
ИЗБОР НА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПЛАНИРАНЕ НА СПОСОБНОСТИ ЗА РАБОТАТА НА ЦК КВАЗАР

Недко И. Димитров

ALTERNATIVE OF METHODOLOGY FOR CAPABILITIES PLANNING FOR THE WORK OF THE CENTER OF COMPETENCE QUASAR

Nedko Dimitrov

Abstract: *The article focuses on the analysis of the management process elements in order to adapt a model of assessment of the necessary capabilities to perform functions in the field of security and safety. Two models were used as a basis: to assess the risk to security by creating and playing scenarios of typical security incidents and to quickly diagnose an emergency response system. A comparative analysis of the capability planning models - Ready2Respond Rapid Diagnostic and the National Security and Safety Method, is presented in the context of creating a methodology for scenario-based risk assessment for the needs of the QUASAR Center of Competence. As a result of the comparative analysis, the strengths of both options have been identified, which should be included in a variant of capabilities planning methodology.*

Key words: *capabilities, risk assessment, emergency response, security, safety*

1. Увод

За да може да функционира устойчиво една социална система е необходимо тя да има възможност да контролира състоянието си. Това означава, че тя трябва да може да се управлява. Има много дефиниции на термина „управление“. Като най-универсално може да се възприеме това на А. Ангелов: въздействие на едно лице или група лица (мениджмънт) върху други лица за извършване на действия, съответни на поставените цели, при което отговорност за резултатност на действията носи мениджмънта (ЛАДЕНОВ Ю., 2011). Като универсално понятието „управление“ може да се разглежда като: изкуство, базирано на знания, умения, интуиция и опит; наука; функция (вид управленска дейност); процес (съвкупност от циклични действия). Фактически, целта на управлението е постигането на поставените цели чрез ефективно използване и координация на всички ресурси.

Остават някои въпроси, на които е необходимо да се даде отговор за конкретната обстановка: наличните ресурси достатъчни ли са за постигане на поставените цели; какъв обем са ресурсите, необходими за постигане на поставените цели.

2. Управленски процес и способности за реализиране на целите

Съгласно тълковния речник на думите в българския език способност е „притежавана възможност да се извърши нещо“ (ЦВЕТКОВ, 2020). А как ресурсите се превръщат в способности? Въпросът трябва да се разгледа в апекта на процеса на управление. Съгласно теорията на управлението (ЛАДЕНОВ Ю., 2011) същото се

реализира в цикличен процес (виж фиг. 1). Последователността на етапите и тяхната цикличност се определя от същността на процеса (непрекъснат) и от целеустремеността на управляваната система. Независимо колко сложна е управляваната система, постигането на целите силно зависи от управлението ѝ. В сложните социално-икономически и социално-политически системи са концентрирани (определено количество, но не и безгранично) ресурси, ангажирани в процеса на функциониране на системата. Оптималното им планиране и използване се организира в рамките на управленския цикъл.

Тук може да се направи аналогия с планирането на отбранителни способности, като се има предвид, че отбранителното планиране е стройна система, която притежава всички механизми за контрол и саморегулация. Съгласно ЦВЕТКОВ, 2020 това са както сензори и канали за добиване на информация за състоянието, така и инструменти за въздействие върху средата, които да променят състоянието.



Фигура 1. Управленски цикъл

3. Стратегията за национална сигурност – отправна точка за модела

Заплахите за националната сигурност (на Република България) се променят и стават все по-взаимосвързани. Така вече сравнително „прости“ заплахи могат да доведат до разстройство в обществото поради нарастващите зависимости. Това означава, че отговорът на съществуващите и новите заплахи е все по-комплексен и не е за формулиране и прилагане само от едно ведомство или организация. Изисква се холистичен и съгласуван подход, който да отчита всички заплахи: в основата на планирането и политиката вече не са конкретните (известни) заплахи, а като начална точка се приема степента, в която националната сигурност е заплашена или може да бъде заплашена.

За да се приложи този подход, трябва да се започне със стратегията за национална сигурност¹. Стратегията има за цел да формира концептуално защитата на обществото и населението на собствената си територия от вътрешни и външни заплахи („...извежда на предно място сигурността на гражданина, обществените и икономическите аспекти, без да подценява измеренията, свързани с отбраната, външната политика, разузнаването, охраната на обществения ред и защитата на законността. Крайният продукт и същинският смисъл на понятието „национална

¹ Актуализирана стратегия за национална сигурност на Република България, Приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г. (България, 2018)

сигурност“ е гарантирането на човешката сигурност и защитата на свободата и достойнството на гражданина, както и защитата на суверенитета, териториалната цялост и опазването на държавната граница.). Националната сигурност не може да бъде отделена от сигурността на други страни, особено на партньорите от ЕС и съюзници от НАТО. Отчасти по тази причина вътрешната политика за сигурност и българската международна политика за сигурност, към които стратегията главно се отнася, са тясно свързани.

Не случайно в чл. 14 от актуализираната стратегия се посочва, че политиката на сигурност създава готовността на институциите, обществото и гражданите за реагиране при висока динамика на средата за сигурност, както и на условията за реализиране на интересите на Република България. Общата и секторните политики за сигурност на Република България се основават на оценка на средата на сигурност, възможностите за осъществяване на националните интереси и тяхното развитие.

Националната сигурност е поставена под въпрос, когато жизнените интереси на българската държава и / или обществото, са застрашени по такъв начин, че възниква въпрос за потенциално „разрушаване“ на обществото. Националните интереси са дефинирани като „Жизненоважни“ интереси (8 на брой, изредени в т. 18 на Актуализираната стратегия) и „Други важни“ интереси (13 на брой, изредени в т. 19 на Актуализираната стратегия). За нуждите на анализа жизненоважните интереси ще бъдат обобщени като:

- териториална безопасност (застрашена от нарушаване на териториалната ни цялост);
- физическа сигурност (обществено здраве);
- икономическа сигурност (безпрепятствено функциониране на икономиката);
- екологична сигурност (жизнена среда);
- социална и политическа стабилност (например зачитане на основните демократични ценности и функционирането на демократичните институции (Социални иновации и социална сигурност - съвременни концепции и практики, 2020)).

За ненакърняването на жизненоважните интереси е необходимо да се организират и приложат механизми за превенция и ранно предупреждение, а такива за реакция и възстановяване ще осигурят бързото връщане към нормално състояние. И отново се достига до въпроса: какво количество и какви ресурси трябва да се използват за да бъдат защитени тези интереси? Отговорът трябва да се базира на научно обосновани подходи, най-вече свързани с управлението на риска, оценки и управленски решения. В изложението се разглеждат два инструмента за определяне на необходими способности.

4. Инструмент за бърза диагностика Ready2Respond

Ready2Respond се основава на четирите компонента на готовността за реакция при извънредни ситуации, които са основните съставни дейности, както и върхът (ядрото на схемата – фиг. 2), представляващ петия компонент, позволяващ и осигуряващ функцията на четирите. Като цяло тези пет компонента са показателни за функционалността, готовността и капацитета за реагиране при извънредни ситуации. Петте компонента са съответно: правна и институционална рамка; персонал; съоръжения; оборудване; информация.

Този модел гарантира, че ще бъде събрана и систематизирана необходимата и достатъчна информация за състоянието на съществуващите системи за готовност/реагиране при кризи, в съответствие с международните най-добри практики за устойчивост на системите и непрекъснатост на процесите. Подходът също така създава представа за устойчивостта на системата, т.е. за гарантиране на обществената

безопасност въпреки предвидени и непредвидени локални смущения – капацитет и готовността на системите за реагиране и ограничаване на икономическите последици. Петте компоненти и рамката, в която те са поместени, включително и индикативните дейности в обхвата на всеки един компонент, са представени на фиг. 2.



Фигура 2. Основни компоненти на системата за реагиране в извънредни ситуации

Този инструмент за бърза диагностика е разработен с участието на групи международни експерти във всяка от петте компонентни области, както и служители и мениджъри от Световната банка, участващи в управлението на риска от бедствия. Всеки компонент включва набор от критерии, които разглеждат конкретен аспект на функционалната система за реагиране в извънредни ситуации в съответната юрисдикция. От своя страна всеки критерий включва набор от четири индикатора, всеки с пет ключови атрибута, които измерват зрелостта (наличието, подготвеността) на този аспект на системата за готовност и реагиране. Общо, инструментът за диагностика изследва 360 отделни точки от данни, свързани с подготвеността на системата за реагиране в извънредни ситуации. В издаденото ръководство на потребителя (MCALLISTER, 2017) подробно са описани действията на екипа за работа с инструмента, както и примерен обобщен профил от завършената диагностика на система реагиране в извънредни ситуации. Като процес, инструментът R2R Rapid Diagnostic следва триетапен подход: Въведение и събиране на данни; Валидация и анализ на данните; Разработване на доклади и последващи оценки и действия.

Ако се анализират процедурите на инструмента за бърза диагностика Ready2Respond Rapid Diagnostic ще се установи, че същият използва базирана на атрибути система за оценка за всеки индикатор. Това позволява резултатите да бъдат количествено определени и проверени, както и да се използват като съображения за мотивиране на подобрения във функционирането и осигуряването на системата (инвестициите). Освен това, този подход гарантира, че резултатите са възпроизводими,

като до голяма степен премахва субективността и качествената оценка от диагностичния подход. R2R Rapid Diagnostic избягва неудобството от придържане към конкретен стандарт за управление на извънредни ситуации (напр. NFPA, EMAP, CSA, ISO), комуникационен стандарт (напр. CAP), структура за организация на управлението на инциденти (напр. NIMS, ICS) и т.н. По-скоро R2R Rapid Diagnostic фокусира обхвата изцяло върху типичните оперативни нужди и създава място за прилагане на тези стандарти при проектирането на програми за подобряване на системите (Тъй като инструментът е разработен по искане на Световната банка, то той логично е насочен по линията данни – диагностика – усъвършенстване, т.е. инвестиции). Абстрахирайки се от генералната цел и следвайки модела на установяване на конкретното състояние на една система (диагностика), може да се заключи, че този инструмент гарантира, че решенията за усъвършенстване на изследваната система за реагиране в извънредни ситуации могат да бъдат съобразени с нуждите и контекста на конкретната система, вместо да изисква организацията да отговаря на конкретен стандарт.

Бързата диагностика се извършва и координира от екипи експерти и/или консултанти, избрани да събират данните в сътрудничество с организацията. Отчетите се генерират в съответствие с инструментите на R2R, като така се избягват предизвикателствата, свързани с организационната самооценка, за която е доказано, че генерира значителни грешки в данните, дължащи се на управлението на данните, интроспективната способност и разбирането на предмета.

Като цяло рамката R2R и свързаната с нея бърза диагностика създават стабилна платформа, базирана на количествено измерими базови линии, за насърчаване на появата на необходими способности за намаляване на риска.

5. Метод за националната безопасност и сигурност

Методът, описан в стратегията на Нидерландия² и прилаган от 2007 година, позволи да се определят кои заплахи застрашават националната сигурност и безопасност и как да се предвиждат тези заплахи, независимо от техния произход или характер. Освен това методът не само дава възможност да се вземат по-добре обосновани решения за това къде да са приоритетите и как да направи това, но и да разгледа тези решения по отношение едно към друго.

Методът включва три фази (BERGMANS, 2009):

Първа фаза: Национален анализ на заплахите и оценка на рисковете. В тази фаза се прави разлика между анализ на риска и оценка на риска. По време на анализа се идентифицират и разработват известни и нови заплахи. Този анализ се отнася предимно за средносрочен до дългосрочен план (до около 5 години). В допълнение, анализи се извършват и по отношение на дългосрочните заплахи (от около 5 години нагоре) и краткосрочните заплахи (до около 6 месеца). Резултатите от дългосрочните и краткосрочните проучвания могат да доведат до създаване на средносрочен анализ на сценарии за „тематично задълбочено проучване“. В този случай е възможно да се избере сценарий, който може да възникне през следващите пет години, или сценарий, който може да се случи в рамките на петгодишен период, разположен в по-далечното бъдеще, например след 20-25 години. Тематичното задълбочено проучване води до описания на сценарии, които формират основата на оценката на риска, като оценката на заплахите се извършва от гледна точка на жизненоважните интереси (като тези, декларирани по-горе), вероятността на тези рискове и позиционирането им един

² Методологията на модела е заимствана от Метода за национална сигурност и безопасност на Нидерландия, разработен през 2007 год.

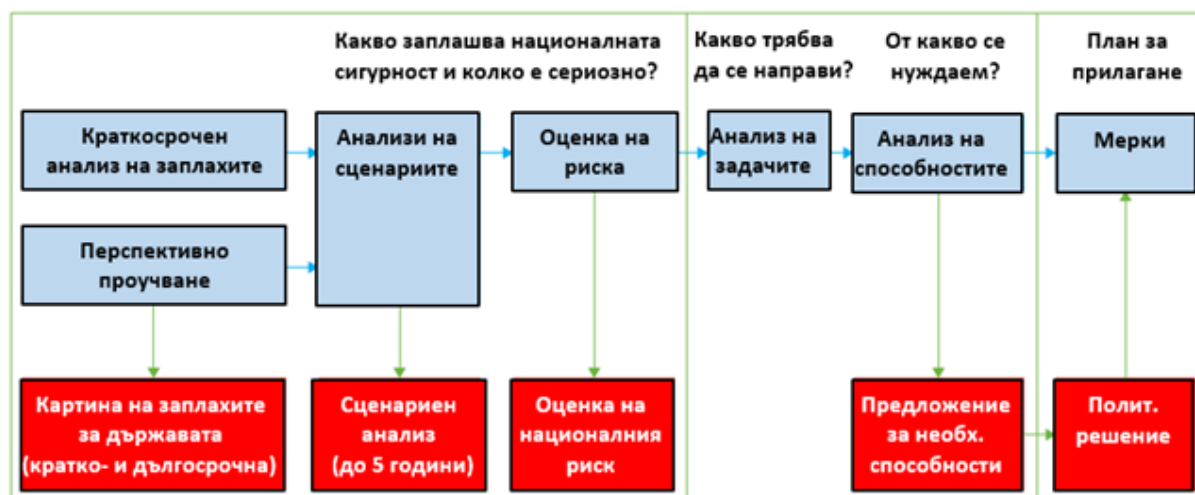
спрямо друг.

Втора фаза: Анализ на капацитета (разполагаеми ли необходимите способности?)

Въз основа на оценката на риска на всички анализирани сценарии се извършва изследване, за да се установи кои способности вече са налични и кои от тях може да допринесат за намаляване на въздействието или вероятността за случване на неблагоприятните сценарии. След това се изготвя препоръка относно способностите, които трябва да бъдат придобити/засилени. В тази фаза се взема решение какво повече може да направи държавата (правителство, хора, бизнес и гражданско общество) от това, което вече е факт.

Трета фаза: Мониторинг: (как и къде се постига определеното ниво на сигурност/безопасност?) На съответното ниво се решава дали средата за сигурност/безопасност трябва да бъде подобрена чрез засилване на способностите и ако да, къде и как. След това политическия/ административния избор се превръща в политика, законодателство и конкретни действия.

Методът е създаден по такъв начин, че е възможно да се използва в целия спектър на сигурността и безопасността. Той не е регламент, а средство за защита на жизненоважните интереси. Методът е помощно средство, което дава на създателите на политики рамка - в допълнение към други рамки - да оценят / преоценят заплахите и да могат да направят по-ефективен избор на политика.



Фигура 3. Метод за определяне на необходими способности за гарантиране на сигурността/безопасността

Методът, който е разработен за оценка на рисковете в произволен мащаб, предполага, че заплахите за сигурността/безопасността са описани под формата на сценарии. По същество това е най-важната информация за прилагането на метода.

Освен че е базиран на сценарии, методът има следните характеристики, които са от значение за целта на стратегията за национална сигурност и всички документи под нея:

- Може да се преодолеят всички видове заплахи за националната сигурност, но трябва да се направят редица разграничения между „естествени“ заплахи („опасности“, например; наводнение) и такива, предизвикани от хората “злонамерени заплахи“ („заплахи“, например: терористични атаки);

- Методът е научно обоснован и се състои от комбинация от изпитани под-методи, от една страна, и нови елементи, от друга, разработени да отговарят на изискванията (включително еднаквост и съпоставимост) на оценката на риска;

- Методът е възможно най-прозрачен, като се търси баланс между разбираемост и простота, от една страна, и от друга, способността да се улесни това, което само по себе си е сложна оценка;

- Компонент на оценката на риска е анализа на чувствителността на резултатите към промените в сигурността (например долна и горна граница на оценките за въздействието и вероятността) и важността (различна гледна точка на важността на критериите за въздействие) на предварително избраните жизненоважни интереси;

- методът предлага начин за ранговане на сценариите по риск от мултидисциплинарна перспектива, създавайки възможност за административен принос за това (което да се отчита също за важно), както и други аспекти на политическата преценка;

Въпреки научната основа и прозрачността методът е подлаган няколко пъти на преглед по време на своето развитие поради характеристики, които са потенциално обект на критика. Тези прегледи водят до подобрения. Реалното приложение с използването на „реални“ сценарии също е довело до по-прецизна настройка. Методът може да бъде развиван и в бъдеще.

6. Сравнителен анализ

За да се даде отговор на въпроса: наличните ресурси достатъчни ли са за постигане на поставените цели; какъв е обемът на ресурсите, необходими за постигане на поставените цели е необходимо да се приложи подходящ инструмент за анализ и подпомагане вземането на решения. За да се вземе информирано решение е необходима пълна и точна информация за обстановката (във всички аспекти), както и научно обоснован анализ. От описанието на двата метода и краткия анализ на техните възможности могат да се изведат следните изводи:

- Целенасоченост: И двата метода (Ready2Respond и Метод за националната безопасност и сигурност) стартират с определянето на конкретните опасности, причиняващи накърняването на жизненоважни интереси. По този начин се събира информация и извършва оценка в конкретните, предварително избрани области. Моделите са формулирани така, че да посигнат съответните цели:

- = разкриване на фактическото състояние на система за реагиране при извънредни ситуации (диагностика) с анализ на пропуски в способностите спрямо възприетия еталон (gap analysis) водещо до обосноваване придобиването на липсващи способности;

- = анализ на рисковете за сигурността и безопасността на базата на разработени потенциално опасни сценарии, проиграването на които определя пълния комплект необходими способности за справяне с неприемливия риск. След като се отчете текущото състояние, т.е. изпълнените до момента дейности и мероприятия, резултатът от провежданите анализи е необходимите за придобиване способности за справяне с идентифицираните рискове за сигурността и безопасността.

- Методология на работа за достигане на резултата: Подходите в двата метода са коренно различни: Докато в Ready2Respond събраната информация се анализира чрез сравняване с предварително оповестените добри световни практики, то методът за националната безопасност и сигурност се основава на класически оценки на риска и оценки на мероприятията за справяне с риска.

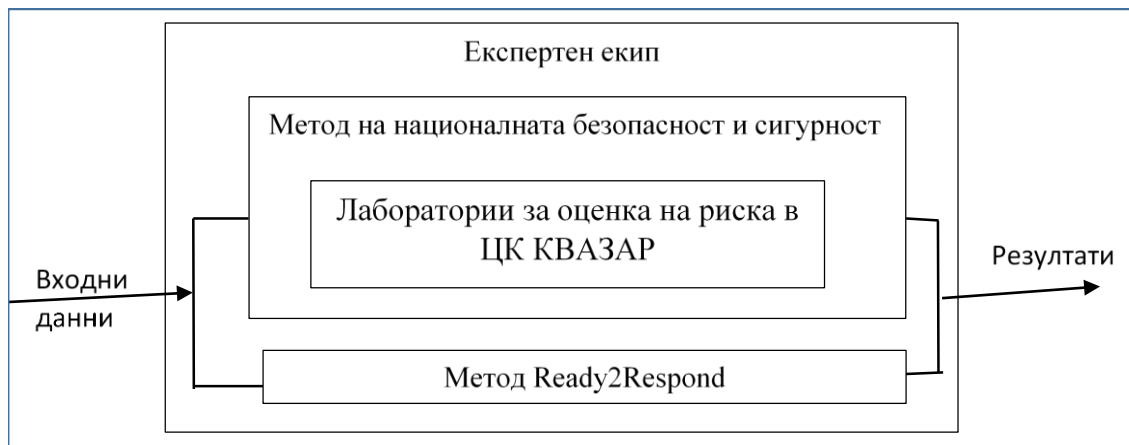
- Входни данни: И двата метода стартират с определяне на рисковите събития за жизненоважните интереси. Данните за текущото състояние на системите за реагиране при извънредни ситуации, както и за идентифицираните рискове и заплахи се събират от експертните групи за извършване на оценките по аналогичен начин.

- Резултати: И двата метода (Ready2Respond и Метод за националната безопасност и сигурност) достигат до лист с необходими за придобиване способности за справяне с идентифицираните рискове за сигурността и/или безопасността.

- Области на приложение: Методът Ready2Respond е приложен за „диагностика“ на системите за реагиране при извънредни ситуации в държави като: Албания (VENGHAUS, 2021), Босна и Херцеговина, Косово (2021), Черна гора (2021) и Северна Македония (2020). В България по пилотен проект, с прилагане на мерода Ready2Respond е подготвен плана за защита при природни бедствия на област Варна. Методът за националната безопасност и сигурност се прилага от 2007 год в Нидерландия. През годините е преминал усъвършенстване на процедурите.

- Приложимост на методите за нуждите на Лабораториите за оценка на риска в Центъра за компетентност КВАЗАР.

Тъй като и двата модела решават задачи, свързани с оценка състоянието на системи за управление при кризи/извънредни ситуации, то те са приложими като методологически инструменти в средата на лабораториите КВАЗАР. Всъщност логичен е подходът: екипът експерти, които ще изследват системи за управление при кризи/извънредни ситуации може да приложи всеки един от двата инструмента, като използва лабораториите за оценка на риска в ЦК КВАЗАР за подпомагане експертните оценки чрез проиграване на сценарии. Тъй като методът на националната безопасност и сигурност се базира на сценарийно базирана оценка на риска, то неговото прилагане може да бъде подпомогнато от компютърно базираната среда на лабораториите в ЦК КВАЗАР.



Фигура 4. Използване на ЦК КВАЗАР при прилагане на методите за изследване на системи за управление при кризи/извънредни ситуации

7. Заключение

От направения анализ на моделите за планиране на способности - Ready2Respond Rapid Diagnostic и Метод за национална сигурност и безопасност се достигна до извода, че и двата решават аналогични задачи по изследване на системи за управление при кризи/извънредни ситуации и планиране на необходими способности.

Докато основната идея на автора първоначално беше да се изследва приложимостта на методите в лабораториите на ЦК КВАЗАР, то направеният анализ показва, че тъй като и двата подхода достигат аналогични цели, но при използване на различни подходи, то за целта на изследване на системи за управление при кризи/извънредни ситуации, екипът от експерти може да направи своя избор на инструмент за всеки отделен случай, вземайки предвид аргументи различни от

результатността на моделите. По този начин ще се предреди включването или не на лабораториите на ЦК КВАЗАР в оценките.

Използвана литература:

1. ИЛЧЕВА, М. Социални иновации и социална сигурност - съвременни концепции и практики, Актуални проблеми на сигурността, 2020. Велико Търново: НВУ „Васил Левски“. стр. 480 – 491.
2. ЛАДЕНОВ, Ю., ТЕРЗИЕВ, В. Основи на управлението. Русе, 2011. ISBN 978-954-8952-58-3.
3. Тълковен речник на думите в българския език. on line, available with: <http://rechnik.info>
4. ЦВЕТКОВ, Г. Управление на развитието на отбранителни способности. София: Прикон, 2020.
5. Albania-Earthquake Final Evaluation Report. on line, available with: <https://www.ifrc.org/media/13532>
6. *INFORM Annual Report 2021*. on line, available with: <https://www.preventionweb.net/publication/inform-annual-report-2021>
7. Kosovo - Ready 2 Respond: Emergency preparedness and response assessment - diagnostic report. on line, available with: <https://www.preventionweb.net/publication/kosovo-ready-2-respond-emergency-preparedness-and-response-assessment-diagnostic-report>
8. Montenegro - Ready 2 Respond: Emergency preparedness and response assessment - diagnostic report. on line, available with: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/727791621920082705/pdf/Montenegro-Ready-2-Respond-Emergency-Preparedness-and-Response-Assessment-Diagnostic-Report.pdf>
9. Ready 2 Respond: Rapid Diagnostic User Guide. on line, available with: https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/R2R_RapidDiagnosticUserGuide_2017.pdf
10. SAGE, T., Scenario based risk assessment for critical infrastructures, on line, available at: <https://www.ucl.ac.uk/jdibrief/security/Scenario-based-risk-assessment>
11. Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands. on line, available with: https://www.unisdr.org/preventionweb/files/62223_workingwithscenariosriskassessmenta.pdf

Законтакти:

Капитан I ранг Недко И. Димитров, доц. д-р
 Декан на Навигационен факултет,
 ВВМУ „Н. Й. Вапцаров“, гр. Варна
 Тел.: 00359 885 297 550
 E-mail: n.dimitrov@nvna.eu