

Законът за културното наследство и новата наредба за извършване на теренни археологически проучвания: добри решения за българското археологическо наследство или нови проблеми?

Стоилка Терзийска-Игнатова

Новият Закон за културното наследство¹ (ЗКН), беше приет от Народното събрание и влезе в сила от 10 април 2009 г. Въпреки многобройните обсъждания от експерти, юристи, професионални археолози, музейни специалисти, институти, университети, неправителствени организации и др., законът, макар че регулира до голяма степен опазването на българското културно наследство, както се оказа впоследствие, с някои лисващи или недотам прецизирани постановки, постави нови проблеми. Това наложи приемането на няколко последващи корекции (*изм. ДВ бр. 80 от 9 Октомври 2009 г., изм. ДВ бр. 92 от 20 Ноември 2009 г., изм. ДВ бр. 93 от 24 Ноември 2009 г., изм. ДВ бр. 101 от 28 Декември 2010 г., изм. ДВ бр. 54 от 15 Юли 2011 г.*), като последната е от февруари 2012 г. (*ДВ бр. 15 от 21 Февруари 2012 г.*). Мотивите за приетите промени са преодоляването на някои проблеми, възникнали при приложението на закона, както и регламентиране на функциите по опазването на недвижимите културни ценности на министъра на културата и на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН).

Тук ще се спра преди всичко на промените, засягащи опазването на археологическото културно наследство.

Предвид значимостта на недвижимите културни ценности с по-високи категории „национално значение“ и „световно значение“, инициативите за тях остават на съгласуване по досегашния ред, а за останалите недвижими културни ценности съгласуването преминава в НИНКН. Има изменения в разпоредбите, отнасящи се до приемането на планове за опазване и управление. Прецизирани са разпоредбите, уреждащи статута на НИНКН като държавен културен институт с национално значе-

1 Поради актуалността на проблемите, в тази статия се разглеждат новия ЗКН, някои поднормативни актове, промените в тях, както и предложенията за нови изменения. В следващи статии ще се спрем и на историята на българското законодателство за опазване на културно-историческото наследство от възстановяването на българската държава до наши дни, както и на международно-правната му защита.

ние, с оглед осъществяваната от института съгласувателна дейност в установените от закона случаи.

Прецизирани са законовите разпоредби, отнасящи се до подлежащите на съгласуване документации по отношение на недвижимите археологически културни ценности, терминологията на закона и използвани изрази.

Създава се ред за предоставяне на правото на управление на недвижими археологически културни ценности на общините. Предоставянето на правото на управление на общини върху недвижими археологически културни ценности ще създаде възможност за поемане на инициативи от страна на общините като например: кандидатстване за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативни програми, участие в международни, регионални и двустранни фондове и програми или за осъществяване на други дейности, чрез които ще се популяризира културното наследство, като в същото време чрез осъществяването на тези дейности ще бъдат инвестирани средства в опазването на археологическото наследство.

По отношение на опазването на археологическото наследство, предложените изменения и допълнения целят оптимизиране на процедурите във връзка с повишаване ефективността на археологическите проучвания и на дейностите свързани с опазването на археологическото културно наследство. Тези предложения засягат следните аспекти: редуциран е съставът на Съвета за теренни проучвания, без да се намаляват отговорностите на компетентните институции; облекчен е режимът за издаване на разрешения за теренни обхождания като част от теренните проучвания, тъй като при тях не се използват деструктивни методи; облекчен е режимът за издаване на разрешения за теренни археологически проучвания, свързани с международни проекти и участие на чуждестранни специалисти, чрез издаване на разрешението от министъра на културата, в съответствие с неговите правомощия по чл. 14 от Закона за културното наследство. Това е с оглед повишаване на оперативността при реализирането на международното сътрудничество, особено в границите на Европейския съюз. С това не се променя механизма и процедурата за формиране на специализирано експертно становище при взимане на решението и повишава възможностите за оперативен и текущ контрол при реализацията на проектите. Археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост, съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България. В изпълнение на конституционната разпоредба е изменен чл. 50, ал. 3, с което в списък-приложение към закона се определят археологическите резервати. Изменено е определението за археологически резерват (§ 14 относно чл. 48, т. 1, б. "д"). В преходните и заключителни разпоредби на закона са предвидени текстове, съгласно които актовете за обявяване на археологически, исторически, историко – археологически и музейни резервати, с които се регламентира тяхното местонахождение, територии, граници, охранителни зони и режимите на опазването им, запазват действието си до приемането на нови (§ 122. (1). За археологическите резервати от т. 27–31 от приложението по чл. 50, ал. 3, се извършва комплексна оценка и се преразглеждат режимите за опазване в срок от две години от влизането в сила на закона.

Отпада законното изискване за притежаване на образователна и научна степен „доктор“ за експертите, които могат да бъдат включени в регистъра по чл. 96, ал. 3 от ЗКН. Отпада изискването в комисията за извършване на идентификация на културни ценности задължително да се включват външни експерти. Това ще става при необходимост, по преценка на директора на музея. Създаването на нова разпо-

редба в преходните и заключителните разпоредби, уреждаща статута на музейните сбирки, е наложена от факта, че в страната съществуват над 400 музейни сбирки. В съществуващите сбирки се съхраняват движими културни ценности, с висока стойност и значение за културното наследство и регламентирането на новия им статут е наложително. Това ще позволи да се стимулира дейността на местните общности да издирват, съхраняват и популяризират движимото културно наследство, съгласно разпоредбите на закона.

Законът за културното наследство въвежда специален режим на контрол по отношение на археологическите културни ценности, т.е. само по отношение на тяхното случайно откриване и несъобщаването за тях, законодателят предвижда санкции в Наказателния кодекс.

Въвеждането на разрешителен режим за придобиване на специални технически средства също се третира от закона. „Незаконните археологически проучвания“ – иманярството, са сред най-масовите престъпления в България. Наказателният кодекс инкриминира изрично търсенето на археологически ценности без разрешение или разпореждането с тях (чл. 277а и следващи). Осъществяването на тези дейности се улеснява и от лесното набавяне и достъпност на специални технически средства. С предлаганите промени се цели въвеждането на по-строг контрол при производство, разпространение и ползване на такива специални технически средства, с цел да се гарантира по-ефективното противодействие на организираната престъпност и да се предотврати масовото разпространение и нерегламентирано използване на специализирани технически средства. Ползването на тези средства е регламентирано в наредбата по чл. 147, ал.6.

Важно допълнение в чл. 147 (4) е т. 3 – включването на археологическото наблюдение като вид методическо проучване.

Част от коментариите по-горе промени в ЗКН бяха приети и в резултат на мотивираните предложения на археологическата колегия, изложени в писмо от Управителния съвет на Асоциацията на българските археолози (АБА), до председателя на НС и председателя на Комисията по култура и електронни медии. За съжаление при промените в закона от месец юли 2011 г., от законодателя не бяха взети предвид голяма част от останалите съображения за изменения в текстовете на закона.

От 1.03.2011 г. в сила влезе и **Наредбата за извършване на теренни археологически проучвания**. При подготовката на наредбата също беше проведено обсъждане с археолози от НАИМ-БАН, АБА, от университетите и музеите в страната. Въпреки това по отношение на наредбата могат да се направят същите изводи, както и за част от постановките на ЗКН. Това доведе до нов проект за изменение и допълнение на наредбата, който беше приет и влезе в сила от 17 април 2012 г. В тази наредба някои постановки са прецизирани, но все още има пропуски и доуточнения, които би трябвало да бъдат направени. По-долу ще се опитам да ги формулирам. Ще се спра и на някои постановки от ЗКН, които не са дотам уточнени и допускат тълкуване, както и на някои, които будят недоумение.

Едно от важните допълнения в ЗКН, което подлежи на коментар, е чл.6 т. 6. (доп. ДВ, бр. 54 от 2011 г.), която гласи, че **културни ценности са „природни ценности (образци), включително антропологични останки, открити при теренни проучвания, и останки на палеозоологията и култивирани растения“**. Съдържанието на тази точка поставя проблеми както пред археолозите-проучватели, така и пред музейните специалисти. Определянето на антропологичните останки и останките на

палеозоологията и култивирани растения като културни ценности и приравняването им с другите археологически находки означава, че те трябва да бъдат завеждани в полевите инвентарни книги, а след това подлагани на идентификация и инвентирание във фондовете на музеите. Това изискване е нон сенс и е неизпълнимо. Първо то може да бъде извършено единствено от антрополози, палеозоолози и палеоботаници, с каквито специалисти не разполагаме непрекъснато нито на терена, нито в музеите и би отнело изключително много време. Тези останки се изследват от споменатите специалисти, но в друг контекст. Освен това физическото им състояние е твърде уязвимо и при изследванията част от тях се унищожават. По тези причини би следвало т.6 от чл.6 на ЗКН да отпадне. Тези останки би следвало да се третират по чл. 7 (4), т.5.

Подобен проблем създава и ал. 3 на чл. 7 за т.нар. **масов материал**. При второто обсъждане на промените в ЗКН, законодателите все пак се съобразиха с нашето становище и беше добавено, че „те не подлежат на идентификация, но се включват в научно-спомогателния фонд на музеите при необходимост“. Но все пак продължава да стои въпросът с „масовия материал“ като полево инвентирание и последващо съхранение. Всички знаем, че тези археологически материали са с малка експозиционна, но с голяма научна стойност. Те влизат в научните публикации наравно с другите археологически, движими културни ценности.

С влизане в сила на новата наредба за археологически проучвания по чл. 151 от ЗКН, се актуализираха и някои нови постановки по отношение на заявленията за извършване на теренни проучвания. Подробно са изброени документите, които се прилагат към заявлението.

Едно от притеснителните изисквания е документът, удостоверяващ наличието на охрана на проучвания обект за периода на разрешението (чл. 151 (5), т.3). Това изискване поставя няколко въпроса. Не е уточнено какъв вид охрана трябва да бъде осигурена. Тъй като този вид дейност е регламентирана със Закона за частната охранителна дейност, трябва да бъде сключен договор с лицензирана фирма. Това води до следващия въпрос. Според чл.152 (1) разрешението за проучвания е със срок на действие в рамките на календарната година, т.е. от датата на издаване на разрешението до края на годината. Както всички знаем, редовните проучвания се планират и като определен срок. Но поради обективни и субективни причини, много често тези срокове се променят както във времето, така и по продължителност. При тези обстоятелства за какъв срок трябва да бъде осигурена охраната на проучваните обекти? Какъв трябва да бъде удостоверяващият документ за осигуряване на охрана? Ако това бъде договор за охрана с охранителна фирма, то той вероятно трябва да бъде сключен от институцията, към която работи научният ръководител, което излиза извън неговите правомощия. Освен това избирането на фирма трябва ли бъде съобразено с Наредбата за малки обществени поръчки? Немаловажен е и проблемът с осигуряване на средства за охрана, които трябва да бъдат за сметка на бюджета на проучването, които както знаем са твърде ограничени. Все пак охраната на археологическите обекти извън срока на проучванията трябва да бъде ангажимент на местната власт и музеите. За съжаление знаем, че общините, кметствата и музеите не разполагат с финансов и кадрови потенциал, за да извършват тази дейност.

Един от задължителните ангажименти на научния ръководител в новата наредба е вземането на мерки за безопасни условия на труд при извършване на теренните археологически проучвания (чл.16 (1), т.3). Този въпрос не е специално регламентиран нито в ЗКН, нито в самата наредба. В този случай трябва да се прилага национал-

ното законодателство в тази област, а именно Законът за безопасни и здравословни условия на труд, както и наредба РД-07-2 на Министерството на труда и социалната политика. В тази връзка трябва да отбележим и изискването да бъдат уведомявани териториалните подразделения на „Инспекция по труда“, когато на тяхна територия се извършват археологически проучвания. Важен ангажимент на научните ръководители е и провеждането на инструктаж на екипите и работниците за здравословни и безопасни условия на труд. Трябва да се има предвид, че тази дейност е регламентирана в специалния закон. Извършващият инструктажа носи отговорност за неговото редовно и правилно провеждане, като неговите задължения се определят със заповед на работодателя.

Задължителен елемент за всеки етап на теренното проучване е научната документация. В досега действащия Правилник за археологически проучвания въпросът за научната документация беше третиран доста подробно. Това поставяше ясни правила и изисквания, които да се спазват в процеса на изготвяне на теренната документация и предаването на копие от нея в Научния архив на НАИМ-БАН и музеите.

За съжаление в новата наредба само е изброено най-общо какво включва тази документация. Това е съществен пропуск, който позволява субективност при изготвянето ѝ, както и затруднения на комисиите към секциите на института при приемането на документацията, тъй като липсват точни критерии. Мисля, че към чл. 24 трябва да се направят необходимите допълнения, съществували в досегашния правилник. Би трябвало например за полевата инвентарна книга да има приложен образец, както това е направено за другите теренни проучвания (Наредба за формиране и управление на музейните фондове, чл.9 (3), приложение № 4).

Важна нова постановка в ЗКН (чл.153 (1), т.4) и наредбата за археологически проучвания е изискването по отношение на теренната консервация и реставрация при археологическите проучвания, която се извършва с участието на съответен специалист, вписан в регистъра по чл. 165, ал. 1. Въпроси поставя и постановката на т.5 на същия член – „възстановяване на външния вид на археологическия обект, когато теренното археологическо проучване няма да продължи, освен в случаите, когато има друго решение, взето по реда на този закон“ (ЗКН). Не е ясно какво точно е имал предвид законодателят. При деструктивните методи, използвани при археологическите проучвания, е изключително трудно да бъде „възстановен външния вид на археологическия обект“. При сондажни проучвания на по-малка площ това би било изпълнимо и дори задължително, за да бъде запазена останалата непроучена част от обекта и да бъде предотвратено неизбежното влияние на ерозионните процеси. Но в останалите случаи това би било почти неизпълнимо.

С наредбата от 17.04.2012 г. беше поправен и един съществен пропуск, а именно регламентацията на условията за приемане на археологическите проучвания.

Съвсем ново е и приложение №3 - План-сметка за определяне на показателите за формиране на необходимите средства за провеждане на теренни археологически проучвания. Текстовете на това приложение въвеждат точна регламентация за начина на формиране на план-сметките при извършване на разкопки. За съжаление едва ли във всички случаи финансиращите институции, когато това са музеи или други културни, или научни организации например, биха се съобразили с изискванията на приложението поради ограничените им бюджети, макар че постановките на чл. 20, ал. 6 и 7 не са пожелателни. В тези случаи пред проучвателите ще стои въпросът за времетраенето или въобще провеждането на разкопки.

В настоящото изложение се опитам накратко да засегна новите постановки в ЗКН и Наредбата за провеждане на археологически проучвания и особено тези, които се нуждаят от промяна или доуточнение. Надявам се с това да бъде предизвикана дискусия по посочените проблемни текстове, а вероятно и някои други, и да бъде предприета инициатива от археологическата гилдия нормативната уредба, касаеща опазването на археологическото наследство, да бъде адекватна на съвременните достижения на археологическата методика на проучвания и документиране, но в същото време да бъде съобразена и с обективните реалности.