разгледани са и са съпоставени различни подходи, демонстриращи всеобхватен подход, координиращ от една страна, развитието на научно-изследователския капацитет при пандемии и от друга отговора на институциите по време на пандемии.

Изследването се фокусира върху управлението на Covid кризата на национално ниво и за тази цел, с помощта на Content и GAP анализ, са идентифицирани основни пропуски в системата за управление на кризи от невоенен характер, свързани с развитието на законодателната рамка, управлението на институциите, структурата на управление и административния процес за управление на кризи.

На базата на идентифицираните проблеми, пропуски и изследваните подходи за управление на кризи от невоенен характер, в настоящия дисертационен труд са разработени концептуално-институционални стъпки за обособяване на гражданската сигурност като самостоятелна ос на националната сигурност, които в този контекст да допринесат за усъвършенстване на междуинституционална координация при кризи от невоенен характер.

Предложени са както конкретни стъпки и механизми, включващи гражданското общество и подплатяващи капацитета с научно-изследователска експертиза, така и основна концепция за изграждане на първоначална координираща структура, с проект на бюджет и проект на законодателни текстове, касаещи създаването ѝ, която да даде начален тласък за структурните промени.

Настоящия дисертационен труд, обръща внимание и върху подготовката и обучението на експерти за сектора за сигурност, в областта на междуинституционалната координация и в тази връзка са разработени учебни програми за нуждите на обучението в катедра “Национална и регионална сигурност” на УНСС, с чиято подкрепа се разработва настоящия дисертационен труд.

Изследването потвърждава, че постепенното и устойчиво предприемане на идентифицираните първи стъпки и прилагането на всеобхватно разбиране в изграждането на гражданската сигурност като отделен елемент на националната сигурност, има потенциала да трансформира логиката на управлението - от реактивна към проактивна. Това налага системно реструктуриране на политиките за сигурност, в които гражданската такава заема автономна, стратегическа роля. Чрез институционализиране на цялостен координационен механизъм, базиран на принципите на интегрирано планиране, споделени отговорности и прозрачност, се гарантира по-висока устойчивост, адаптивност и ефективност в защитата на обществения интерес и просперитет.

#### **IV. СПРАВКА НА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Идентифицирани са проблемите при междуинституционалната координация при кризи от невоенен характер, в контекста на световна грипна пандемия. - приложен принос
2. Предложени са стратегически, нормативни и организационни мерки за усъвършенстване на междуинституционалната координация при управление на кризи от невоенен характер. - научно-приложен принос
3. Предложен е интегриран модел за междуинституционална координация, базиран на принципите на системния подход и процесното описание. В модела са дефинирани ключовите нормативни, институционални, ресурсни и процесни изисквания за ефективна междуинституционална координация при управление на кризи. Чрез модела се осигурява основа за институционализация и стратегическа автономност на гражданската сигурност. - научен принос
4. Разработена е организационна структура, с цели и функции на Национален координационен център за управление на кризи, която стъпва на метода за организационното проектиране и архитектура. От една страна той координира действията на институциите по време на кризи от невоенен характер, а от друга има отговорност към развитието на силите за реагиране, обучения и провеждането на съвместни обучения. Разработен е бюджет за структурата, предложени са и конкретни текстове за проектозакон. - научно - приложен принос
5. Разработена е учебна програма за дисциплина “Междуинституционална координация в сектора за сигурност” за специалностите в ОКС “Бакалавър” и ОКС “Магистър” на катедра “Национална и регионална сигурност” на УНСС, в която могат да се обучават експерти по сигурност и участниците в процеса на управление на извънредни ситуации. - приложен принос

## V. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Бозмарова А. “Междуинституционална координация по време на COVID-19”, Научно списание „Инфраструктура и комуникации“ на факултет „Икономика на инфраструктурата“, УНСС, Година 9, август 2020, кн. 14. стр.122-130

ISSN 1314-0930

Онлайн:

<https://faculties.unwe.bg/Uploads/Infra/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%209,%20%D0%B0%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%202020,%20%D0%BA%D0%BD.%2014.pdf>

2.Бозмарова А. “Междуинституционална координация при управление на извънредни ситуации: анализ на кризисни ситуации, предизвикани от свлачища”, Научни трудове на УНСС, том 2/2022, стр. 141-153

ISSN (online): 2534-8957;

ISSN (print): 0861-9344;

<http://unwe-research-papers.org/>

<https://doi.org/10.37075/RP.2022.2.07>

3. Бозмарова А., “Crisis communications in the refugee crisis in Bulgaria”, Тенденции в управлението на регионалното развитие и сигурността, 2019, стр. 96-105

<https://www.cceol.com/search/chapter-detail?id=838245>

ISBN 978-619-232-265-6

4.Бозмарова А., “Комуникация и координация при противодействието на трафика на хора”, Сборник с доклади от Осмата международна научна конференция за студенти и докторанти „Инфраструктура: бизнес и комуникации“ УНСС, София, 16 април 2019 г., стр. 10-21

ISBN 978-619-232-186-4

## **VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ**

Декларирам, че настоящият дисертационен труд е изцяло авторски продукт и в неговото разработване не са ползвани, в нарушение на авторските им права, чужди публикации и разработки. Всички използвани за позоваване чужди публикации и данни са изрично цитирани.



# **IMPROVING INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISIS**

## **AUTHOR'S ABSTRACT**

of a dissertation work for the award

of educational and scientific degree "Doctor" in *Economics and Management (Defense  
and Security)*

Supervisor:

Prof. Dr. Dimitar Panayotov Dimitrov

Sofia, 2025 г.

The author of the dissertation is a full-time PhD student at the Department of National and Regional Security, UNWE, Sofia.

The dissertation consists of 433 pages and contains: introduction – 8 pages, exposition (3 chapters) – 251 pages, conclusion – 2 pages, list of tables, list of figures, bibliography and appendices. The literature used includes 650 sources, of which 329 are in Bulgarian and 321 in English.

The dissertation was presented at a meeting of the department council of the Department of National and Regional Security at the Faculty of Infrastructure Economics of the UNWE, held on October 14, 2025, with a decision to direct it to defense and appoint a scientific jury.

## **I. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE DISSERTATION**

### **Topic relevance**

The modern society of which we are a part is often called a risk society, and it is even said that, although at different rates in different parts of the world, we are transforming into a new stage of a hyper-risk society. In simpler words, with few exceptions, people are constantly at risk and more often in crises than in normality.

The founder of the concept of the so-called Risk Society, Ulrich Beck, points out that the concept refers to a state of society in which risks, uncertainty and their management play a central role.

A risk society is characterized by a very high level of uncertainty and uncertainty and, in this sense, a high risk that has long crossed national borders and is global in nature.

Speaking of the hyper-risk society, we are faced with a risk that turns into a danger at a much higher speed and in this context - grows into a crisis, which drastically reduces the reaction time. This also characterizes modern crises as those whose consequences are realized much faster and on a large scale.

The global and rapidly growing scale of modern crises faced by the risky-hyper-risk society requires an interdisciplinary approach to management that allows the consolidation of expertise from different fields to achieve synergy and, as a result, good coordination.

As Prof. Slatinsky points out in his series "Security Studies. Study 19. Phenomena, Dependencies, Regularities and Characteristics Inherent in the Emerging Risk Society", the role and tasks of experts are changing. While they were previously oriented towards shorter-term, immediate consequences, now their recommendations may lead to longer-term consequences. This presents them with a new challenge in which they must combine their more closely expert thinking with the strategic vision that has hitherto been inherent in political thinking. In this regard, the role of experts and their responsibility is increasing.

By its very nature, non-military crisis management is an interdisciplinary field, part of the country's public policy, which should strive to reduce risk, manage it, avoid the negative consequences of crises and successfully resolve them, the main means for this being effective inter-institutional coordination, which in turn depends precisely on the training of experts.

In recent years, the risk society has faced the Covid-19 pandemic, which is characterized by high risk, which very quickly turned into a danger and then grew not just into a crisis, but into a global health crisis with cross-border scope. The circumstances surrounding it forced the international community and national structures to rethink their previous perceptions of risk management, and this faced them with the challenge of coordinating their activities on a global scale, so as to cope with limited financial resources, the lack of medicines and medical supplies, and the rapidly increasing number of patients and victims of the virus.

The pandemic turned out to be a crisis, on the one hand, with a familiar nature, similar to a number of other health crises (Spanish flu, Swine flu, Ebola), which the global world has already faced, but on the other hand, it is the first time that influenza has reached such a wide and rapid spread in a few months and led to a rapidly developing economic crisis.

As a current challenge to the risk-over-risk society, this crisis has lasted for more than 4 years (2020-2024), but to this day, new variations of the virus are observed, which continue to spread. This has imposed a number of restrictions and drastically changed the lifestyle of people worldwide, not only related to their hygiene and health habits, but also related to their rights and freedoms. All this makes a case study like Covid-19 research interesting and practically necessary.

The Covid-19 crisis is one of the most complex non-military crises ever experienced, encompassing health, social, economic and political aspects. This, as well as its nature as a rapidly evolving and spreading crisis, has highlighted the key role of coordination and interaction between stakeholders at both national and international levels.

### **Object of research**

The subject of this dissertation is inter-institutional coordination in non-military crises. It represents the set of interactions, mechanisms and institutional processes through which various state, municipal and public structures jointly manage risks and overcome the consequences of emergencies. Non-military crises include events such as natural disasters, pandemics, technological accidents and other threats to society, in which effective coordination is a critical factor in limiting damage and restoring normal functioning. The analysis covers both the regulatory and organizational framework, as well as the practical mechanisms of interaction between institutions, with particular emphasis on the experience of the Covid-19 pandemic. In this regard, the subject of research is limited to coordination in non-military crises, without considering aspects of military security or other forms of conflict

management. This allows for a deeper focus on civil security as an independent pillar of national security.

### **Subject of study**

The subject of this study is the improvement of inter-institutional coordination in non-military crises, with the Covid-19 pandemic being considered as a test scenario that reveals the real possibilities and limitations of the existing system. The study focuses on the specific needs of the institutions involved in the management of such crises, as well as on the mechanisms of interaction between them. Particular attention is paid to the ways in which these mechanisms can be improved, so as to achieve higher efficiency and adaptability in responding in a dynamic and uncertain environment. The interaction between the various institutions - state, local, public and expert - is a key factor in building a sustainable crisis management system, in which civil security is distinguished as an independent element of national security. The analysis is limited to the Bulgarian context and to the experience of pandemic management, which allows for in-depth insight into national practice, but at the same time does not claim to be a complete summary of all possible forms of coordination internationally. This limitation opens up the prospect for future comparative studies that could expand the findings by including a wider range of crises and institutional practices.

### **Research problem**

The research problem that this dissertation identifies is related to the presence of institutional fragmentation and the lack of an integrated and institutionally distinct model of civil security as a separate pillar or axis in the national security system, which places emphasis on the management of non-military crises.

This in turn leads to insufficient effectiveness of non-military crisis management, which is observed during the Covid crisis. There is also a shortage of capacity and ineffective mechanisms for inter-institutional coordination. There is a complete lack of a strategic approach to building civil security as an independent and equal pillar of national security, provided with the necessary structures, mechanisms, expert and scientific research capacity.

### **Purpose of the dissertation**

The aim of the study is to propose concrete first steps for institutionally establishing civil security as an independent pillar of national security, alongside defence and internal security, as well as to formulate practically oriented recommendations for improving inter-institutional

coordination in managing non-military crises. Within this aim, a variant of an improved coordination model is being developed, consistent with the principles of the comprehensive approach of NATO and the EU, which aims to ensure more effective interaction, exchange of information and integrated use of expert, institutional and civilian capacity in response to modern complex non-military crises such as Covid-19.

### **Dissertation tasks**

To achieve the goal of the research work, an in-depth literature and documentary review is initially conducted in connection with the establishment of the conceptual framework of the dissertation. The existing imperfections and gaps in the current model/practice for inter-institutional coordination during a crisis in Bulgaria, including health crises, are identified. The existing problems in inter-institutional coordination in the management of non-military crises, in the context of the Covid-19 crisis, are analyzed. International good practices and approaches for coordination and development of capacity and capabilities for responding to non-military crises are also studied. Based on the above, specific measures have been formulated and an organizational solution has been developed to improve inter-institutional coordination in the management of non-military crises, including health crises. In addition, within the framework of the dissertation work, a new curriculum has been developed for training in the discipline "Interinstitutional Coordination" in the Bachelor's and Master's programs of the Department of "National and Regional Security", which aims to complement the existing curricula of the department, within which the present work is being developed and which has been preparing management personnel for the security sector for over 30 years.

### **Thesis of the dissertation**

The main thesis guiding this study is that as long as civil security is viewed as a peripheral function, distributed among various institutions without a clearly strategic and normatively defined place in the national security system, effective inter-institutional coordination in the management of non-military crises such as Covid-19 cannot be achieved.

In this regard, the study advocates the need for a strategic rethinking of the place of civil security as a separate element of national security, through the creation and functioning of effective inter-institutional coordination mechanisms, with the necessary expert capacity, active participation of the scientific community and civil society.

### **III. STRUCTURE AND CONTENT OF THE DISSERTATION**

The dissertation is structured in three main chapters, which examine the nature, status and problems of inter-institutional coordination in the management of non-military crises, international approaches in this area, as well as the possibilities for improving coordination in non-military crises.

The first chapter examines the conceptual foundations and problematic aspects, with an emphasis on the experience of the Covid-19 crisis. The second chapter focuses on the regulatory frameworks, international standards and good practices for inter-institutional coordination. The second chapter also outlines the research methods. The third chapter presents an empirical analysis, formulates practical measures and develops a conceptual model for improving inter-institutional coordination in non-military crises. In addition, an educational program for training in the field of inter-institutional coordination has been developed.

#### **CONTENTS:**

List of abbreviations used	3
INTRODUCTION	7
CHAPTER ONE: ESSENCE, STATUS AND PROBLEMS OF INTERINSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISIS MANAGEMENT	15
1.1. Essence and management of non-military crises.	15
1.1.1 Crisis, emergency, catastrophe	15
1.1.2. Concept of crisis management	20
1.1.3. Management of non-military crises	25
1.1.4. Comprehensive approach to crisis management	30
1.2. Theoretical basis of interinstitutional coordination	33
1.3. Problem analysis of interinstitutional coordination in the Covid-19 crisis	53
1.3.1. Covid-19 - chronology, lessons learned and unlearned.	54

1.3.2. Coordination as a fundamental problem of management. 61

Conclusions 70

## CHAPTER TWO: STANDARDS FOR COORDINATION BETWEEN INSTITUTIONS IN CRISIS MANAGEMENT OF NON-MILITARY NATURE 73

2.1. Regulatory basis of inter-institutional coordination in the security sector in Bulgaria.  
73

2.1.1. Hierarchy of legislation and organizational rules of institutions in the security sector  
in non-military crisis management. 75

2.1.2. Regulatory basis of Bulgaria in relation to COVID-19 96

2.2. European and global approaches to health crisis management. 112

2.3. International examples and good practices 124

2.3.1. Organizations and institutions with research and coordination functions 124

2.3.2. Mechanisms and approaches for inter-institutional coordination in international  
organizations 135

2.4. Examples from other countries 154

2.5. Methods for studying inter-institutional coordination in non-military crisis  
management 191

Conclusions 210

## CHAPTER THREE: IMPROVING INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISIS 214

3.1. Empirical analysis of management and coordination in the Covid-19 pandemic. 214

3.2. Measures to improve inter-institutional coordination in non-military crisis  
management. 232

3.3. Conceptual and institutional steps to improve inter-institutional coordination in  
non-military crises 246

3.4. Educational model for training in "Inter-institutional Coordination": structure and  
content of curricula. 258

Conclusions 266

Conclusion 269

List of scientific and applied scientific contributions of the dissertation work 271

List of publications 272

References 273

List of tables 274

List of graphs 274

Appendices 276

## **IV. MAIN CONTENT OF THE DISSERTATION**

### **INTRODUCTION**

The introduction of the dissertation argues for its relevance and significance by presenting the conceptual framework of the entire dissertation research. The object and subject of the research are defined, the research thesis is formulated, the main goal and sub-goals, as well as the tasks of the study are defined. The research approaches and methods used are described, as well as the limitations within which the dissertation work is developed. Potential users of the study are also indicated.

### **CHAPTER ONE: ESSENCE, STATUS AND PROBLEMS OF INTERINSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISIS MANAGEMENT**

The main task of Chapter One is to study and define the main terms and their definitions that concern the topic. The hierarchy of terms and their interrelationships are traced. The state and challenges faced by inter-institutional coordination and its specificities during non-military crises are examined. The focus is on the Covid-19 crisis as the main case study for the dissertation. The chapter is developed in 3 points.

In the first point, the essence and management of non-military crises are clarified. Special attention is paid to deriving and distinguishing terms such as crisis, emergency and catastrophe. The concept of crisis management is presented. Military and non-military crises are distinguished and the specifics of the latter are defined as the focus of the dissertation work.

In an attempt to distinguish the concepts of emergency, crisis and catastrophe, Borodzic proposes modeling these concepts based on a response. Thus, emergencies can be defined as situations that require an urgent and highly structured response, in which the risks associated with making critical decisions can be relatively precisely defined. In conceptualizing such events, authorities are aware of what is happening (scope and nature of the incident) and what they need to do (effective strategy). In an organizational sense, an emergency represents a dangerous situation that can be responded to with available resources and in accordance with procedures described in appropriate plans. Crises are also situations that require an urgent response, but it is much more difficult to define the risks faced by critical decision-makers due to the lack of clarity and/or complexity of the situation itself. Typically, these situations

are such that the effects of responses are unclear or only become apparent after the fact. It is not clear whether the measures taken have had an effect in mitigating the crisis. Disasters, on the other hand, are irreversible and have catastrophic results from poorly managed emergencies or crises. Dombrowski points out that “disasters do not cause consequences, the effects are ‘disasters’.” In this sense, they are truly a social construct, i.e. a cultural myth that has been given the status of a physical phenomenon.

Crisis management is a type of applied management that is not an exact science, but rather a practice guided by theory. Gigliotti and Ronald define crisis management as the ability of an organization to act quickly, efficiently and effectively in possible operations aimed at reducing threats to human health and safety, reducing damage to public or corporate property, and reducing negative impacts on the continuation of normal business or other operations.

Another way in which crisis management can be defined is as a set of functions or processes whose purpose is to identify, investigate and predict possible crisis situations and to create special means that would allow the organization to prevent a crisis or to cope with it and overcome it with minimal consequences and the fastest possible return to normal. Thus, crisis management is a general name for all types of activities aimed at dealing with a system in a state of collapse: prevention, preparation, mitigation and recovery.

On the other hand, crisis management can be seen as a theoretical concept that covers in a research sense a specific group of events (crises) that have certain common patterns, but also great mutual differences. Different professions deal with monetary crises, military tensions, terrorism, natural disasters, etc. and could hardly act effectively in areas in which they lack experience. But at a certain abstract level they can exchange experience. Therefore, the term crisis management is not synonymous with protection and rescue, nor with protection from natural and other disasters, nor with civil protection, nor with all of these together.

Non-military crises and military crises are two different types of crises that require different responses and strategies. Military crises are situations in which there is a threat of or actual use of force between two or more states or between a state and a non-state actor. Military crises can escalate into armed conflicts or wars and involve the deployment of military forces and weapons. Responses to military crises typically involve military action, such as the deployment of troops, air strikes or naval blockades, and diplomatic efforts to peacefully resolve the conflict. In other words, non-military crises involve urgent and

unexpected situations that require humanitarian and emergency responses, while military crises involve the threat or use of force and require military and diplomatic responses.

A non-military crisis is an urgent and unexpected situation that requires immediate action to protect the well-being of people, communities, or institutions. Non-military crises can take many forms, including natural disasters, public health emergencies, financial crises, environmental disasters, and social or political unrest. These crises often exceed the capacity of local communities or governments to respond effectively and require the involvement of national or international organizations to provide assistance and support. Effective responses to non-military crises require coordinated efforts involving multiple stakeholders and a range of resources and expertise. The goal of crisis response is to mitigate the negative impact of the crisis and facilitate the recovery process.

Civilian crisis management as such is not new, but the term has already acquired a specific political meaning. The relatively “new” emphasis is on efforts to improve capabilities and coordination, as well as a comprehensive approach to crisis management. Such expertise has been sent to developing countries for years by the UN and its specialized agencies, as well as by donor countries. The OSCE has also gained extensive experience in field operations.

Civil-military cooperation is another closely related topic on the EU agenda. The military has developed special CIMIC concepts for this. The main objective of any crisis management operation is to create a secure living environment for the local population and to become economically self-sufficient, it must be possible for civilian and military experts to interact whenever a crisis operation is planned.

Crisis management operations take many forms and change over time. This applies to both military and civilian crisis management. The correct timing of activities is even more important on the civilian side. The main deficit in the field of civilian crisis management is the lack of human resources. These activities are managed in crisis zones by the same specialists who are usually responsible for the normal functioning of society. No country has highly qualified experts in reserve waiting to be sent abroad on international missions for long periods of time without affecting internal services.

In the case of public health emergencies such as influenza, the COVID-19 pandemic or the Ebola epidemic, the threat of an infectious disease outbreak is high and can cause excessive mortality and morbidity due to the disaster. Health crises threaten the functioning of society and become “agents of change” that cross geographical borders, threatening multiple cities,

regions and countries. Due to globalization, travel allows for rapid transmission of diseases. For example, COVID-19 originated in China in late 2019, but spread rapidly due to domestic and international travel and geographical mobility of people, making it a global pandemic.

For the purposes of the dissertation, the comprehensive approach to crisis management from the perspective of the EU and NATO is also presented.

Before Lisbon, the EU's comprehensive approach essentially coincided with Civil-Military Coordination (CMCO), referring to the combination of "instruments in the pillar division in a coherent manner, aligning EU policy with that of EU Member States and improving cooperation with other international actors in the field". In the second half of 2009, the Swedish EU Presidency pushed for the concept of a comprehensive approach, translating it into civil-military interaction in the field of CSDP.

Comprehensiveness refers both to the joint deployment of EU instruments and resources, but also to the shared responsibility of actors at EU and Member State level. The EU has a network of 139 EU delegations in countries, diplomatic expertise in the European External Action Service (EEAS), and operational engagement through Common Security and Defence Policy (CSDP) missions and operations.

For its part, NATO recognizes that the military cannot resolve a crisis or conflict alone. Modern crises and conflicts are often not related to the military and therefore require assistance from outside the military. The operating environment includes complex and interconnected areas such as ethnic, religious, ideological and technological issues. The requirements for crisis management are expanding in terms of duration, tasks performed, actors involved, complexity and the multitude of factors (social, economic, environmental). In this regard, NATO concludes that in order to achieve acceptable and sustainable solutions, a comprehensive political, civil and military approach is needed to effectively manage today's complex crises, as well as strong trust between all parties to make this approach possible.

The **second point** examines the theoretical basis and essence of interinstitutional coordination.

The hierarchy of the organizational system imposes relations of subordination and coordination within it. In order to comprehensively and correctly clarify the role and importance of coordination between institutions, it is necessary to clarify terms such as subordination and coordination itself.

The subordination of levels in the organization represents subordination and co-subordination between them, based on the unequal importance and different place of each of them in the hierarchical order. The activities of the lower units in the system are determined by the decisions of the higher ones. The decisions that are submitted for adoption to some bodies or units play a more important role for the entire system, others have a more secondary, more operational significance. The decisions of some bodies are mandatory in relation to other bodies in the system. In hierarchical systems, the levels of subordination are usually clearly outlined and the relations between them are regulated.

On the one hand, coordination can be considered as a management function, and this in its essence means the correct creation of a hierarchical structure, which is designed to ensure the distribution of tasks, the arrangement of leadership powers and responsibilities in various business processes, and a clear structuring of all production processes. These processes are primarily aimed at creating and integrating an effective system for performing the tasks facing the organization.

On the other hand, taking into account that management seeks to achieve coordination through its main functions of planning, organizing, staffing, leading and controlling, it can be concluded that coordination is not a separate function of management, since achieving harmony between the efforts of individuals to achieve the goals of the group is the key to the success of management. Coordination is the essence of management and is implicit and inherent in all functions of management.

While coordination is seen as a specific arrangement of efforts to ensure unity of action to achieve a common goal, cooperation (from the English word co-operation) means the collective efforts of people working voluntarily in a given enterprise to achieve a certain goal. In other words, it is the willingness of people to help each other.

*Coordination is an effort to effectively integrate the energies of different groups, while collaboration can be seen as achieving common organizational/business goals. Although these two terms are often used synonymously, they are different in nature, as shown in the table below:*

*Table 1: Comparison between Coordination and Collaboration/Cooperation*

	<b>Coordination</b>	<b>Collaboration/Cooperation</b>
Meaning	This is a specific arrangement of group efforts to pursue common goals.	This means mutual assistance with a conscious and expressed desire.
Scope	It is broader than that of cooperation as it also includes the harmonization of group efforts.	It is part of the coordination.
Process	Coordination functions are performed by senior management.	Collaboration functions are prepared by individuals at each specific level.
Requirements	Coordination is required by employees and departments during work, regardless of their job.	Collaboration is emotional in nature because it depends on the willingness of the people working together.
Relationship/Relationship	Establishes formal and informal relationships.	It establishes informal relationships.
Freedom	It is planned and commissioned by the central authority and is essential.	This depends on the goodwill of the people and is therefore not mandatory.
Support	It seeks sincere support from different people working at different levels.	Cooperation without coordination is fruitless and can therefore lead to unbalanced development.

The main task of coordination is to achieve consistency in the work of all units of the organization by establishing rational relationships between them. Such consistency allows to ensure continuity and transfer of the management process. Without coordination of the actions and decisions of individual structures and units, the implementation of professional management is impossible and the implementation of strategic plans and goals will be impossible.

From the derived definitions of interinstitutional coordination, it can be specified that it consists in the comprehensive monitoring of processes and ensuring the working regime, the operations and procedures performed, the adopted standards and norms within the framework of various institutional levels. (legislative, executive, local). When talking about interinstitutional coordination in the public sector, it should be borne in mind that its main goal is to ensure integrated strategic planning, the effective provision of multiple services and ensuring that public policies are financed effectively, observing the principles of economy, efficiency and effectiveness.

Building on the already defined object and subject of the dissertation, in the third point, attention is focused on the problematic analysis of inter-institutional coordination in the context of the Covid-19 crisis. The chronology of the pandemic has been traced, specific practical experiences have been drawn, as well as gaps, thus placing the object and subject of the study in a specific practical context. In conclusion, this part summarizes the broader problems outlined by the analysis, among which the understanding of coordination as a fundamental problem of management occupies a special place.

Although the state administration and the power structures forming the security and defense sector are undergoing a number of reforms, as a result of our membership in both the EU and NATO, there is still a gap between them, which complicates their communication and coordination. The problem becomes especially relevant in a crisis or emergency situation, when the weaknesses and lack of coordination and synergy between the structures involved in the management of the crisis/emergency situation are clearly visible.

In this regard, the problem analysis examines in more detail the case of the COVID-19 pandemic and the declared state of emergency. Undoubtedly, the COVID-19 pandemic and the insufficient readiness, on the one hand, of international organizations and on the other hand, of national institutions, to respond to the consequences of this pandemic, contributed to the process of deepening the risks and threats to national security.

Among the main gaps in inter-institutional coordination between the various institutions, including the government, ministries, municipalities and health organizations, in the management of the Covid-19 crisis in Bulgaria were:

- Lack of a clear strategy to combat the pandemic - The government failed to prepare a clear and consistent strategy and plan for its implementation, which would be adopted by all institutions and organizations and which would address all stakeholders.

- Lack of effective coordination of the supply of personal protective equipment and vaccines, which was expressed both in the shortage of masks and in the low levels of vaccination among the population.

- Lack of clarity in decision-making: It is not always clear which institution is responsible for making decisions on certain aspects of the pandemic response. This lack of clarity has led to delays in decision-making and confusion among the public.

- Lack of communication: Ineffective communication between different institutions leads to a lack of timely information, which hinders coordination between them. As a result, this has led to a fragmented response, with different institutions adopting different approaches.

- Lack of trust: There was distrust and conflicts between different institutions involved in the pandemic response. We witnessed political conflicts between the Government and the President, which also affected both the effectiveness of crisis management and the public's attitude and trust in the institutions.

- Insufficient resources: The pandemic has placed a significant burden on the healthcare system in Bulgaria, leading to shortages of medical supplies, equipment and personnel.

- Dilemma between political and managerial decisions: The nature of the crisis and the necessary measures have a serious impact on the public and private sectors. In this regard, during the management of the crisis, a discrepancy was observed between political and managerial decisions. While political decisions tried to satisfy economic interests, managerial decisions focused on public health, which implied opposing arguments for the respective decisions. In turn, this hindered effective inter-institutional coordination, which consequently affected the effectiveness of the response to the crisis. During a crisis, political and managerial decisions should be synchronized and a broader consensus should be sought

The problematic analysis of inter-institutional coordination during the COVID-19 crisis revealed significant challenges related to communication, resource sharing and clarity in the roles and responsibilities of different institutions, low efficiency of existing coordination mechanisms. During the pandemic, the lack of integrated coordination mechanisms between health services, government institutions and local authorities often led to duplication of activities, delays in key decisions and inconsistent measures. The analysis highlights the need for more clearly structured coordination mechanisms to ensure more effective crisis management through timely interaction and coordination of resources between different units and stakeholders.

Important deficiencies related to the problem of ineffective coordination when it comes to non-military crises are the lack of a Crisis Management Concept and the lack of a Crisis Management Law.

Although the Strategic Review of the National Security System for the period 2019-2021 sets such a goal, no national study or analysis has been conducted to date on the effectiveness

of coordination between institutions in the security sector. In a sense, it can be concluded that this is also due to the fact that there is no clear standard/criteria by which this effectiveness can be assessed and analyzed.

The crisis management system, to the extent that it can be defined as a clearly defined system, still functions in conditions of institutional fragmentation, limited coordination and a vague strategic vision. In the context of growing cross-border threats (e.g. Covid-19) and a complex security environment, civil security is not yet institutionally integrated as an equivalent “third” or “fourth” pillar or third/fourth axis of national security, alongside internal security, defence and diplomacy. This creates a systemic imbalance in which non-military crises and threats are considered under a common denominator with military, international and internal security-related ones. This creates the prerequisites for using inappropriate approaches to overcome them, which are rather recognized for the other pillars of national security.

The currently functioning mechanisms for coordination between institutions regulated in the security sector do not have the necessary capacity and do not set the necessary focus in terms of managing non-military crises. In other words, there is no specialized coordination mechanism, analogous to the Security Council of the Council of Ministers or similar to the Standing Committee for the Protection of the Population in Disasters, Accidents and Catastrophes, which operated years ago, focused specifically on civil security and the management of non-military crises, such as the Covid-19 crisis. Such a mechanism should not be just an advisory body at a high political level, but a clear structure with clearly defined functions for coordination, planning and operational synergy between institutions, supported by sustainable expert capacity, an analytical unit and the opportunity for real interaction with the scientific and academic community, as well as with the civil sector.

The Security Council of the Council of Ministers, as such a mechanism, is characterized by limited operational efficiency, insufficient institutional dynamics and a limited consultative nature, which does not allow for sustainable and coordinated crisis management. The lack of permanent analytical capacity and expertise with a focus on the management of non-military crises prevents this type of structure from fulfilling a strategic role in the face of growing complex threats. On the other hand, the Disaster Risk Reduction Council focuses only on disasters and again lacks the necessary capacity to implement an integrated approach to civil protection.

In addition, there is a weak institutionalized role of the academic community in the process of analysis, risk assessment and policy formulation, as well as limited participation of civil society in debates and decisions related to civil security. This deficit of expertise, publicity and public participation undermines the legitimacy and effectiveness of non-military crisis management, which is very clearly evident during Covid-19.

The understanding of civil security, as the ability of society to defend, respond to and recover from a wide range of non-military crises, which should be institutionalized, on a par with defense and internal security, has not yet matured at the institutional and political level. This is emphasized by the lack of a comprehensive strategic approach to building a long-term vision and sustainability for the identification and establishment of this new pillar of national security.

Last but not least, deficits in capacity building and training of personnel are highlighted, with a focus on coordination between institutions and teamwork during non-military crises.

In conclusion of the first chapter, it can be summarized that the management of non-military crises requires a comprehensive and integrated approach, in which inter-institutional coordination emerges as a key factor for the effectiveness of the actions taken in the management of non-military crises. The theoretical foundations followed and the analysis of the Covid-19 crisis reveal both accumulated experience and gaps in the organization and interaction between institutions, which makes coordination a fundamental problem of management. These conclusions lay the foundation for a more in-depth empirical study, as well as a study of international practices and standards, as well as foreign experience on the topic, which are the subject of consideration in the next chapter.

## CHAPTER TWO: STANDARDS FOR COORDINATION BETWEEN INSTITUTIONS IN NON-MILITARY CRISIS MANAGEMENT

The second chapter is devoted to the normative and institutional foundations of inter-institutional coordination in the management of non-military crises, with an emphasis on the security sector in Bulgaria. The hierarchy of legislation and the organizational rules of the institutions are examined, as well as the regulatory framework formed in connection with the Covid-19 pandemic. European and global approaches to health crisis management, international examples and good practices are analyzed, including the role of organizations with research and coordination functions and specific coordination mechanisms in international organizations. Examples from individual countries that contribute to the comparative analysis are also presented, as well as the methods used to study inter-institutional coordination in this area.

The first sub-item examines the regulatory framework for inter-institutional coordination in the security sector in Bulgaria. Table 4 presents the architecture of the regulatory acts concerning the management of non-military crises, where they are arranged hierarchically, according to their functions and content.

*Table No. 4: Architecture of regulatory acts*

<b>Level</b>	<b>Documents</b>	<b>Role in inter-institutional coordination</b>
1. Constitutional level	- Constitution of the Republic of Bulgaria	A fundamental law defining the powers of the institutions and the framework for crisis management.

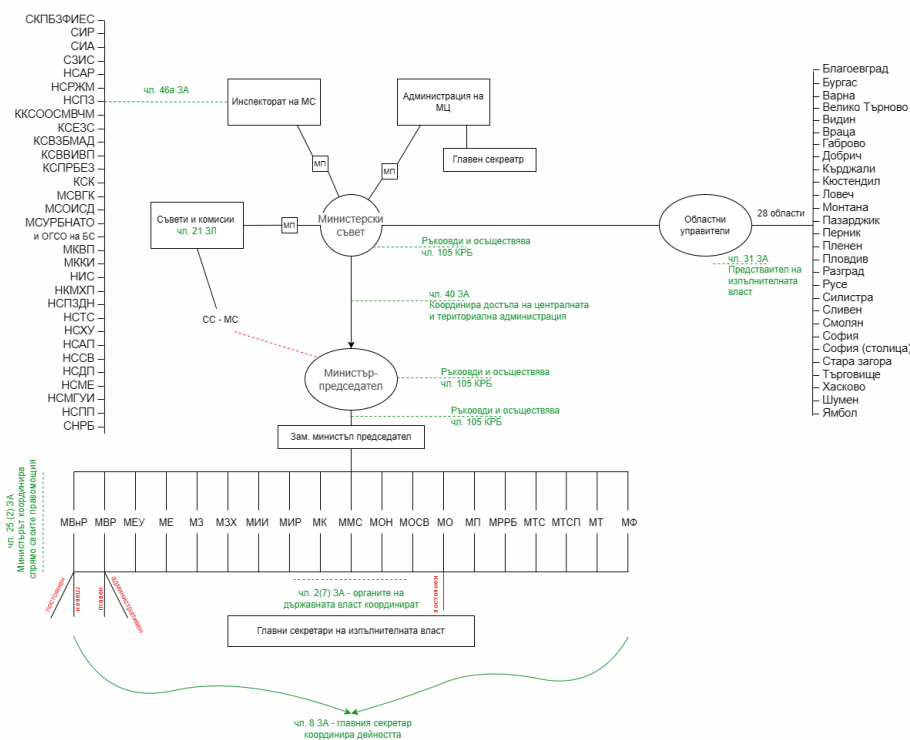
2. Legislative level	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administration Act</li> <li>- Act on Management and Functioning of the National Security Protection System</li> <li>- Act on Disaster Protection</li> <li>- Act on the National Security Advisory Council</li> <li>- Act on the Ministry of Interior</li> <li>- Act on Defense and Armed Forces</li> <li>- Act on SANS</li> <li>- Act on the State Intelligence Agency</li> <li>- Act on Military Intelligence</li> <li>- Act on the National Security Service</li> <li>- Act on Special Intelligence Means (SRS)</li> </ul>	They define the powers of institutions related to national security and crisis management.
3. Legislation in the field of emergency situations	- Law on Measures and Actions during a State of Emergency (13.03.2020)	Creates a special legal regime for managing the COVID-19 crisis.
4. Strategic level	<ul style="list-style-type: none"> <li>- National Defense Strategy</li> <li>- National Disaster Risk Reduction Strategy 2018-2030</li> </ul>	They define the long-term vision for national security and disaster management.
5. Operational level (Plans and programs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- National Disaster Protection Plan</li> <li>- National Disaster Risk Reduction Program</li> <li>- National Pandemic Preparedness Plan</li> <li>- National Operational Plan for Dealing with the COVID-19 Pandemic</li> </ul>	They regulate specific actions and mechanisms for crisis management and coordination between institutions.
6. By-laws and administrative provisions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Order of the Prime Minister No. R-37</li> <li>- Regulation on the conditions and procedure for conducting border health control</li> <li>- Regulation No. 21 on registration and reporting of infectious diseases</li> <li>- Regulation No. H-2 on diagnostics, prevention and control of COVID-19</li> </ul>	They create specific mechanisms for implementing the measures envisaged in the strategies and plans.

7. Guidelines and instructions	- Guidelines for the work of school education in the context of COVID-19	Directives for the implementation of measures in specific sectors.
--------------------------------	--------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

The main regulatory documents that reveal the management roles and responsibilities in crisis management are hierarchically traced. The main functions of the key institutions in the security sector that are relevant to inter-institutional coordination in non-military crises are presented.

Figure 1 shows the structure of coordination between institutions, in relation to the functions, roles and responsibilities listed above, based on the reviewed regulatory framework.

Figure 1: Inter-institutional coordination in Bulgaria (the figure was developed by the author)



Based on the documents reviewed, the main elements of the inter-institutional coordination system can be identified. It includes: regulatory framework, institutional framework, coordination mechanisms/tools, information exchange, resource provision, international cooperation.

With regard to the regulatory framework, it includes the already reviewed Laws and subordinate regulations such as the Administration Act, the Disaster Protection Act, the Act

on the Functioning of the National Security System, as well as the Laws of the various institutions that are relevant such as the Law on the Interior Ministry, the Law on the Prevention and Control of the Coronavirus, the Health Act, etc. This element also includes Regulations and instructions, as a result of the management of the Covid-19 crisis - the Regulation on the conditions and procedure for conducting border health control of the Republic of Bulgaria, Regulation No. H-2 of May 26, 2022 on the conditions and procedure for conducting diagnostics, prevention and control of COVID-19, Regulation No. 15 of May 12, 2005 on immunizations in the Republic of Bulgaria.

The institutional framework at the national level brings together legislative institutions, in the person of the National Assembly, executive power, in the person of the Council of Ministers, as well as specific "sectoral" institutions such as the Ministry of Interior (GDPBZN), Ministry of Defense, Ministry of Health, Ministry of Environment. As part of the overall system, at the national level, institutions such as the RHI, NHIF, NCBP, the Executive Agency for Medicines, etc. should also be included, when we are talking in the context of Covid-19.

Going down to the level of regional and local government, part of the institutional framework are the regional and municipal administrations, regional directorates of the Ministry of Interior, as well as the Regional Education Department (RED).

The coordination mechanisms and instruments can be summarized as various consultative bodies, interdepartmental commissions and councils. The Security Council under the Council of Ministers and the Council of State for National Security under the President can be considered as such mechanisms. More specific ones related to the Covid-19 case are, for example, the National Vaccination Headquarters, which is renamed the National Expert Council on Immunizations or its other name Expert Advisory Council on Supervision of Immunoprophylaxis, the National Emergency Headquarters, the Crisis Headquarters under the Council of Ministers, etc. At the local level, there are mechanisms that allow the creation of Local Advisory Councils.

Information exchange is also a key element of the inter-institutional coordination system, considering that the availability of the right information at the right time is a basic prerequisite for adequate actions both during a crisis and during the normal functioning of society. Part of the information exchange is the presence of an Administrative Information System (AIS) in the public administration, which plays the role of a centralized information

system. Information tools such as press releases, official briefings are also part of the information exchange both between institutions and with the public. Inter-agency working groups, in addition to a coordination mechanism, are also an information exchange mechanism that facilitates coordination. In this element, the role of social networks and official websites of institutions should also be mentioned.

Resource provision as an element of the system for inter-institutional coordination in non-military crisis management includes budgets of various institutions intended to ensure the various functions and tasks assigned to them. Such budgets are the budget of the Ministry of Interior, in particular of the Directorate General for Civil Protection and Safety, the budget of the Ministry of Defense under Mission No. 3 of the Armed Forces of the Republic of Bulgaria - "Contribution to national security in peacetime", the budget of the Ministry of Health for preparing the health system for crises, purchasing medical equipment, medicines, providing measures to deal with epidemics and other health crises. Resource provision also includes funds for ensuring regional and municipal plans for protection in the event of disasters, epidemics, etc. as well as financing local projects for risk prevention (e.g. strengthening of dikes, construction of fire-fighting facilities, etc.). At the European level, this resource provision is expressed in the EU Civil Protection Mechanism and other operational programs for the environment, regional development, etc.

With regard to international cooperation, the system for inter-institutional coordination in crisis management must also take into account Bulgaria's membership in organizations such as the EU, UN, NATO and WHO.

The legislation regarding the Covid-19 crisis was also examined. The Act on Measures and Actions during a State of Emergency, declared by a decision of the National Assembly of March 13, 2020 and to overcome the consequences, does not contain clear information about the coordination between institutions during the Covid-19 epidemic. The Act does not have a Regulation for its implementation and, in general, the document itself, for the most part, is not written as a law, but rather as a regulation. Its writing during the course of the epidemic and its constant updating leads to many gaps and inaccuracies in the texts. Something that is clearly visible in Article 2 of the Act is the leading role of the Minister of Health in introducing measures, as the text states that the Minister of Health, in addition to the Health Act, may introduce other temporary measures and restrictions defined by law. Nothing is mentioned about NIGHT. It is mentioned in the Order of the Prime Minister of the Republic

of Bulgaria No. P-37, which states that the National Operational Headquarters organizes, coordinates and monitors all actions of the competent authorities in relation to preventing the spread of COVID-19, as well as collects, summarizes and analyzes all information on the development of the situation related to the spread of COVID-19, and informs the media and the public. The Health Act contains provisions regarding the epidemic situation, which were adopted after the outbreak of the COVID-19 epidemic. These provisions demonstrate the key management role of the Minister of Health and the coordination functions of the State Inspector General. An important coordination mechanism is the Disaster Risk Reduction Council under the Council of Ministers, which assists in the formation and implementation of the state policy in the field of disaster protection. In its role as a permanent body of the Council of Ministers, it is responsible for ensuring coordination and cooperation in the implementation of the state policy in the field of disaster protection.

The National Strategy for Disaster Risk Reduction 2018-2030 (NSDR) sets a very general framework for the strategic vision of disaster risk reduction. As in most places in national documents, when talking about disasters, pandemics are omitted due to the lack of a unified understanding of what disasters include. The document is not in-depth, and it is striking that it includes an environmental analysis and a SWOT analysis, from which specific conclusions cannot be drawn. The strategic objectives set by this document are: Achieving resilience of society in the event of disasters; Building capacity for disaster risk management at all administrative levels of government; Achieving coherence in the implementation of disaster risk reduction policies; Achieving sustainability of disaster protection financing.

In dissonance with other disaster-related documents, the National Disaster Protection Plan mentions epidemics/pandemics quite often. Even in the analysis of possible disasters on the territory of the Republic of Bulgaria, it is stated that one of them is precisely disasters resulting from epidemics and pandemics in humans, animals and plants.

In the National Plan of the Republic of Bulgaria for Pandemic Preparedness, adopted in 2020, after the expiration in 2019 of the National Plan of the Republic of Bulgaria for Influenza Epidemic Preparedness, it is mentioned that it is “necessary to prepare a National Plan for Pandemic Preparedness, introducing an interdepartmental and comprehensive approach to managing such unusual situations...”. The main goal of the National Plan for Pandemic Preparedness is the creation of an adequate organization for timely taking of the

necessary actions. Thus formulated, the goal is not measurable and specific, which makes it difficult to track its implementation.

Another important document in connection with the management of the COVID-19 crisis is Ordinance No. 21 of July 18, 2005 on the procedure for registration, notification and reporting of infectious diseases. It determines the procedure for registration, mandatory notification and reporting of patients with infectious diseases, their contact persons and carriers, as well as the list of infectious diseases subject to mandatory registration, notification and reporting.

According to Ordinance No. H-2 of May 26, 2022 on the conditions and procedure for conducting diagnostics, prevention and control of COVID-19, the conditions and procedure for conducting diagnostics, prevention and control of COVID-19 are determined. In Art. 19. we find the key role of the Ministry of Health in maintaining the National Information System for Combating COVID-19.

The official information portal, created for the purposes of crisis management and citizen awareness, contains a number of decisions of the Council of Ministers, among which 49 of them have been analyzed, in order to summarize and synthesize the measures and actions taken by the Council of Ministers (Appendix 1). Summary of the main points of the decisions:

Support for domestic tourism: By Decision No. 506 of July 21, 2020, the Council of Ministers approved the procedure for providing financial assistance for basic tourism services. Implementation is assigned to the Ministries of Health and Labor and Social Policy.

Extension of the state of emergency: A series of decisions periodically extend the state of emergency (Decisions No. 325 of 2020, No. 525 of 2021, No. 609 of 2021, No. 673 of 2021, No. 855 of 2021 and No. 72 of 2022). These decisions emphasize the need for continued measures to control and limit the spread of the virus. Vaccination measures: Decisions such as No. 145 of February 22, 2021 and No. 473 of June 30, 2021 emphasize amendments to the National Vaccination Plan against COVID-19, in order to ensure more effective and rapid vaccination of the population.

Economic support: With Decision No. 194 of March 5, 2021, the Council of Ministers approved a program for interest-free loans for people deprived of the opportunity to work due to the pandemic. This demonstrates the government's commitment to supporting vulnerable groups and economic sectors affected by the crisis.

Healthcare management: Decisions such as No. 338 of April 9, 2021 to provide additional remuneration to personnel directly engaged in activities related to COVID-19 patients demonstrate efforts to improve the working conditions of healthcare workers.

Donations and international cooperation: Decisions No. 234 of March 18, 2021, No. 581 of August 5, 2021, and No. 618 of August 19, 2021 approved agreements for the donation of test kits and vaccines, highlighting the importance of international assistance and cooperation in combating the pandemic.

Strengthening control measures: Decisions such as No. 395 of 28 April 2021 and No. 629 of 26 August 2021 confirmed the need to continue strict measures to control the spread of the virus and maintain public order.

Participation in international programs: Decision No. 417 of 17 May 2021 approved Bulgaria's participation in the agreement to purchase vaccines from Pfizer, as part of the EU's overall efforts to address the crisis.

As evidenced by the decisions of the Council of Ministers, the overall governance demonstrates a multifaceted approach that encompasses health, economic and social measures. However, the government's response to the pandemic also highlights a number of shortcomings, including the slow response of the healthcare system, insufficient communication with citizens and difficulties in coordination between different institutions.

The Orders of the Minister of Health (nearly 160), Orders of the Sofia Regional Health Inspectorate, Orders of the Minister of Education and Science, Orders of the Minister of Labor and Social Policy, Orders of the Minister of Agriculture, Food and Forestry, Orders of the Executive Director of the Bulgarian Food Safety Agency, Orders of the Minister of Tourism, Orders of the Minister of Youth and Sports, and Orders of the Minister of Energy were also reviewed.

From the review of the decisions and orders, the following shortcomings in communication and coordination between institutions stand out:

1. Lack of clear and timely information: Citizens and businesses are often not informed in a timely manner about changes in measures, which leads to confusion and difficulties in adapting to the new conditions.
2. Inconsistency in measures: Some measures have been canceled or changed in a short period of time, which makes coordination between different institutions, such as healthcare, education and the transport sector, difficult.

3. Insufficient coordination between departments: The lack of effective coordination between different ministries and services often leads to misunderstandings regarding the implementation of measures on the ground, especially in emergency situations.
4. Inefficiency in the vaccination process: Low awareness among citizens, lack of trust in vaccines, which led to a low % of vaccinated citizens
5. Delays in document issuance processes: There are frequent delays in processing documents related to vaccinations and certificates, which creates difficulties for citizens wishing to travel or visit public places.
6. Insufficient communication with the public: The lack of active communication with the population regarding available services and changes in entry conditions led to misunderstanding of the situation and public dissatisfaction.

The following subsection examines European and global approaches to health crisis management, with a special focus on the Covid-19 pandemic and the resulting coordination and response mechanisms. It presents a chronology of the measures taken at EU level, which can be grouped into several main areas: financial mechanisms to support Member States and third countries, stimulating research and vaccine development, as well as specific measures to limit the spread of the virus and manage the consequences of the crisis.

A number of key documents were analysed, such as the Joint Communication of the European Commission on the EU's global response to COVID-19, the Council Recommendation on a coordinated approach to restrictions on free movement, as well as the new EU Global Health Strategy to 2030. The role of the Health Security Committee, the Early Warning and Response System and the EU Civil Protection Mechanism was highlighted, providing a framework for sharing information, coordinating actions and assisting Member States in the event of serious cross-border threats.

The Recovery Plan for Europe/Next Generation EU is also reviewed, which, through the Recovery and Resilience Facility, provides significant financial resources to strengthen health systems and prepare for future crises. The creation of rescEU, a European emergency support reserve, which strengthens the Union's capacity to respond to crises, is also noted. At a global level, the sub-item outlines the leading role of the World Health Organization, the International Health Regulations (2005) and other key international mechanisms, such as the

Global Influenza Surveillance and Response System (GISRS) and the Pandemic Influenza Preparedness Framework (PIP). Examples of cooperation in the field of vaccines, research and data sharing are presented, as well as the role of international institutions such as NIAID and BARDA in the USA.

The sub-item highlights that the COVID-19 pandemic has accelerated the development of existing EU mechanisms and the creation of new instruments for inter-institutional coordination. At the European and global levels, the understanding has been strengthened that addressing health crises requires not only national efforts, but also a high degree of international solidarity, integrated management and effective use of financial, scientific and organizational resources.

The following sub-item “International examples and good practices” is dedicated to an analysis of institutional and organizational approaches of leading international crisis management models and inter-institutional coordination mechanisms. The point is structured into two main sub-items, which consider organizations and institutions with research and coordination functions and inter-institutional coordination mechanisms within international organizations.

The first sub-section examines key structures and agencies in different countries and supranational organizations that are engaged in scientific research, development of innovations and operational coordination in the field of security and public health. These include the US BARDA, which works through public-private partnerships to develop and provide medical countermeasures; DARPA, whose mission is to stimulate high-risk research with potential strategic importance; the NATO accelerator - DIANA, uniting industry, academia and start-ups in the field of defense; the newly established British ARIA and the German SPRIN - D, aimed at breakthrough civilian innovations.

Also included are examples from the Robert Koch Institute in Germany and the Japanese program "Moonshot R & D", which highlight the importance of coordination between scientific institutes, government structures and international partners. Within the EU, particular attention has been paid to HERA - the European Health Crisis Preparedness and Response Authority, whose role is to integrate the scientific, production and logistical capacities of the union.

The second sub-section is devoted to coordination mechanisms in international organizations, where the emphasis falls on complex models such as the Integrated Political Crisis Response Arrangements (IPCR) in the EU, the Comprehensive Approach in NATO and the EU, as well as on UN practices. The stages and regimes of IPCR are examined in detail, as well as how they achieve compatibility between EU institutions, Member States and external actors. The Comprehensive Approach is analyzed as a model combining military and civilian instruments, applied to different levels - international, national and local, with examples from the practice of the EU, NATO and the US. Attention is also paid to the ICA (Institutional Collective Action) framework, which offers a balance between formal and informal cooperation mechanisms in health emergencies.

An important part of the analysis is occupied by the NATO and UN emergency response mechanisms. In NATO, this includes both political and military committees, as well as the specialized groups on resilience, as well as the Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). At the UN, the emphasis is on OCHA, the Inter-Agency Standing Committee (IASC) and the cluster approach, which distributes responsibilities between different agencies and ensures more effective delivery of humanitarian assistance.

International practice reveals a rich set of mechanisms - from research structures and innovation accelerators to institutionalized coordination platforms - that aim to overcome the challenges of contemporary crises. The general trend is to strengthen cross-sectoral cooperation, integrate civilian and military resources, and balance national sovereignty with international solidarity.

The following section examines three different countries - the United States, the Kingdom of Sweden, and the Republic of Poland - as examples of institutional models and mechanisms for non-military crisis management. They are selected in order to present a wide range of governance practices, reflecting both different geopolitical and social contexts and different models of centralization, decentralization, and networked governance.

The United States is a highly federalized system, in which the Department of Homeland Security and the Federal Emergency Management Agency (FEMA) play a central role. This model is based on strong federal coordination and centralized decision-making, with the declaration of disasters by presidential declaration. Sweden, for its part, offers a radically different approach, built on the principles of responsibility, proximity, and equality. There,

each institution is responsible for its own sphere, even in a crisis situation, and the central government assists through cooperation and facilitating coordination.

Poland represents an intermediate model: it is a centralized system, but with a wide network of over 400 local crisis management centers, integrated through the Government Security Center (RCB), which acts as the main coordination and analytical body.

The focus is on the responses of these countries to the COVID-19 pandemic, which has become a kind of “stress test” of the effectiveness of the systems. In the United States, the approach involved large-scale financing and mobilization of federal resources through laws such as the CARES Act and ARPA. Poland implemented a legal and regulatory framework that allowed for the rapid introduction of measures, temporary hospitals and flexible zoning by color depending on the spread of the virus. Sweden followed a different logic, not resorting to strict restrictions but relying on voluntary compliance with recommendations and on highly developed network coordination structures led by the Civil Protection and Emergencies Agency (MSB).

This section examines three different countries - the United States, the Kingdom of Sweden and the Republic of Poland - as examples of institutional models and mechanisms for non-military crisis management. They have been selected to present a wide range of governance practices, reflecting both different geopolitical and social contexts and different models of centralisation, decentralisation and networked governance.

The United States is a highly federalised system, with the Department of Homeland Security and the Federal Emergency Management Agency (FEMA) playing a central role. This model is based on strong federal coordination and centralised decision-making, with the declaration of emergencies through the president. Sweden, on the other hand, offers a fundamentally different approach, built on the principles of responsibility, proximity and equality. There, each institution is responsible for its own sphere and in a crisis situation, and the central government assists by cooperating and facilitating coordination.

Poland represents an intermediate model: it is a centralized system, but with a wide network of over 400 local crisis management centers, integrated through the Government Security Center (RCB), which acts as the main coordination and analytical body.

The focus is on the responses of these countries to the COVID-19 pandemic, which has become a kind of “stress test” of the effectiveness of the systems. In the US, the approach

involved large-scale financing and mobilization of federal resources through laws such as the CARES Act and APRA. Poland implemented a legal and regulatory framework that allowed for the rapid introduction of measures, temporary hospitals and flexible zoning by color depending on the spread of the virus. Sweden follows a different logic, not resorting to strict restrictions, but trusting in voluntary compliance with recommendations and highly developed network coordination structures led by the Civil Protection and Emergency Situations Agency (MSB).

The comparative analysis of these three examples shows that the centralized model (USA and Poland) has the advantage of rapid decision-making and resource support, but risks weaknesses in adapting to local specificities. On the other hand, the decentralization and network approach of Sweden is more flexible and sustainable in the long term, but requires strong institutional capacity at the local level and high public trust.

From the research conducted, it can be concluded that the three systems illustrate three different governance paradigms - federal, centralized and networked. Their comparative review not only allows for valuable lessons to be learned, but also emphasizes the need to seek balanced models that combine speed of response, resource efficiency and sustainability at the local level. In this context, the experience of these countries is particularly valuable for Bulgaria, both from the centralized planning and coordination in which it has extensive experience, and from the flexibility of decentralized and networked approaches to which it should strive in the transformation process.

The last point of the second chapter presents the methodological tools used to analyze the mechanisms and approaches for inter-institutional coordination in the management of non-military crises. The approach is multi-layered and combines various qualitative methods in order to achieve the most complete and reliable picture of the processes.

First of all, a documentary analysis was applied, through which the normative and strategic framework in Bulgaria and other countries is examined and systematized. The analysis allows not only to track current policies, but also to see their historical evolution. In addition, a content analysis was used, both in quantitative and qualitative aspects, in order to identify key concepts and models in the texts that are important for the effectiveness of the coordination mechanisms.

The second group of methods includes comparative analysis, which allows for a comparison of different institutional practices and models of coordination, with a special

emphasis on the study of systematic differences (“variation-finding”). In this way, principles and factors are derived that explain the differences between countries and that can be adapted to the Bulgarian context.

Of particular importance is the application of a systemic approach, which allows coordination to be viewed as a complex system with many interacting elements. It clarifies the roles, functions and interrelationships of individual institutions within the overall crisis management system.

Case study analysis is also an important tool, with this work paying special attention to the COVID-19 pandemic. It is considered as a unique and critical case that provides valuable empirical material for assessing the effectiveness of inter-institutional coordination in a global crisis.

In addition, GAP analysis was applied, which outlines the differences between what is legally foreseen and what actually functions in the field of coordination. This method supports the formulation of specific recommendations for improvements. Process analysis also plays an important role, which allows for detailed mapping of the steps and interactions within the coordination mechanisms. It identifies “bottlenecks” and highlights opportunities for optimization.

Finally, for the purposes of the dissertation, the organizational design method was also used, which supports the development of a conceptual model for institutional architecture in the field of civil security. In this regard, an emphasis is placed on knowledge management as a strategic resource for training experts for the sustainable development of inter-institutional coordination.

The chosen methodological framework combines analytical, comparative and applied approaches, allowing, on the one hand, research and diagnostics of the current state, but also the formulation of practical guidelines and proposals for improving the non-military crisis management system in Bulgaria.

The main **findings** of this chapter of the dissertation are:

1. From the normative review, it becomes clear that there is a volume of normative documents that are relevant to both the management of emergency situations and the management specifically of the Covid-19 crisis. However, there are a number of gaps and ambiguities in them. There are a number of institutions and structures involved during the

crisis, but the documents do not make clear the relationship between them, which hinders inter-institutional coordination, not only on paper, but also in practice. Although the state administration and the law enforcement structures that form the security and defense sector are undergoing a number of reforms, as a result of our membership in both the EU and NATO, there is still a gap between them, which complicates their communication and coordination.

2. Although in the past there was a Crisis Management Concept developed within the Security Council (1998-1999), it focused on military-political crises and operated in relation to the conflict in Kosovo. In this sense, it could not serve for the adequate development of a Law on Crisis Management. Today, the lack of such a concept, based on modern aspects of security, with a focus on the management of non-military crises and, in this sense, civil security, is felt.

3. Currently, there is no normative document that regulates the management of non-military crises. After the repeal of the Law on Crisis Management, there is no other law that has entered into force. It itself was also a rather weak law and is considered to be quite conceptual. No Regulations have been developed for its implementation. It focused only on natural disasters, accidents and catastrophes, which does not cover the entire range of non-military crises.

4. The current Disaster Protection Act also focuses only on natural disasters, accidents and catastrophes and does not cover all non-military crises. It also does not have a Regulation for its implementation. There are no clearly defined standard operating procedures for institutions to follow. Not enough attention has been paid to prevention. The role of crisis communications has also been neglected.

5. Overall, it can be concluded that Bulgaria lacks a civil security system that would be the connecting link between the national security system (at the macro level) and the system for the protection of the population and infrastructure (at the micro level) in the context of an integrated security sector.

6. Overall, there is no clear standard for effective coordination between institutions in the public sector in relation to the management of non-military crises. As a result, no national study or analysis has been conducted to date on the effectiveness of inter-institutional coordination, both more generally and specifically for the coordination in the management of non-military crises.

7. Some laws, such as the one on the DAR and the Military Intelligence, have chapters dedicated to coordination and interaction. But this is not a frequent and established practice everywhere. It can be seen that the most frequently used instruments for coordination and interaction are: joint instructions, commissions or interdepartmental councils. Nowhere in the laws is there any mention of the role of the relevant department specifically in the Security Council or the National Security Advisory Council. Almost nowhere is there any talk about the role of the relevant department in emergency situations and what nature they could be in order to fall within their competence.

8. The concepts of coordination and interaction are blurred and no law has a clear definition of one or the other management function. In general, nowhere in a normative sense is coordination between institutions defined in the context of management. According to the current regulatory framework, regardless of the prerequisites and conditions created for coordination, the management level makes independent decisions.

9. After the start of the Covid pandemic, several key regulatory documents have been adopted at the national level, including the National Plan of the Republic of Bulgaria for Pandemic Preparedness, the National Operational Plan for Dealing with the COVID-19 Pandemic, the Regulation on the Conditions and Procedures for Conducting Border Health Control of the Republic of Bulgaria, Regulation No. H-2 of May 26, 2022 on the Conditions and Procedures for Conducting Diagnostics, Prevention and Control of COVID-19.

EU measures can be grouped mainly into the following categories:

- Financial mechanisms to support Member States in dealing with the consequences of the pandemic.
- Financial mechanisms to support third countries in dealing with the consequences of the pandemic
- Measures related to the development of vaccines and vaccination of the EU population
- Measures related to scientific research

10. With regard to the countries and organizations studied, it can be concluded that each country has a different institutional framework and uses different mechanisms and tools to coordinate between institutions in managing the Covid crisis. Compared to Bulgaria, foreign experience shows a greater focus on the scientific and research contribution to managing such a crisis and basing it on a comprehensive approach of coordinated and joint actions. In essence, this includes a methodology aimed at implementing shared principles, values, and processes that increase long-term results in terms of cooperation in various areas.

11. The proposed combination of methods such as content analysis, documentary analysis, GAP analysis, process description, the method of organizational design and knowledge management allow for a comprehensive systematic study of the state of inter-institutional coordination in non-military crises. They resonate with the purpose of the study, as they combine an assessment of the regulatory framework, functional connectivity between institutions, as well as the potential for institutional and organizational upgrading.

12. The application of organizational design and knowledge management expands the traditional methodological approach by being used to present a practical and applied perspective on the development of civil security in the context of non-military crisis management.

## CHAPTER THREE: IMPROVING INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISIS

The **third chapter** is dedicated to improving inter-institutional coordination in non-military crises, making a transition from empirical analysis to the development of practically applicable conceptual and institutional solutions. Based on the conclusions drawn in the empirical analysis of the management of the Covid-19 pandemic, key systemic deficits are revealed that require a strategic transformation of the approach to civil security. The proposed measures and steps outline the path to building a sustainable security architecture, in which civil security is distinguished as an independent pillar - equal to defense, internal security, diplomacy. The educational model for training in "Inter-institutional Coordination" is integrated into this framework as a means of building capacity and developing competencies that guarantee effectiveness in the management of future crises. Thus, a comprehensive approach is formed that combines empirical evidence, institutional development and educational innovations, as a basis for systemic sustainability and strategic adaptability of national security in conditions of complex crises.

The methodology for carrying out this study was built in accordance with the objectives of the study. When developing the methodology for studying inter-institutional coordination in non-military crises, the scope of the study and the national context were taken into account. It was taken into account that the object of study is a comprehensive system that is part of the public security sector. The selected methods are related to the tasks of the study, namely: Identification of existing imperfections in inter-institutional coordination during a crisis; Analysis of existing problems in inter-institutional coordination in the context of the Covid-19 crisis and study of international good practices and approaches to coordination; Development of an organizational solution for improving inter-institutional coordination in managing non-military crises, including health crises; Development of a curriculum for training in the discipline "Inter-institutional Coordination" in the Bachelor's and Master's degree programs of the Department of National and Regional Security.

The **first point** presents the results of the empirical analysis of the management of the Covid-19 crisis, starting with a content analysis that examines 30 regulatory documents and focuses on the following 6 main terms: coordination, interaction, cooperation, inter-institutional coordination, inter-agency cooperation, inter-organizational interaction.

When examining the documents, derivatives of the defined terms (singular, plural, noun, adjective, verb) were also taken into account.

A few main observations from the analysis:

1. Only three normative acts have a separate chapter/section dedicated to inter-institutional coordination - the DAR Law, the Military Intelligence Law and the Regulations on the Functions, Tasks and Organization of Work of the Security Council of the Council of Ministers.

2. The term “inter-institutional coordination” is not defined in any of the laws and is not used in any of them.

3. As a synonym for “inter-institutional coordination”, “inter-agency coordination” is used, which term is used only once in one normative document - the Organizational Regulations of the Ministry of Defense.

4. Another similar term, which is used more as a synonym for “inter-institutional coordination” is “inter-agency cooperation”. It has been used twice, but in a very key document, namely the National Security Strategy.

5. It is noticeable that in the Regulations for the Implementation of Laws and the Institutional Regulations, more attention is paid to coordination, even when this aspect is not addressed in the normative act with a higher “rank”. This is evident from the significantly greater number of times the main terms occur.

6. During the substantive analysis, it was found that several regulatory documents are missing that should be relevant for the definition and understanding of inter-institutional coordination in crisis management, although there is no legal requirement for their presence, namely - Regulations for the Implementation of the Administration Act, Regulations for the Implementation of the Law on Management and Functioning of the National Security System, Regulations for the Implementation of the Disaster Protection Act, as well as the Organizational Regulations of the State Intelligence Agency. Although a number of instructions, guidelines and plans have been issued under the Administration Act, the Law on the Management and Functioning of the National Security System, and the Disaster Protection Act, which largely clarify the legislative procedures, the lack of regulations is also relevant for the logical line followed in the creation of regulatory documents and institutions.

7. It cannot be concluded that any of the documents reviewed contains a clear and complete definition of “inter-institutional coordination”. The term, as a function of management and a basic prerequisite for the implementation of public policies as a whole, in an effective and efficient manner, is not integrated and there is no unified understanding of the essence of the concept.

8. The word “coordination” occurs most often in the Organizational Regulations of the Ministry of Finance (121), the word “cooperation” occurs most often in the Organizational Regulations of the Ministry of Foreign Affairs (61), the word “interaction” occurs most often in the Regulations on the Organization and Activities of the Ministry of Internal Affairs (40).

- After the content analysis, a Gap Analysis was conducted, which examined:
- Regulation No. 15 of 12.05.2005 on immunizations in the Republic of Bulgaria
- National Plan of the Republic of Bulgaria for Influenza Pandemic Preparedness 2006
- National Plan of the Republic of Bulgaria for Pandemic Preparedness 2020
- National Operational Plan for Dealing with the COVID-19 Pandemic
- Decision No. 896 of the Council of Ministers of 2020
- National Plan for Vaccination against COVID-19
- Decision No. 473 of June 30, 2021
- Analytical report on activities related to health care of the population in response to the Covid-19 pandemic for the period March 1, 2020 - May 31, 2021.

The analysis showed gaps in the following areas:

*Normative and institutional gaps:*

- Regulation No. 15/2005 on immunizations does not clearly define the coordination between the Ministry of Health and the NHIF, the role of the RHI and the interaction with the National Center for Public Health and the National Center for Public Health, as well as the mechanisms for collecting data on adverse reactions and vaccine effectiveness.

- There are no guidelines for the integrated participation of general practitioners and medical institutions, for training of medical personnel and for public information and transparency.

- There are no mechanisms for evaluation and accountability of the immunization program.

*Gaps in strategic planning and preparedness:*

- The 2006 National Plan is outdated, outdated, focused only on influenza pandemics and without continuity with subsequent plans.

- The 2020 plan has a weaker structure, unclear roles of institutions, insufficient emphasis on prevention, staff training, financing, communication and integrated management.

- The National Covid-19 Operational Plan and the Vaccination Plan contain gaps in the clear allocation of responsibilities, communication mechanisms, logistics for hard-to-reach areas, scenario planning, feedback on side effects and criteria for assessing effectiveness.

*Gaps in pandemic management:*

- The decisions of the government and NIGHT are partly chaotic, politically motivated, without sufficient medical reasoning, without mass testing and with insufficient use of data and expert potential.

- Hospital admission restrictions have led to overloading of individual wards, increased mortality outside of COVID-19, risk to medical staff and financial losses for hospitals.

- The lack of effective communication with the public and transparency leads to low trust, the spread of misinformation and anti-vaccination attitudes.

*Vaccination process gaps:*

- Low vaccination coverage, especially in young age groups, insufficient coordination between institutions, caused by unclear mechanisms for tracking side effects and lack of logistical guidelines for hard-to-reach areas.

- Vaccination data are collected, but are not summarized and published regularly, which makes analysis and timely decision-making difficult.

Based on the gaps identified in the previous stage, the second sub-point proposes specific measures that address these gaps in relation to improving inter-institutional coordination in non-military crises.

Table 2 addresses the specific measures against the identified gaps, which are developed in depth within the sub-point.

Table 2: Gaps vs Measures

<b>Identified Gap</b>	<b>Measure</b>
Lack of a comprehensive and strategically oriented vision for the development of civil security.	Developing a vision for civil security
Lack of a conceptual framework for civil security	Developing a modern concept of civil security
Fragmentation of sectoral policies in the security sector	Adoption of a Civil Security Strategy
Lack of a comprehensive regulatory act for non-military crises and civil security	Adaptation of the legislative framework
Absence of common principles, standards and a common language for inter-institutional coordination	Development of framework documents for non-military crisis management
Incomplete identification of risks and threats and lack of up-to-date algorithms for action in managing non-military crises.	Updating and modernizing national plans.
Limited operational effectiveness of existing mechanisms for inter-institutional coordination in the security sector and lack of expert and analytical capacity in the field of non-military crises	Strengthening the capacity of existing mechanisms or creating a new coordination mechanism with expert and scientific capacity, space for civil interaction and a focus on civil security as a separate pillar of national security.
Lack of institutionalized mechanisms for civil society participation in decision-making processes.	Involving civil society and creating mechanisms for interaction.
Inefficient use of administrative and coordination capacity	Strengthening the role of chief secretaries in the executive branch
Lack of permanent crisis teams and standardization in training	National interdepartmental exercises with permanent crisis teams
Lack of a unified competency framework and certification	Development of training and certification standards
Lack of a central hub for coordination and data exchange in non-military crises, as well as development of research and development activities in the field.	Establishment of a National Coordination Center at the Council of Ministers

**Vision for civil protection/non-military crisis management.**

Before embarking on a more in-depth conceptual vision and strategizing of non-military crisis management, it is necessary to lay the foundations for their development through a clear vision.

The vision for non-military crisis management should aim to build a comprehensive, integrated and proactive system for non-military crisis management, which lays the foundation for the establishment of a separate “pillar” of national security, in the form of civil security.

The vision should be based on the need to increase the resilience of society, institutions and critical infrastructure through effective interaction between stakeholders in the form of state institutions, local authorities, the non-governmental sector, business and the academic community.

#### **Development of a Civil Security Concept (roadmap).**

Based on the “White Paper on Civil Protection of the Republic of Bulgaria”, developed in 2004 by the National Scientific Coordination Council to the Standing Committee for the Protection of the Population in Disasters, Accidents and Catastrophes to the Council of Ministers and the Center for National Security and Defense Studies – BAS, an up-to-date Concept for Civil Security should be developed. As the White Paper indicated back in 2004, the civil security system should be considered as a separate element/pillar in the structure of the security sector (third or fourth pillar, including diplomacy), which complements and is equally significant with the other two main “pillars” of the sector - internal security and public order (Ministry of Interior) and external security. In this regard, it is necessary to supplement the legislative framework, for example, with a Crisis Management Act, which does not focus only on disasters and accidents, but has a broader scope, as well as a Law on the Protection of the Population and Infrastructure, including critical infrastructure (including information). The legislative framework could also be supplemented with a comprehensive law covering this type of aspect.

As a basic principle, the concept of citizen security should be based on strong citizen participation and control, which would ensure the transparency and accountability of the sector, as well as interaction between citizens and institutions during crises and the building of balanced citizen participation in ensuring security.

## **Adoption of a Strategy for Civil Security/Crisis Management of a Non-Military Nature**

This document should formulate the strategic objectives in terms of the desired state that civil security needs to reach. The document should be linked to a specific time horizon for the implementation of these objectives and provide for its interim evaluation. Such a strategic document should unite the efforts of central and local authorities, NGOs, businesses and citizens around common goals. This document should be seen as a general strategic direction that would limit the fragmentation of non-military crisis management between different institutions, regulatory documents and sectoral strategies. In this way, weaknesses in inter-institutional coordination, resulting in policy inconsistency, should be overcome.

The strategic document should emphasize prevention and resilience building, which should be addressed in a balanced manner, together with the crisis response, which often takes precedence. It is also necessary for the document to reflect, to the necessary extent, compliance with the instruments and mechanisms of NATO, the EU (Civil Protection Mechanism) and the UN Framework for Disaster Risk Reduction (Sendai Framework).

On the one hand, the strategy should meet the expectations related to health crises such as Covid-19 and natural disasters, on the other hand, it will provide a basis for the future improvement of the regulatory framework, reflecting all aspects of civil security. Last but not least, the strategy should have a financial framework that makes it a truly applicable document, and not just a visionary wish.

### **Adaptation and complementation of the legislative framework**

In order to establish civil security as a separate pillar of national security, the necessary legislative framework should be provided. An approach to its development can be the development and adoption of a general law or the development and adoption of separate ones, with the necessary subordinate normative documents and links between them. Whichever approach is taken, the main areas that should be covered in the legislative framework should be related to:

- management of non-military crises - this aspect includes the regulation of the powers of the different levels of government (national, regional and local), defining the types of crises, as well as the establishment of a management and coordination system between institutions, as well as the integration of a comprehensive (integrated) approach covering prevention,

preparedness, response and recovery. The repealed Law on Crisis Management, as well as the current Law on Disaster Protection, can be used as a basis, and it is important to emphasize effective human resource management, building an organizational culture and introducing standards and clearer operational procedures for interaction between institutions.

- protection of the population and infrastructure - The main focus should be on the protection of life, health, property of citizens and basic social infrastructure. Measures for evacuation, shelter, medical care, as well as rules for early warning and communication should be provided. This aspect also affects the instruments for social assistance to victims, as well as synchronization with the European Civil Protection Mechanism.

- protection of critical infrastructure - Covers systems and objects whose collapse would threaten national security, the economy and the health of the population. It concerns ensuring the functioning of essential services and infrastructure in crises.

- the responsibilities and functions of central and local authorities in the management of non-military crises - such legislation affects the main roles, responsibilities and mechanisms for interaction between all actors at different levels of government, part of the civil security system. The idea is to make the key distinction between the strategic, tactical and operational levels of crisis management, including mechanisms for interaction and coordination such as joint plans, crisis headquarters, interdepartmental communication channels, etc. Attention should also be paid to training, preparation and exchange of good practices. Last but not least, financial provision and budget commitment.

### **General principles for cooperation and management in the event of crises.**

The establishment of a national framework document or in other words a common framework for crisis management should be a document that defines the principles for coordination between state institutions, local authorities and other stakeholders during crises related to public order and security. This document, following the example of other countries (Sweden, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällstörningar*), serves as a national framework document defining the national practice of how crisis management should be carried out and consists of established working methods for joint work to be used in the event of social disruption. The purpose of the framework document is to protect the functions of society in the event of crises. The directions in it are addressed to all actors who are responsible for the crisis or can contribute to crisis management. Actors should be understood as public institutions and private and non-profit organizations.

## **Updating, adapting and modernizing the National Plan for Protection in Non-Military Disasters/Crisis and the approach to its structuring and creation**

On the one hand, an important element that would improve the Crisis Management Plan is the inclusion of the Security Matrix, which identifies different types of threats, including floods, fires, epidemics, chemical contamination, telecommunications disruptions, energy system disruptions, severe cold, heavy snowfall, large-scale fires, heat waves, radiological contamination, civil unrest, terrorist events, disruptions in IT networks and systems, and hybrid threats. Although it is impossible to predict all types of threats, a more detailed identification would also help to anticipate relevant measures and their timely implementation.

On the other hand, in addition to identifying threats, modules with tasks at different levels of management should be added to the plan to facilitate planning and decision-making during crises. This modular approach should be multifunctional and, for example, a module dedicated to “Ensuring medical, sanitary and epidemiological safety” should be applicable, for example, in the event of floods, fires, epidemics or a terrorist act. The modules should cover a wide range of actions of the Prime Minister, ministers of individual ministries, heads of agencies, etc. It is good practice to classify these modules in catalogues and to assign responsibilities to the various ministers, regional governors or mayors.

In a crisis, such as a fire, the relevant catalogues are assigned to ministers responsible for internal affairs, public administration, health, etc. The lead entity (minister/regional governor/mayor) selects the necessary catalogues and the relevant minister designated as responsible for this catalogue activates specific modules in consultation with the designated lead entity. Each entity should prepare its assigned modules according to the template of the National Plan.

**Expanding the scope of action and strengthening the expertise of already existing mechanisms for inter-institutional coordination (Security Council, Council of Ministers, Disaster Risk Reduction Council) or creating an additional mechanism for civil security (Inter-agency Council for Civil Security/Standing Commission), with the establishment and development of expert and research capacity within the structure.**

The currently operating inter-institutional coordination structures (Security Council) exist mainly at the management and political level and focus more on political decisions, which in crisis situations leads to lower operational efficiency. On the other hand, the Council for

Disaster Risk Reduction under the Council of Ministers has an appropriate structure and composition, and even has a working group under it, which is composed of senior officials of the institutions, representatives in the council, but focuses solely on disaster risk reduction.

There is no sustainable mechanism for engaging expert, analytical and scientific capacity within the processes of coordination, risk assessment, prevention, response, etc. This is most noticeable when faster reactions or more in-depth development of specific ideas and solutions are needed, requiring deeper expertise and research approaches. In this regard, the capacity of similar mechanisms such as the Security Council should be strengthened, with the scope of these structures going beyond the purely political level and incorporating expert and scientific research capacity to deal with the coordinated implementation of political decisions. (for example, with the development of an up-to-date vision for civil security, updating a plan, etc.). Strengthening the capacity also includes the expansion of the Security Council Secretariat, similar to the functioning of the Council for Disaster Risk Reduction and the Inter-Agency Council on Defense Industry and Security of Supply (IDSIDS) and its expert secretariat.

An alternative option is to create a structure for inter-institutional coordination regarding civil security/non-military crises, similar to the Standing Committee for the Protection of the Population in Disasters, Accidents and Catastrophes that operated years ago, which had its own scientific coordination council. It should include experts, researchers and representatives of the civil sector. This does not exclude the functioning of an expert secretariat within the Council of Ministers, which would provide administrative support for the structure so that it could operate effectively.

Active involvement of civil society in decision-making processes related to the formulation, implementation and monitoring of non-military crisis management policies should be one of the necessary elements of the overall national capacity to respond and achieve resilience.

**Strengthening the role of the Secretary General of the Council of Ministers and the Secretaries General of the Ministries in the processes of inter-institutional coordination on issues of non-military crisis management and the consolidation of expert potential.**

The aim is to make more effective and efficient use of administrative and coordination capacity in non-military crisis management, as Chief Secretaries are key figures in the structure of the state administration. In addition to being responsible for the administrative

development and functioning of institutions, they often have the best operational overview of resources, procedures, mechanisms, teams and interdepartmental relations.

Following the example of the Kingdom of Sweden, the Chief Secretary of the Council of Ministers can be positioned as the main coordinator of institutions during crises, communicating with the Chief Secretaries of the line ministries. This can happen through an interdepartmental working group or council.

In turn, the Chief Secretaries of ministries and departments should consolidate the expertise in their department and contribute to the establishment of an active mechanism for information exchange, identification of expert resources and joint planning of actions in crisis situations.

**National exercises with permanent crisis management groups at ministries/departments.**

On the one hand, this implies the creation of permanent crisis management teams in each line institution, which annually participate in national interdepartmental non-military crisis management exercises. The aim is to prepare for different types of incidents and scenarios that the government may face, including the application of the Risk Matrix and the selection of a catalogue of actions. These can include both a slow-developing crisis, such as epidemic diseases similar to Covid-19, and sudden incidents, such as a terrorist attack or a natural disaster.

On the other hand, it is necessary to approve a national calendar of exercises by the Council of Ministers, which includes various topics, alternating the types of crises. A very key component for the effective conduct of such exercises is the preparation of training methodologies that follow a single standard and principles. They should have clearly stated training objectives and indicators for their measurement, which are expressed in relevant activities, including formal and informal training methods, including role-playing games, simulations, case studies, scenario planning, activities for the development of soft skills, personal development and self-awareness of participants, etc.

Representatives of civil society - civil organizations, informal volunteer groups, etc. should also be involved in these exercises.

**Development of training and certification standards in non-military crisis management. - University, IPA, MES, CMDR NATO CoE.**

This is a key step towards building a systematic, sustainable and professional capacity in the public administration, the education sector and the expert community engaged in the sector. The aim is to create a Unified Framework of knowledge, skills and competencies, as well as content and requirements for training and certification, which will cover all key groups of employees working in non-military crisis management - from central authorities to local authorities, including representatives of the civilian sector.

For this purpose, it is necessary to identify key profiles and positions that require training (crisis managers, chief secretaries, security experts, local government teams). It should also determine the core and building competencies such as strategic thinking, inter-institutional coordination, crisis communication, legal framework, working with citizens and the media.

For the certification process to be effective, it should include clearly defined qualification levels and certifying bodies. Certification should be tied to the requirements for holding positions related to crisis management. In the interest of traceability and measuring the effectiveness of this activity, a database/register for institutional control and analysis should be created.

#### **Establishment of a National Coordination Center for Non-Military Crisis Management under the Council of Ministers.**

Although this is not a new idea, the need to establish a functioning National Coordination Center for Non-Military Crisis Management under the Council of Ministers is conditioned in order to unite the perspective/prism of countries/institutions across the entire spectrum of non-military crises.

The establishment of such a center could be a strategically and institutionally justified measure aimed at a central and sustainable mechanism for planning, coordination and response to crises that do not stem from military threats, but threaten national security, public health, social order, environmental sustainability and infrastructure.

Such a center could function as an interagency hub - analytical, operational, communication, uniting the efforts, knowledge and resources of various institutions, agencies, scientific units, non-governmental organizations and local authorities. The center could play a leading role both in early warning and risk assessment, and in managing the response and recovery after a crisis. It should have the authority to coordinate and convene the relevant responsible structures in the conditions of non-military emergencies.

In a broader strategic plan, the creation of such a center would represent a fundamental step towards building the so-called “third/fourth pillar” of national security - “Civil Security”, which stands alongside defense, internal order and diplomacy.

The National Coordination Center should have the task of not only ensuring synchronization between institutions, but also of creating a comprehensive model for an inter-institutional approach to crisis management - a model in which responsibilities, resources and expertise are shared. This would increase efficiency and would contribute to ensuring that at the heart of every action during a crisis is a single and consistent understanding and response, uniting all state and public entities involved in the management of non-military crises.

In this sense, the NCC should not be seen as just another institution, but rather as an architectural element in the creation of a civil security system, oriented towards sustainability, prevention, adequacy of response, and systematicity in the construction of public mechanisms.

The *third point* presents a developed model for improving inter-institutional coordination, which creates prerequisites for the separation of “Civil Security” as an independent pillar in national security. More in-depth conceptual and institutional steps are being developed for this improvement and integration of the sector.

The developed model is considered as a system-organizational architecture that integrates strategic, operational and analytical management. The model is based on the principles of organizational design, architecture and process description, aiming to build civil security not as a peripheral function, but as an independent management and coordination capacity for managing, on the one hand, risk, and on the other, non-military crises.

The organizational architecture of the model includes four interconnected levels - strategic, coordination-operational, expert-analytical and public-partner, which unite state institutions, the scientific community, the private sector and civil society in a single coordination framework. The model is based on key principles such as systematicity and holistic approach, inter-institutionality and integration, decentralization and subsidiarity, as well as transparency and citizen participation.

For its effective functioning, basic requirements have been formulated, which are related, on the one hand, to regulatory clarity and strategic positioning of civil security, through a

permanent coordination structure with clearly defined functions. On the other hand, the requirements concern sustainable resource provision and expert capacity, which guarantees an integrated management cycle from prevention to recovery. And last but not least, partnerships with educational institutions for the development of knowledge and competencies.

The implementation of a model has the potential to ensure higher efficiency, transparency and coordination in crisis management, as well as a sustainable mechanism for institutionalizing civil security as an equal pillar of national security.

The first step towards implementing the model is related to expanding the capacity of the Security Council of the Council of Ministers, as a main and already established instrument for coordination between institutions, to play a key role in the separation of civil security as a separate pillar of national security. Increasing its capacity could be achieved by creating an interdepartmental working group for non-military crisis management, which would include experts from various ministries and departments relevant to the topic, as well as representatives of the scientific and research community, with established experience and expertise. The expert working group should work on a vision, concept, strategy and legislative framework, building on what has already been achieved so far.

The second option for an institutional step is the well-forgotten “old”, namely the creation of a separate coordination mechanism at the Council of Ministers, such as an Interdepartmental Council/Standing Commission on Non-Military Crisis Management at the Council of Ministers, supported on the one hand by a Secretariat, represented by the administration of the Council of Ministers (following the example of the Interdepartmental Council on Defense Industry and Security of Supply) and on the other hand, by an expert-scientific council, composed of established experts in the field and representatives of the scientific-research community. It is precisely such a commission, in 2004, with the help of its scientific-coordination council, that developed a “White Paper on Civil Protection of the Republic of Bulgaria”. The aim is for the experts who are attracted to the expert-scientific council, building on the experience of the previous commission and what they developed, to be engaged in the formulation of a vision, concept, strategy for civil security, as well as in the work on adapting and supplementing the legislative framework.

*Table 3* summarizes the steps and mechanisms for inter-institutional coordination that could be undertaken.

<b>Steps/mechanisms</b>	<b>Description</b>	<b>Responsible institution</b>
Interdepartmental Working Group under the Security Council of the Council of Ministers/Standing Committee on Non-Military Crisis Management of the Council of Ministers	Increasing the capacity of the Council of Ministers to work on the issue. Expanding the scope of implementation of the identified steps (vision, concept, strategy, etc.)	Council of Ministers
Vision	A first step towards establishing civil security as a separate "pillar" of national security.	Interdepartmental Working Group/Standing Committee on Non-Military Crisis Management
Concept	A roadmap that lays out the necessary steps to establish civil security as an independent pillar and serves as a guide for institutions.	Interdepartmental Working Group/Standing Committee on Non-Military Crisis Management
Strategy	A document with a longer-term time horizon, formulated measurable and realistic strategic goals, secured with a financial framework and evaluation indicators.	Interdepartmental Working Group/Standing Committee on Non-Military Crisis Management
Legislative framework	Covers the protection of the population and infrastructure, the protection of critical infrastructure (including critical information infrastructure), the role of national and local authorities, the civil sector and business	National Assembly, Council of Ministers, Interdepartmental Working Group/Standing Committee on Non-Military Crisis Management.
National Coordination Center	Laying the foundation for a separate pillar of "civilian security", with the aim of consolidating and developing expertise and experience on which a potential new institution can build. The goal is a smoother and more gradual change.	Council of Ministers



As a first step, objectives of the National Coordination Centre have been formulated, in accordance with the objectives and functions performed by similar structures, which are discussed in Chapter Two in the EU, NATO, UN, etc. The objectives can be defined as follows:

- Strengthening inter-institutional coordination: Ensuring effective interaction between different institutions at national, regional and local levels before, during and after non-military crises.

- Increasing preparedness and resilience through planning, risk analysis, information exchange and synchronisation of efforts between different sectors and levels of government.

- Supporting inter-institutional interaction by building mechanisms for inter-agency cooperation and overcoming fragmentation in crisis management.

- Involving civil society and the scientific community in the processes of prevention, planning and recovery in accordance with the principles of open governance and participation.

- Ensuring compatibility and coordination with international partners, including through data exchange, good practices and joint exercises within the EU, NATO and the UN.

Table 4 shows the overall structure of the National Coordination Center, with the relevant administrative units, their functions and the required staff numbers for the individual units, as well as the total number. The management team of the structure and their functions are also presented. The Regulation on the Salaries of Employees in the State Administration and the Classifier of Positions in the Administration, as well as the Regulation on the Implementation of the Classifier of Positions in the Administration, were taken into account in the preparation of this structure.

<b>MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE UNITS</b>	<b>Functions</b>	<b>STAFF NUMBERS</b>
Executive Director/Chairman	Manages, organizes and controls the implementation of the activities of the NCC. Appointed by a decree of the Council of Ministers for a term of 5 years.	1

Deputy Director/Chairman (Political Office)	Assists the Prime Minister in formulating and developing specific decisions for implementing government policy within the scope of his powers.	1
Civil Security Advisor	Provides expert support in the development of policies, plans and analyses related to crisis management and population protection.	1
Secretary General	The Secretary General directs, coordinates and controls the functioning of the NCC administration. He exercises general control over the implementation of assigned tasks; interacts with the Secretary General of the Council of Ministers and other institutions; approves the job descriptions of the employees;	1
<b>ОБЩА АДМИНИСТРАЦИЯ</b>		14
Directorate of Administrative, Legal, Financial and Economic Services		12
Administrative, Legal and Public Procurement Department	Legal advice, regulatory compliance, administrative law, public procurement, administrative services.	6
"Finance, Accounting and Human Resources" Department	The department organizes, manages and controls financial activities and accounting (including public procurement, conclusion of supply contracts); Human resources management, compliance with labor law and work standards, administration of employee remuneration and appointment.	6
Information Security Officer	Responsible for the accounting and storage of materials containing classified information. Maintains lists of employees authorized to work with materials containing classified information.	2
<b>SPECIALIZED ADMINISTRATION</b>		60
Directorate "Policies and Strategic Planning"	Strategic planning and policy development. Development of long-term strategies and policies related to crisis management. Building and maintaining a standard for inter-institutional coordination and interaction.	6

Directorate "Crisis Management and Critical Infrastructure Protection"	Operational crisis management, coordination between institutions in responding to emergencies, monitoring of the current situation, assessment of the effectiveness of measures and development of response capabilities.	21
Emergency Response Operations Department	Implementation of operational plans and actions during emergencies, including fires, floods, earthquakes and other natural disasters. Responding to incidents and managing the operational aspects of crisis situations. Coordination of resources and communication between institutions in real time. Integrating inter-institutional efforts for effective crisis management and coordinating actions in different types of emergencies.	6
Monitoring and Evaluation Department	Continuous monitoring of the current situation and management of warning systems. Control of actions during crises and assessment of the effectiveness of the measures taken. Analysis of crisis operations and provision of feedback for optimization of management. Collection and analysis of data to assess the needs and results of crisis actions.	6
Emergency Response Capabilities Department	Develop and improve operational capabilities for responding to emergencies. Conduct training and exercises to increase team readiness. Maintain resources and infrastructure for rapid response. Ensure integration and coordination of inter-institutional resources and capabilities.	6
Critical Infrastructure Department		3
Directorate "Analysis and Research"	Conducting detailed risk assessments and studies to provide strategic data and analysis. Compiling substantiated reports and recommendations that guide improvements in crisis management and preparedness.	12
Risk Assessment Department	Identification of risks and vulnerabilities, as well as assessment of their impact.	6
Department "Reports and Recommendations"	Preparing analyses and reports with recommendations to improve crisis preparedness and response.	6
Communication and Public Relations Directorate	Public relations, communication with institutions and NGOs, management of media campaigns.	12
Public Relations and Media Department	Media communications, public relations, organizing press conferences and information campaigns.	6
Department "Relations with Institutions and Partners"	Coordination with other government institutions, NGOs and international organizations, building partnerships.	6
Directorate "Technology and Information Systems"	Technological infrastructure support, information systems management, cybersecurity.	12

Information Systems and Database Department	Database management, information systems support, software solutions development.	6
Cybersecurity and Technical Support Department	Ensuring cybersecurity, network security monitoring, technical security, software support.	6
	TOTAL STAFF	81

According to the presented structure, the following sample budget is planned, consistent with the State Budget Act 2024, the Ordinance on Salaries of Employees in the State Administration and the Classifier of Positions in the Administration, as well as the Ordinance on the Implementation of the Classifier of Positions in the Administration. The Medium-Term Budget Forecast, as well as the Disaster Risk Management Plan in the Republic of Bulgaria, are also taken into account. Table No. 5 presents an overall estimated budget of BGN 4,384,400, which is the minimum amount, based on this structure. The budget may vary between BGN 4 - 6,000,000, depending on the strategic priorities of the government in terms of management.

*Table No. 5 - Draft budget of the National Coordination Center*

<b>Management and administrative units</b>				
Position	Staff numbers	Salary (monthly)	Annual amount	Justification
Executive Director/Chairman	1	5000	60000	The budget for the Executive Director is planned based on the average monthly salaries for managers in the state administration, according to the <u>State Budget Act 2024</u> .
Deputy Director	1	4500	54000	The salary of the Deputy Director is calculated based on the remuneration of management staff in the specialized units, according to Budget 2024.
Published data and information on remuneration in decrees were taken into account.	1	4500	54000	Published data and information on remuneration in decrees were taken into account.

Secretary General	1	4200	50400	Remuneration is planned in accordance with the remuneration for senior employees regulated by the <u>Regulation</u> on the Salaries of Employees in the State Administration and the <u>Classifier</u> of Positions in the Administration, as well as the <u>Regulation</u> on the Implementation of the Classifier of Positions in the Administration.
<b>General administration</b>				
Position/Department	Staff numbers	Salary (monthly)	Annual amount	Justification
Directorate "Administrative, Legal and Financial and Economic Services"	12	2500	360000	The budget is planned according to the analyses for the general administration in the Medium-Term Budget Forecast 2023-2025.
Department "Administrative, Legal and Public Procurement"	6	2700	194400	The costs are based on average salaries for lawyers and experts in the field of public procurement, according to the State Budget Act 2024.
"Finance, Accounting and Human Resources" Department	6	2700	194400	The expenditures are planned based on the Classifier of Administrative Positions, according to the Medium-Term Budget Forecast.
Information Security Officer	2	2800	67200	Planned remuneration based on the need for information security, according to the <u>Classified Information Protection Act (CIPA)</u> and the <u>Regulations</u> for the Implementation of the CIPA.
<b>Specialized administration</b>				
Position/Department	Staff numbers	Salary (monthly)	Annual amount	Justification
Directorate "Policies and Strategic Planning"	6	3000	216000	The salaries are calculated based on salaries for strategic planning experts in the state administration, according to Budget 2024.

Directorate "Crisis Management and Critical Infrastructure Protection"	18	3200	691200	The salaries are based on an analysis of the salaries in crisis management and coordination of institutions, according to the Regulation on the Implementation of the Job Classification.
Emergency Response Operations Department	6	3000	216000	The costs are based on the needs for operational actions in the event of disasters, according to the <u>Medium-Term Budgetary Forecast 2023-2025</u> and the <u>Updated Medium-Term Budgetary Forecast 2024-2026</u> . The guidelines of the EC Civil Protection Mechanism are taken into account, as well as the <u>new rules adopted to strengthen disaster response from 2021</u> , as well as the principles for forming the additional EU Disaster Response Reserve - <u>RescEU</u>
Monitoring and Evaluation Department	6	3000	216000	The costs are based on an assessment of the needs for monitoring and control in crises, according to Budget 2024.
Emergency Response Capabilities Department	6	3200	230400	The expenditures are planned based on training and response readiness needs, according to the Medium-Term Budget Forecast 2023-2025.
Critical Infrastructure Department	3	3200	230400	Expenditures are planned based on the needs for the protection of critical infrastructure. Medium-term budget forecast 2023-2025.
Directorate "Analysis and Research"	12	3100	446400	The costs are based on remuneration for analysts and risk assessment experts, according to the Medium-Term Budget Forecast.
Training and development				
Category	x	x	Annual cost (BGN)	Justification

Staff training and development	x	x	131800	Expenditures for staff training, according to the guidelines in the Medium-Term Budget Forecast 2023-2025.
- Courses and seminars	x	x	45000	Costs for courses and seminars, planned based on costs in similar institutions.
- Learning materials and resources	x	x	14400	Costs for training materials, according to the needs for operational and specialized training.
- Training and simulations	x	x	72400	Costs for training and simulations based on the projections in the Disaster Risk Management Plan in Bulgaria
<b>Contingency reserve</b>				
Emergency type	x	x	Annual amount	Justification
Fires	x	x	120000	According to the <u>Forest Fire Risk Assessment in Bulgaria</u>
Floods	x	x	144000	According to the <u>Flood Risk Assessment in Bulgaria</u>
Earthquakes	x	x	180000	According to <u>Earthquake Risk Assessment in Bulgaria</u>
Epidemics	x	x	96000	According to the <u>Risk Assessment of Communicable Diseases in Humans in Bulgaria</u> and the <u>Risk Assessment of Communicable Diseases in Plants and Animals in Bulgaria</u>
<b>Summary budget</b>				
Consumable pens			Сума (BGN)	
Management and administrative units			218400	
General administration			816000	
Specialized administration			2016000	

Contingency reserve			540000	
Staff training and development			263600	
Operational and logistical costs			300000	Based on similar structures and tailored to the needs of public administration
		Общо	4384400	

In addition to budgetary support, the Center could use the integration of innovative financing mechanisms, such as public-private partnerships (PPPs), project financing, including through programs and initiatives of the European Union (EU) and NATO such as the European Fund for Strategic Investments (EFSI), Horizon Europe, Operational Program “Environment”, Emergency Support Instrument (ESI), Science for Peace and Security Programme (SPS), NATO Security Investment Programme (NSIP), Defence Planning and Analysis. This approach to optimizing resources could exceed the planned budget many times over and will lead to increased efficiency in the implementation of strategic projects in the field of non-military crisis management.

*Texts for a draft law on the establishment of a National Coordination Center*

First of all, it should be specified that the Coordination Center should be part of the structure of the Council of Ministers in order to have the necessary management level that would allow it to coordinate the executive branch in the face of the ministries. In this regard, the National Coordination Center for Crisis Management should be established under the Council of Ministers by decree as a legal entity funded by the budget with its headquarters in Sofia.

In the law, the National Coordination Center should be defined as a body for coordinating the policy for non-military crisis management and methodological support for response operations.

It falls into the category of administrative structures established by a regulatory act, which have functions in connection with the exercise of executive power under the Council of Ministers

Table 5 presents proposals for the more general and fundamental elements of texts for a draft law to establish a National Coordination Center for Non-Military Crisis Management.

Table 5: Texts for a draft law to establish a National Coordination Center for Crisis Management.

<b>NORM</b>	<b>Texts for draft law</b>
Status/creation	The National Coordination Center for Crisis Management is established under the Council of Ministers by decree as a legal entity funded by the budget with its headquarters in Sofia.
Objective/general situation	The National Coordination Center is a body for coordinating the policy for non-military crisis management and methodological support for response operations.
Structure	<p>The structure and organization of the activities of the National Coordination Center are determined by a regulation issued by the Council of Ministers.</p> <p>The National Coordination Center is managed and represented by a director.</p>
Director	The Director is appointed by a decree of the Council of Ministers for a term of 5 years. The Chairman of the Coordination Center organizes, manages and controls the implementation of the functions and activities assigned to the Coordination Center, and represents it.
Relationship with other structures	The Director of the Coordination Center is a member of the Security Council, which is an advisory and coordinating body to the Council of Ministers and the National Security Advisory Council to the President of the Republic of Bulgaria.
Functions of the NCC	<p>The National Coordination Center:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinates the activities of the competent authorities and institutions in the management of non-military crises at the national, regional and local levels;</li> <li>- Carries out analyses, studies and risk assessments, by collecting, processing and summarizing information related to threats, incidents and potential crises, including through the use of expert and scientific research capacity.</li> <li>- Develops and updates strategic and operational documents, including the National Crisis Management Plan and other sectoral and inter-sectoral plans;</li> <li>- Monitors the development of crisis situations and prepares regular reports and recommendations for the Council of Ministers and the relevant competent authorities;</li> <li>- Creates and maintains an early warning and information exchange system, including through operational communication links with the relevant national and international authorities and structures;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizes and coordinates joint exercises and simulations aimed at improving inter-institutional coordination and readiness for interaction, as well as checking the readiness of institutions.</li> <li>- Supports recovery and mitigation activities after crises by coordinating efforts between participating authorities and organizations;</li> <li>- Assists in the implementation of international standards and practices in the field of civil security, by interacting with the bodies of the EU, NATO, the UN and other international partners;</li> <li>- Ensures civic participation and transparency, including through information, consultations and the inclusion of civil, academic and professional organizations in the crisis management process;</li> <li>- Carrying out other activities related to the implementation of coordination, prevention, response and recovery tasks assigned by law or by an act of the Council of Ministers.</li> </ul>
Tasks of the Director	<p>The Director of the Coordination Center:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prepares a draft budget of the Coordination Center and monitors its implementation;</li> <li>- Prepares an Annual Work Plan of the Coordination Center and monitors its implementation.</li> <li>- Organizes, manages and controls the spending of the reserve fund;</li> <li>- Manages the management of human resources and social policy;</li> <li>- Approves a code of ethics for the conduct of civil servants employed in the Coordination Center;</li> <li>- Prepares and submits to the Council of Ministers no later than March 31 each year an annual report on the work of the Coordination Center for the previous year;</li> <li>- Manages the property and belongings of the Coordination Center in state ownership;</li> <li>- Cooperates with partner services of other countries, with international bodies and organizations;</li> <li>- Exercises other powers assigned to him by law.</li> </ul>
Deputy Director	<p>In the performance of his duties, the Director is assisted by a Deputy Director appointed by a decision of the Council of Ministers for a term of 5 years upon the proposal of the Director. The Director has the authority to delegate powers to the Deputy Director by administrative order and to determine his functions.</p>

Taking into account the need for unified understandings and the creation of a standard for inter-institutional coordination, the fourth subparagraph of this dissertation proposes the

inclusion of a specific discipline in the curricula of specialties with a management-economic profile in the security sector.

This dissertation focuses on the bachelor's and master's programs at the UNWE, Department of National and Regional Security, with the support of which this dissertation was developed. The department has been preparing management personnel and experts for the security sector for 35 years. The dissertation aims, with this result, to contribute to the development of the department's curricula and to improve their competitiveness compared to other similar specialties at other universities.

In this regard, a curriculum has been developed for the discipline "Interinstitutional Coordination in the Security Sector", intended for the curriculum of the specialty "Economics of Defense and Security" in the Bachelor's Degree Program of the Department. It aims to provide students with the necessary theoretical knowledge, skills and competencies for the implementation of interinstitutional coordination, the use of mechanisms for interinstitutional coordination and expert participation in them, knowledge of the role and responsibilities of institutions, the regulatory framework, as well as the economic aspects and efficiency of resource management.

In order to develop the curricula, a review of the curricula and individual curricula was conducted in the following specialties and universities where specialists for the security sector are trained, with a focus on crisis management, emergencies and population protection.

“Protection of the population and critical infrastructure” - Faculty of “Command and Staff”, ”VA “G.S.Rakovski” - Sofia - Master

“Protection of the population and infrastructure” - Faculty of “Security and Defense”, National Higher Educational Institution “Vasil Levski” Veliko Tarnovo - Bachelor

“Protection of the population from disasters, accidents and catastrophes”, Faculty of “Security and Defense”, National Higher Educational Institution “Vasil Levski” Veliko Tarnovo - Bachelor

“Protection of the population and infrastructure” - Faculty of “Security and Defense”, National Higher Educational Institution “Vasil Levski” Veliko Tarnovo - Master

“Protection of the population in disasters, accidents and catastrophes” - Faculty of “Security and Defense”, National Higher Educational Institution “Vasil Levski” Veliko Tarnovo - Master

“Fire and Emergency Safety” - Faculty of Fire Safety and Population Protection, Academy of the Ministry of Interior - Bachelor

“Humanitarian Crisis Management” - Faculty of Fire Safety and Population Protection, Academy of the Ministry of Interior - Master

“Fire and Emergency Safety” - Faculty of Fire Safety and Population Protection, Academy of the Ministry of Interior - Master

As can be seen from Table 15, the course has a planned teaching schedule of 60 hours of classroom work and 30 hours of extracurricular work. The classroom work is divided equally between lectures and exercises and includes a total of 12 topics, as follows:

Table 6: Curriculum “Inter-institutional Coordination in the Security Sector”

№	TOPIC	Classroom occupancy (hours)	
		Regular training	
		Л	У
1.	INTRODUCTION TO INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION Basic terms and concepts. Coordination as a management function. Definition of coordination, interaction, cooperation between institutions. Types of coordination (horizontal, vertical). Main actors and their roles. Legal framework and regulations	4	4
2.	PUBLIC SECURITY SECTOR Public sector. Role and importance of the public sector for public security. Main institutions and their functions. Main laws and regulations concerning public security.	4	4
3.	LEGAL FRAMEWORK OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION Introduction to the legal framework of interinstitutional coordination. Importance of legal norms for coordination between institutions. Mechanisms and instruments for interinstitutional coordination.	4	4
4.	ECONOMIC ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION Effectiveness, economy and efficiency. Economic efficiency of joint actions.	2	2

№	TOPIC	Classroom occupancy (hours)	
		Regular training	
		JI	Y
	Cost reduction through coordination between institutions. Allocation of resources for joint operations.		
5.	INTERNATIONAL AND NATIONAL COORDINATION STANDARDS Basic principles and rules of communication, coordination and interaction between institutions. International and national standards for coordination.	2	2
6.	MONITORING AND EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION Development of standards and indicators for measuring the effectiveness of inter-institutional coordination. Quantitative and qualitative methods for assessing effectiveness. Establishment of clear procedures for collecting and analyzing data related to coordination between different institutions.	2	2
7.	PUBLIC RELATIONS AND PUBLIC COMMUNICATIONS Basic principles and rules of communication with the public. The impact of effective coordination on national security and public trust.	2	2
8.	INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION AT NATIONAL AND LOCAL LEVEL Basic principles and practices of inter-institutional coordination. Key national institutions and their roles. Key local institutions and their roles. Interaction between national and local institutions. Mechanisms for coordination between national and local institutions (joint working groups, advisory and coordination councils). Tools and technologies that support interaction (information systems, collaboration platforms).	2	2
9.	INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN NON-MILITARY CRISES Non-military crises. Specific responsibilities and functions of each institution in non-military crises. Legal framework for inter-institutional coordination in non-military crises. Mechanisms for coordination and cooperation between institutions in crises. Tools and technologies for crisis management. Information exchange platforms. Early warning systems.	2	2
10.	INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN COUNTERING CRIMINAL ACTIVITY Inter-institutional coordination in human trafficking.	2	2

№	TOPIC	Classroom occupancy (hours)	
		Regular training	
		Л	У
	Inter-institutional coordination in smuggling. Inter-institutional coordination in drug production and distribution.		
11.	TRAINING AND PREPARATION OF SECURITY SECTOR EXPERTS Importance of training for effective coordination. Interdisciplinary approach in training programs. Ethics and regulatory framework in training.	2	2
12.	ETHICAL ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION Transparency and accountability in coordination between institutions. Trust between institutions. Information security. Ethical norms and standards in crises and emergencies.	2	2
	<b>Total</b>	30	30

For the specialty “Economics of Internal Order” at the Master's Degree in Economics, the curriculum for the discipline “Inter-institutional Coordination in Non-Military Crisis Management” has been developed, which aims to provide students with the necessary expert knowledge, skills and competencies to work in the security sector, and to focus in particular on inter-institutional coordination in non-military crisis management. The discipline has been developed to set the theoretical framework with the main concepts and terms, as well as to develop the overall scope of the security sector in non-military crisis management and the various aspects related to the regulatory framework, mechanisms, role and responsibilities of institutions, as well as economic aspects and the role of inter-institutional coordination in the effective management of resources. The curriculum includes topics related to inter-institutional coordination in various non-military crises such as floods, fires, earthquakes, pandemics, which allows students to see both the similarities and specifics in different cases.

The table below presents in detail the curriculum for the discipline, which includes 60 hours of classroom work from lectures in the Master's Degree in Security Studies. The program presents students with 14 topics that allow students to acquire more narrow competence in relation to the work of the security sector in managing crises of a non-military nature.

Table No. 7: Curriculum “Inter-institutional Coordination in Non-Military Crisis Management.”

№	Topic	Аудиторна заетост
		Л
1	<p>THEORETICAL FOUNDATIONS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN INTERNAL SECURITY.</p> <p>Basic terms and concepts. Communication, coordination, cooperation and interaction between institutions. Hierarchy and subordination.</p>	5
2	<p>PUBLIC SECURITY SECURITY IN THE FIELD OF NON-MILITARY CRISIS.</p> <p>Scope, institutions, roles and responsibilities. Definition and key components of the security sector. Key institutions in the security sector. Overview of the main functions and objectives of institutions in managing non-military crises. Types of non-military crises and their characteristics.</p>	5
4	<p>ECONOMIC ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Effectiveness, economy and efficiency. Economic efficiency of joint actions. Cost reduction through coordination between institutions. Allocation of resources for joint operations.</p>	5
5	<p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION AT NATIONAL AND LOCAL LEVEL IN THE MANAGEMENT OF CRISIS OF A NON-MILITARY CHARACTER.</p> <p>Roles and responsibilities of institutions at national and local level. National institutions: powers and functions. Local institutions: powers and interaction with national authorities. Interaction between national and local authorities. Creation of coordination councils and working groups. Communication between institutions in crisis management. The role of communication channels. Stages of non-military crisis management. Advance planning and preparation. Crisis response and coordination of actions. Recovery and assessment of the effectiveness of actions</p>	5
6	<p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN THE EVENT OF FIRES</p> <p>Main institutions responsible for fire safety (fire departments, local authorities, police, etc.). Interaction between state, regional and local institutions. Legislation and regulatory frameworks related to fire safety. International and national fire safety standards. Mechanisms for coordination between institutions in case of fires. Early warning and fire monitoring systems. Platforms for information exchange between institutions. Stages of coordination in case of fires.</p>	4
7	<p>INTER-INSTITUTIONAL FLOOD COORDINATION</p> <p>Roles and responsibilities of institutions in floods. Interaction between state, regional and local institutions. Legislation and regulatory frameworks related to floods. Mechanisms and tools for flood coordination. Stages of flood coordination.</p>	4

8	<p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN EARTHQUAKES</p> <p>Roles and responsibilities of institutions in earthquakes. Legislative and regulatory framework related to earthquakes. Mechanisms for coordination between institutions. . Stages of coordination in earthquakes.</p>	4
9	<p>INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION IN PANDEMIC/HEALTH CRISES</p> <p>Roles and responsibilities of institutions in health crises. Interaction between national and international health organizations. International and national legal framework and regulations.</p> <p>Coordination mechanisms between health and other institutions. Information systems and technologies for health crisis management.</p>	4
10	<p>ECONOMIC EFFICIENCY IN CRISIS MANAGEMENT AND THE ROLE OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION.</p> <p>Key performance indicators. Synergy and resource sharing between institutions to reduce duplication of activities. Economic mechanisms for allocating limited public resources. Joint operations and their economic benefit</p>	4
11	<p>INTERNATIONAL AND NATIONAL COORDINATION STANDARDS</p> <p>Basic principles and rules of communication, coordination and interaction between institutions.</p> <p>International and national standards for coordination.</p>	4
12	<p>MONITORING AND EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Development of standards and indicators for measuring the effectiveness of inter-institutional coordination. Quantitative and qualitative methods for assessing effectiveness. Establishment of clear procedures for collecting and analyzing data related to coordination between different institutions.</p>	4
13	<p>ETHICAL ASPECTS OF INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION</p> <p>Transparency and accountability in coordination between institutions. Trust between institutions. Information security. Ethical norms in crises and emergencies.</p>	4
14	<p>TRAINING AND PREPARATION OF SECURITY SECTOR EXPERTS</p> <p>Importance of training for effective coordination. Interdisciplinary approach in training programs. Ethics and regulatory framework in training.</p>	3
	<b>Общо</b>	60

Both curricula have been developed in their entirety, according to the standards of the University of National and World Economy (UNWE) and can be viewed in detail in

Appendix 7. The knowledge, skills, competencies, as well as the attitudes that the program aims to develop in the learners are described in detail, according to the requirements of the educational and qualification degrees, in accordance with the National Qualifications Framework and the European Reference Framework of Key Competences for Lifelong Learning.

The proposed curricula could also be implemented in bachelor's and/or master's programs of other universities that train specialists in security management, emergency management, etc., including the National Military University "Vasil Levski", the Higher Military School "Nikola Vaptsarov", the Military Academy "Georgi Stoykov Rakovski". New Bulgarian University, University of Library Science and Information Technologies.

The main *findings* of this chapter are:

1. The Covid-19 pandemic functions as a stress test for the institutional resilience of the Republic of Bulgaria, revealing deep structural deficiencies in the regulatory framework and coordination mechanisms between the authorities with responsibilities in the field of national security and non-military crisis management.

2. The lack of formal and inclusive mechanisms for interaction with civil society, non-governmental organizations and the scientific and research community leads to a reactive, rather than proactive, model of non-military crisis management. The empirical analysis confirmed that in non-military crises, fragmented reactions and institutional duplications dominate, which lead to a delayed and ineffective response of state institutions.

3. Measures to improve inter-institutional coordination should be built on the principles of systematicity, integration, prevention and sustainability. They should be part of a national model based on shared responsibilities between state institutions, local authorities, NGOs, scientific circles and the private sector. The proposed concept for a National Coordination Center for Non-Military Crisis Management is an alternative that meets the need for an institutional mechanism combining strategic planning, interdepartmental integration and communication connectivity, similar to the ERCC (EU), FEMA (USA) and RCB (Sweden), but adapted to the Bulgarian context.

4. The separation of civil security as a separate pillar of national security is conceptually necessary, in view of the growing importance of non-military risks - pandemics, natural

disasters, cyber threats and social crises - and requires a systematic institutional and legal framework for management and coordination.

5. The educational model proposed in the study outlines the missing link between theory and practice in the preparation of personnel for non-military crisis management. The introduction of a discipline on “inter-institutional coordination” in the programs of the Department of “National and Regional Security” would contribute, on the one hand, to their relevance and competitiveness compared to other universities and departments that prepare personnel for this sector, and on the other hand, it is a potential opportunity to increase the competence and capacity of the administration and to create a common culture of cooperation and shared responsibilities.

6. Inter-institutional coordination in non-military crises should be thought of not only as an operational necessity, but also as a democratic value that requires transparency, accountability and effective inclusion of citizens in the decision-making processes and response to non-military threats.

## **CONCLUSION**

The dissertation focuses on the need to rethink the functioning of the current non-military crisis management system of the Republic of Bulgaria and its strategic transformation.

Emphasis was placed on the key role of effective inter-institutional coordination in the management of non-military crises, in particular the Covid-19 crisis as the main case study in the study, due to its relevance, challenge and interdisciplinary nature.

The study showed that in the modern environment, effective prevention, preparation and response to non-military crises require not just inter-institutional coordination, but the creation of a functionally linked, integrated and manageable civil security system.

In this sense, the separation of civil security, as a separate and equal element of national security, should be considered as a strategic necessity, dictated by the real dynamics of the risks and vulnerabilities faced by society.

In order to achieve its goal, namely to propose specific first steps for institutional consolidation of civil security as an independent pillar of national security and to formulate practically oriented recommendations, the dissertation examines the basic definitions,

characteristics and elements of non-military crisis management, including health crises. The essence of inter-institutional coordination and its main elements and aspects are presented.

Problems related to both inter-institutional coordination in the security sector in Bulgaria and in particular to inter-institutional coordination during the pandemic are identified.

Trends and mechanisms for implementing inter-institutional coordination at the national and international levels are studied. Different approaches are examined and compared, demonstrating a comprehensive approach, coordinating, on the one hand, the development of scientific and research capacity in pandemics and, on the other, the response of institutions during pandemics.

The study focuses on the management of the Covid crisis at the national level and for this purpose, with the help of Content and GAP analysis, major gaps in the non-military crisis management system have been identified, related to the development of the legislative framework, the management of institutions, the management structure and the administrative process for crisis management.

Based on the identified problems, gaps and the studied approaches to non-military crisis management, this dissertation has developed conceptual and institutional steps for the separation of civil security as an independent axis of national security, which in this context should contribute to the improvement of inter-institutional coordination in non-military crises.

Both specific steps and mechanisms involving civil society and supporting the capacity with scientific and research expertise have been proposed, as well as a basic concept for building an initial coordinating structure, with a draft budget and draft legislative texts regarding its creation, which would give an initial impetus to structural changes.

The present dissertation also draws attention to the preparation and training of experts for the security sector in the field of inter-institutional coordination and in this regard, curricula have been developed for the needs of training in the Department of "National and Regional Security" of the UNWE, with whose support the present dissertation is being developed.

The study confirms that the gradual and sustainable undertaking of the identified first steps and the application of a comprehensive understanding in the construction of civil security as a separate element of national security has the potential to transform the logic of management - from reactive to proactive. This requires a systematic restructuring of security policies, in

which civil security occupies an autonomous, strategic role. By institutionalizing a comprehensive coordination mechanism based on the principles of integrated planning, shared responsibilities and transparency, higher sustainability, adaptability and efficiency in the protection of the public interest and prosperity are guaranteed.

## **V. REFERENCE OF CONTRIBUTIONS IN THE DISSERTATION**

1. Problems in inter-institutional coordination in a non-military crisis in the context of the global influenza pandemic have been identified. - applied contribution
2. Strategic, normative and organizational measures have been proposed to improve inter-institutional coordination in managing a non-military crisis. - scientific and applied contribution
3. An integrated model for inter-institutional coordination has been proposed, based on the principles of the systems approach and process description. The model defines the key normative, institutional, resource and process requirements for effective inter-institutional coordination in crisis management. The model provides a basis for institutionalization and strategic autonomy of civil security. - scientific contribution
4. An organizational structure has been developed, with goals and functions of the National Coordination Center for Crisis Management, which follows the method of organizational design and architecture. On the one hand, it coordinates the actions of the commission during a non-military crisis, and on the other hand, it has responsibility for the development of response forces, training and the conduct of joint training. A budget for the structure has been developed, and specific texts for a draft law have been proposed. - scientific - applied contribution
5. A curriculum has been developed for the discipline "Inter-institutional Coordination in the Security Sector" for the specialties in the Bachelor's and Master's programs of the Department of National and Regional Security of the UNWE, in which you can train a security expert and participate in the process of emergency management. - applied contribution

## VI. PUBLICATIONS ON THE TOPIC OF THE DISSERTATION

1. Bozmarova A. “Inter-institutional Coordination during COVID-19”, Scientific Journal “Infrastructure and Communications” of the Faculty of “Infrastructure Economics”, UNWE, Volume 9, August 2020, Vol. 14. pp. 122-130

ISSN 1314-0930

Online:

<https://faculties.unwe.bg/Uploads/Infra/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%209,%20%D0%B0%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%202020,%20%D0%BA%D0%BD.%2014.pdf>

2. Bozmarova A. “Inter-institutional coordination in emergency management: analysis of crisis situations caused by landslides”, Scientific Papers of the UNWE, vol. 2/2022, pp. 141-153

ISSN (online): 2534-8957;

ISSN (print): 0861-9344;

<http://unwe-research-papers.org/>

<https://doi.org/10.37075/RP.2022.2.07>

3. Bozmarova A., “Crisis communications in the refugee crisis in Bulgaria”, Trends in Regional Development and Security Management, 2019, pp. 96-105

<https://www.ceeol.com/search/chapter-detail?id=838245>

ISBN 978-619-232-265-6

4. Bozmarova A., “Communication and Coordination in Counteracting Human Trafficking”, Proceedings of the Eighth International Scientific Conference for Students and Doctoral Students “Infrastructure: Business and Communications”, UNWE, Sofia, April 16, 2019, pp. 10-21

ISBN 978-619-232-186-4

## **VII. DECLARATION OF ORIGINALITY**

I declare that this dissertation is entirely my own work and that no other publications or developments have been used in its development in violation of their copyright. All other publications and data used for reference are explicitly cited.