

За кон, за лъв и диагнозите

Петър Балабанов ^a

^a Департамент археология, Нов български университет, бул. Монтевидео 21, София 1618; p_balabanov@abv.bg

About a horse, a lion and diagnoses

Petar Balabanov ^a

^a Department of Archaeology, New Bulgarian University, 21 Montevideo Blvd., 1618 Sofia, Bulgaria; p_balabanov@abv.bg

In Bulgarian language the word „zakon“ = „low“ may be divide like two words „za kon“ with sense “for horse”.

Когато говорим за законите, свързани с опазването на културното наследство в съвременна България, е необходимо преди всичко да бъдем наясно по някои проблеми, съзнателно замазвани и пренебрегвани в съвременното обществено съзнание.

1. Законът, независимо в каква сфера, в България не е задължителна за обществото аксиома, а формулировка, която отразява позицията на моментната власт по даден проблем. Нито един закон обаче не може да бъде наложен като спазвана от мнозинството норма, ако изпълнението му не е обезпечено със съответните материални и човешки ресурси. Изпреварвайки другите съображения, веднага трябва да подчертаем дебело, че днешният Закон за културното наследство не е обезпечен с такива. Поради това той представлява по-скоро абстрактно пожелание, отколкото критерий, с който властите и обществото се съобразяват.

2. Понятията “културно наследство” и “културна ценност” не са спуснати от Космоса критерии, а резултат от съзнателното отношение на обществото към своето общо наследство. От своя страна то се формира по сложен начин от цялостната образователна и възпитателна система в конкретната страна, в конкретния момент. За човек, който не прави разлика между Тибър и Тигър, Партеон и Пантеон, Калоян и Калибан, всякакви съображения за ценността на “вампирските” гробове се свеждат до степента на кресливост на медийната кампания, която може да му внуши всичко: от това, че България ще забогатее, като изнася вампири, до това, че целият свят ще падне на колена и ще се преклони пред тях. Днес в нашата страна съществува огромна пропаст между образованието и разбиранията на шепа експерти и тоталното невежество на обществото като цяло. За съжаление, сега именно агресивното невежество е облечено във власт. Искаме или не, в реалността, в която живеем, неговото разбиране за стойността на културното наследство и ценности е валидният действащ критерий в обществените отношения.

3. Отделен закон, който определя отношенията в специфична сфера на живота, не може да има реална сила, ако влиза в противоречие с интересите на основните икономически прослойки и с основните обществени процеси. Няма как едно-

временно държавата да е по презумпция „лош стопанин“, да кажем в областта на стопанисването на държавната собственост (енергетиката, комуналното обслужване, администрацията, образованието, здравеопазването) и в същото време да се иска тя да е „добър стопанин“ в областта на културното наследство. Няма как България да е парцелирана от фактически безотговорни мафиотски структури и само културното наследство да е запазено и управлявано на държавно равнище според определени, строго спазвани правила.

4. Противно на световната практика, в която е приета следната последователност: определяне на проблема, изготвяне на технологично задание за постигане на конкретни цели, експертни разработки и едва след това юридическото им оформяне в законови текстове, в съвременна България става точно обратното. Законите представляват написани на коляно текстове, продиктувани от личния интерес на вносителя (или на този, който му плаща), подплатени с несъстоятелни и неверни аргументи, приемани от хора, които нямат ни най-малка представа за какво са дали своя глас. Като резултат по правило новите закони не решават голяма част от съществуващите проблеми, но и създават още по-сложни.

Изводът на този увод е един – действащият в България Закон за културното наследство от 2009 г., както повечето съвременни български закони, е нещо като пожелание, което може да се спазва, а може и да се пренебрегва в зависимост от волята на силните на деня. Заложените в него отговорности са валидни за малцина от експертите и чиновниците, и абсолютно незадължителни за така наречените „отговорни фактори“ в обществото. Практиката от последните години прекрасно илюстрира това заключение. Днес по отношение на културното наследство водеща в общественото съзнание е гордата позиция на бащата на кмета на Община Девня: „Кой ще ми каже на мене, че тук има римски амфитеатър? Тук е моят обор!“ Тя е допълнена от позицията на официалните власти: „Няма значение какъв е резултатът, важното е да не изпуснем (да пишем) европейските пари“. Без да отчитаме това обстоятелство, всеки разговор за законовите текстове и свързаните с тях проблеми ще остане в областта на неприложимата теория.

Преди да коментираме някои от най-важните конкретни проблеми, е необходимо да припомним историята на създаване на съвременния ЗКН и основните пороци, заложили изначално в него. Проектът беше изготвен в тайна от експертите, авторите му са случайно подбрани по политически съображения юристи. След лицемерна игра на „публично обсъждане“, въпреки критиките, той бе приет почти без изменения.

Срещу проекта в този му вид междуременно се обявиха всички институции, които се занимават с проблемите на културното наследство у нас, както и чужди експерти в тази законодателна област. Всъщност, според Конституцията на България и правилника за работа на Народното събрание, законът дори не е приет – последният член от него не е гласуван в пленарна зала, както не е гласуван и пълният му текст. Това е достатъчно основание да се поиска от Конституционния съд законът да бъде обявен за противоконституционен, стига да има парламентарна сила, която да го направи.

Независимо от идиличните обяснения към законопроекта, в него още на проектния етап бяха заложили няколко основни недъга. Преди всичко не е ясно кой държавен орган изпълнява този закон. Ако в чл. 4 се твърди, че това е министърът на културата, в чл. 12 се уточнява, че това е Министерският съвет. Разминаването само

на пръв поглед е незначително. То блокира възможността да се определят ежегодно необходимите бюджетни средства за изпълняването на закона, като свежда механизма за обезпечаването му с ресурси до неофициални преговори между министъра на културата и този на финансите. Резултатите могат да се видят в практиката на всички управляващи след 2009 г. Примерът, който засяга пряко археолозите, е, че за периода 2009 – 2015 г. по-голямата част от средствата за археологически разкопки в страната (извън спасителните) се отпускат произволно от министъра на финансите или министър-председателя на базата на субективни отношения или предпочитания, често пъти определяни от политически критерии. Това практически изключва възможността за дългосрочно планиране на изследванията и свежда държавната политика до абсолютен субективизъм.

Точно обратно на твърденията в мотивите към проекта, че законът цели децентрализация на управлението и по-широко участие на експертните структури и гражданското общество в опазването и социализирането на културното наследство, текстовете му предвиждат възможно най-висока степен на централизиране и чиновнически произвол. Съсредоточаването на властовите възможности единствено в лицето (ръчичките) на министъра на културата е прокарано в него системно и последователно. Сериозен проблем обаче, който авторите на законопроекта не са предвидили, е, че за приемането на необходимите според текстовете му 42 подзаконови акта на Министерството на културата (ако съдим по практиката) ще му бъдат необходими поне още 42 години. Така ръцете на министъра, който и да е той, още дълго време ще бъдат развързани за играта „тука има, тука няма“ – едва ли е необходимо да се споменават примери от рода: за Перперикон има, за Кабиле няма.

Поради бързането – необходимостта да се оправдаят огромните средства, отпуснати от правителството на Холандия на България за създаване на този закон – вместо преди него да бъде приета официална стратегия на държавата в областта на културното наследство, министърът на културата бе задължен да изготви такава в някакъв пожелателен срок. Много скоро това изискване отпадна, за да се стигне до фейлетона, подписан от трима министри на първото правителство на ГЕРБ, който завършваше с безпомощното „тъй като България не е в състояние да отдели средства, ще разчитаме на европейски пари“. Текстът бе посрещнат на нож от цялата българска интелигенция и веднага бе обявен за „чернова, по която тепърва ще се работи“. Поне засега, три години по-късно, прогрес в това отношение няма.

Липсата на ясно дефинирана официална държавна стратегия всъщност е негласно приемане друга стратегия: бюрократично решаване на специфичните въпроси „на парче“ при пълно пренебрежение към експертните препоръки. Достатъчно красноречив е примерът с различното отношението на държавната власт към напълно съпоставими по своето значение обекти и паметници, например към тези в Созопол в сравнение с тези в Несебър, Варна, Балчик, Каварна.

В приетата „на юнашко доверие“ версия на закона от самото начало липсваше яснота за критериите, по които се определя собствеността в сферата на културното наследство и отговорностите на собствениците: на първо място държавата и другите административни институции, както и на частния сектор и НПО. Всъщност, в нито един от текстовете на ЗКН няма изричен ангажимент на държавата спрямо обектите на културното наследство, освен в един аспект – тоталният чиновнически контрол.

В съвременното световно законодателство, независимо от различията в подхода и механизмите, които уреждат отношенията държава – общество – експерти, водеща

е ролята на последните. Напротив, в ЗКН ролята на експертите бе сведена до безгласни букви под едноличния контрол на министъра на културата. Практиката показва, че министърът, независимо от личността и политическата му принадлежност, изобщо не се съобразява с тяхното мнение, когато други фактори му диктуват други решения.

Неадекватността на новия Закон за културното наследство наложи за изминатите от приемането му шест години той многократно да бъде допълван и поправян. Някои от новите текстове наистина формулираха значително по-ясни и по-прагматични правила в сферата на културното наследство. Голяма част от промените обаче доведоха до задълбочаване на съществуващите и порождаване на нови проблеми.

По отношение на археологическите обекти и до днес не е решен проблемът с управлението и стопанисването на резерватите, опазването и социализирането на паметниците, отговорностите на специалистите и на администрацията. Независимо, че според закона археологическите обекти са публична държавна собственост, на практика държавата само контролира (при това доста повърхностно и безсистемно стопанисването от общините на някои от по-известните в публичното пространство обекти. На практика състоянието на тези, които влизат в собствеността на частни индивидуални и юридически собственици, е оставена на тяхната съвест. Археолозите, като водещи експерти в проучването им, бяха поставени под строг, често унизителен бюрократичен контрол и им бяха отнети всякакви възможности за участие в изработването на управленски решения, както при определянето на необходимите за изследователска дейност условия и ресурси, така и за съдбата на обектите след приключването на полевата дейност.

Тук е мястото да отбележим, че археологическата гилдия в страната не можа да отстои своите академични виждания за смисъла и значението на археологическите изследвания. Немалка роля за това изиграха – и продължават да играят – субективните опити на отделни колеги да решават личните си проблеми за сметка на всичко и всички. Красноречив пример е отношението на значителна част от колегията към приемането и реализирането на кампанията, гръмка наречена проект „Via Pontica“ през 2010-2013 г. В хода на тази откровена далавера огромни средства бяха насочени към разкопки на второстепенни и третостепенни обекти, за сметка на изключително важни за страната и за европейската археология центрове.

Един от ключовите проблеми, засегнат от новите текстове, бе реформата на НИПК (днес НИНКН) – държавната експертна институция, в чиито пълномощия влизат документирането, контролът над състоянието и опазването на паметниците на културното наследство. Прокараните поправки в закона сведоха съществуването на института до прост регистратор, командван от Министерството на културата какви решения по кои случаи да взима. Това в никакъв случай не подобри скоростта и качеството на администриране, както предвиждаха извършителите на „реформата“, но широко отвори вратите за официализиране на финансовите злоупотреби с паричните средства, отпускани по различни европейски програми. Елементарен пример са десетината бутафорни крепости, построени в различни краища на България, зад чиито проекти и изпълнение личат имената на шепа хора, лично близки с ръководителите на днешните властови структури. В същото време средства за консервацията и опазването на далеч по-важни (а и по-перспективни от гледна точка на социалния и финансов ефект) обекти, като раннохристиянския манастир в Южния парк в София, няма.

Друг болезнен за властимащите проблем се оказаха археологическите проучвания и компетенциите на експертните институции и въобще на археолозите в България. Показателни са атаките (за щастие – засега блокирани) за орязване на правата на НАИМ при БАН и дори изваждането на археологията от сферата на научните изследвания и свеждането ѝ до занаятчийска практика по държавна и частна! поръчка. Прокарано бе обаче лишаването на ръководителите на разкопки от каквато и да било възможност за участие в дейностите по консервация и реставрация на обектите, като на практика им бе отнето дори авторското право върху създадената от тях документация.

Базирайки се върху новите текстове на закона, властта все повече превръща българските археолози от изследователи в занаятчии – заложенници на чиновнически контрол и натиск. Вместо те да определят необходимите ресурси и време за проучване на обектите, попадащи в рамките на новите строителни обекти, както е навсякъде по света, в България сроковете и средствата се определят от чиновници, които нямат дори бегла представа от същността на материята. Показателен е фактът, че в създадения за контрол над археологическите проучвания Инспекторат към Министерството на културата няма нито един хабилитиран специалист. Така работата на професори и доценти се контролира и оценява от хора, голяма част от които нямат необходимото специализирано образование и практика, да не говорим за научен ценз.

Особено деликатен и противоречив се оказва проблемът за взаимоотношенията на държавата с частните колекционери. Голяма част от досега приетите текстове, макар на думи да определят някакви правила, всъщност целят ликвидирането на основната част от дребните колекционери и защитават интересите на едрите. Като доказателство можем да посочим фактичното узаконяване на частните археологически сбирки на г-н В. Божков и г-н Д. Иванов, както и на няколко сбирки на съвременни художествени произведения и в същото време – практическото ликвидиране на възможностите за легална дейност на хиляди дребни колекционери.

В тясна връзка с този проблем са борбата срещу иманярството и нелегалния трафик на културни ценности. Практиката от последните години (узаконяването на федерацията по металдетектинг, например) показва, че законовите изисквания, колкото и слаби да са те в сравнение с приетите от повечето европейски страни норми, не само не се спазват, но и съзнателно се нарушават от органите на официалната власт, при това не само от административната, но и от съдебната.

Показателен факт е, че в хода на подготовката и приемането на четиринадесетте поправки към закона през последните шест години, исканията на археологическата гилдия, материализирани в идеи и текстове, предложени от НАИМ при БАН и от АБА бяха а priori отхвърляни, или след формално проведени дискусии останаха без последствие. Същата съдба споделят и предложенията на другите научни институти и обществени организации, които пряко са заети в работа по опазване на културното наследство. За сметка на това бяха наложени промени в полза на частните собственици, като на практика отпадането на изискването за деклариране на произхода на паметниците, които те са придобили, постави под общ знаменател сериозните колекционери и иманярите.

По-долу ще коментираме накратко само някои от базовите проблеми на ЗКН, без решаването на които не може да се постигне съществен напредък, както в ефективността на документирането, изследването, опазването и социализирането на културното наследство, така и в създаването на прагматична съвременна организация за

постигането на тази цел.

Сред най-важните изисквания към един закон е императивното определяне на СУБЕКТА, който ще отговаря за прилагането му. Сериозно недоумение буди определянето в закона на ДВА СУБЕКТА, които ще реализират неговите изисквания, без да са уточнени правата и отговорностите на всеки един от тях:

Чл. 4. (Изм. - ДВ, бр. 54 от 2011 г.) Държавната политика по опазване на културното наследство се провежда от министъра на културата във взаимодействие със съответните компетентни държавни и общински органи, Светия синод на Българската православна църква и централните ръководства на другите регистрирани вероизповедания и гражданското общество.

(Остава дълбоко неясно, следователно в абсолютната власт на министъра на културата, да определя какво всъщност означава „гражданското общество“. Той има право да избира според образованието и културата си между: научни институти и братовчедски НПО, университети и частни фирми, музеи и самозвани „експерти“, научни и частни, често нечисти, меркантилни интереси.)

В същото време законът уточнява, че:

Чл. 12. (1) Държавната политика в областта на културното наследство се ръководи и осъществява от Министерския съвет.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 54 от 2011 г.) Стратегическите цели за управление и опазване на културното наследство се включват в стратегията по чл. 2а от Закона за закрила и развитие на културата след широко обществено обсъждане с участието на заинтересовани научни и културни организации, юридически лица с нестопанска цел и регистрирани вероизповедания.

.....

Патетичният тон на ал. 2 от чл. 12 се обезценява напълно от дребното обстоятелство, че в цитирания текст не са предвидени МЕХАНИЗЪМ и СРОК за подготовка на стратегията за управление и опазване на културното наследство. Това дава възможност процедурата по подготовката и приемането ѝ да се точи безкрайно дълго във времето, нещо характерно за подобни случаи в други области на живота.

Примери за подобно размиване на отговорностите и “увисването” на проблемите между практиката на институциите – сигурен знак, че законовите текстове от императив са превърнати в обещание без покритие – ни дава следният текст:

Чл. 181. (1) (Доп. - ДВ, бр. 54 от 2011 г.) Държавата осигурява трайно обозначаване на недвижимите културни ценности, вписани в Списъка на световното наследство, с идентификационни табели, носещи емблемата на световното наследство и логото на ЮНЕСКО, както и датата на вписване на културната ценност.

(2) Собствениците на недвижими културни ценности от национално значение осигуряват трайното им обозначаване.

Остава дълбоко неясно КОЙ държавен орган все пак отговаря за изпълнението на задачата, още повече, че тази дейност изисква целево финансиране. Практиката показва, че дори това дребно от гледна точка на финансови средства изискване практически не се изпълнява от държавата. Една от причините е, че на всяка критика министърът на културата може да посочи колегата си по финансите и обратното – законът позволява и на двамата да имат основание.

В съвременния свят поддържането и управлението на културните ценности е решено по различен начин, при спазването на определени критерии. Сред тях най-важни са върховенството на държавата, осигурено чрез контролните функции на экс-

партни организации и институти; гарантирането на финансови ресурси от различен произход; ясното разпределяне на отговорностите на публичната администрация, частните собственици и неправителствените организации. За съжаление в новия закон е вмъкнат в последния момент само един текст, който показва по-скоро дълбоко неразбиране на проблемите, отколкото опит те да бъдат решени:

Чл. 11. (1) Националната система по опазване на културното наследство включва държавните и общинските органи за управление и контрол на дейностите по опазване на културното наследство, музеите, културните организации по смисъла на Закона за закрила и развитие на културата, както и Светия синод на Българската православна църква и централните ръководства на другите регистрирани вероизповедания.

(2) Органите и организациите по ал. 1 осъществяват дейността си в сътрудничество с Българската академия на науките, висшите училища, творчески съюзи, професионални сдружения и други неправителствени организации.

(3) Органите и организациите по ал. 1 и 2 осъществяват дейностите в съответствие с целите на този закон и национална стратегия за културното наследство, приета от Министерския съвет.

Доколкото, както видяхме, такава стратегия липсва и очевидно в обозримо бъдеще няма да бъде приета, всичките натруфени думички на пожеланието остават като пожелание за светли бъднини... ако има вярващи в тях.

От друга страна изброяването на кръга от институции, ангажирани в тази дейност, не включва например читалищата. Така читалището в Община „Х“ по закон няма думата, но общинската организация на църквата „500 дни“ има, защото е регистрирано вероизповедание.

Истинският проблем обаче е в това, че никъде другаде в текстовете на настоящия закон не е предвидено по какъв начин се осъществява взаимодействието между публичния, неправителствения и частния сектори. Единственото изключение е предвиденият експертен съвет към министъра на културата. Във формата, дефинирана от закона обаче, той е много тесен по своя състав и има само съвещателни функции. Така на практика вместо децентрализация на управлението и налагане на експертното начало като водещо при изработването на управленски решения, дейността се ръководи на принципа на свръхцентрализация и на практическо изключване на институциите от неправителствения сектор от възможността да вземат равноправно участие в нея. Добра илюстрация за последиците от това са разминаванията между текста на чл. 148 и реалността.

Чл. 148.

.....

(4) (Изм. - ДВ, бр. 54 от 2011 г.) Средства за извършване на теренни археологически проучвания се предвиждат ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България. Средства за извършване на теренни археологически проучвания могат да се предвиждат и в бюджетите на общините и на ведомства, както и да се осигуряват от чуждестранни културни, научни или университетски институции при участие в научноизследователски проекти по ал. 3 и в случаите по чл. 150, ал. 2 или от други източници.

Приемането на този текст поставя пред административната власт серия неразрешими проблеми. Преди всичко, за да може НС да гласува ежегодно бюджет за редовни и спасителни археологически разкопки, някой трябва да даде ОЦЕНКА за размера на необходимите средства. От друга страна, гласуваните суми очевидно трябва да се превеждат към годишната държавна субсидия на конкретна ИНСТИТУЦИЯ.

Такава очевидно не може да бъде министерството на културата, което не разполага със специалисти и възможности да се разпорежда с подобни парични средства и да контролира тяхното изразходване. По ред причини не може да бъде и НАИМ при БАН, както и институтът, доскоро познат като НИПК, а след най-последните промени в закона – като НИНКН.

Така текстът се превръща в заявка за добри намерения без никакво покритие. Той просто не може да бъде реализиран, още повече, че влиза в непримиримо противоречие с текста на следващата алинея. Според него (ал. 5) средствата за спасителни разкопки до пълното проучване на терена се предоставят не от НС, а от “възложителя”, каквото и да се има предвид под този термин. Неизбежно възникват няколко въпроса към правата и отговорностите на този смътен образ. Ако той е държавен орган или фирма, очевидно става дума за средства от държавния бюджет, ако е частна фирма или лице – за частни. И в двата случая остава дълбоко неясно КОЙ определя размера на средствата, необходими за финансиране на проучванията? Остава неясно и какво точно се подразбира под “пълно проучване на терена” – дали става дума за терена, на който е разположен археологическият обект или само за терена, на който ще се развива строителна дейност. Практиката показва, че особено в градовете, проучванията на археологически обект в неговата цялост е изключителна рядкост именно заради волунтаристичните оценки на инвеститорите при тълкуването на това понятие. Така, вместо да разрешат един от най-болезнените за дейността на българските археолози въпроси, текстовете на закона го заплитат още повече.

Най-страшно е обаче друго обстоятелство. Световната (а и българската) практика отдавна е доказала, че за ОПАЗВАНЕТО на архитектурните паметници, разкрити от археолозите, са необходими от три до двадесет пъти (нерядко – и до хиляди пъти) повече средства, отколкото за самите разкопки. Никъде в новия закон не може да се намери дори идея КОЙ е отговорен за осигуряването и влагането на тези средства. Тази – между другото наследена от стария закон – безотговорност личи и в други текстове, като например:

Чл. 161. (1) Осъществяването на инвестиционни проекти на физически и юридически лица в територии, за които има данни за наличие на археологически обекти, задължително се предхожда от предварителни археологически проучвания, с които се установява дали те няма да бъдат засегнати или нарушени. На археологическите обекти, разкрити при тези проучвания, се провеждат спасителни разкопки преди началото на строителните работи.

(2) В процеса на строителните дейности се провежда наблюдение от археолози. В случай на откриване на археологически обекти се прилагат чл. 148 и 160.

Всички големи български градове ни дават примери за професионално разкрити археологически обекти (особено ярък пример е търговският квартал на стария град в центъра на София или Небеттепе в Пловдив), практически изоставени на произвола на съдбата. За съжаление новият закон с нищо не помага за тяхното опазване и социализиране.

Сериозен пропуск в текстовете на закона е липсата на механизъм за уреждане на отношенията между частните собственици на имоти, в които влизат археологически обекти и държавата. Да си представим, че в ротондата “Св. Георги” в София продължат да се палят свещи, каквато бе доскоро практиката. Може ли държавата да я забрани или в краен случай – да ре-национализира паметника? По текстовете на този закон – не може. Дефинитивното разширяване на публичната държавна собственост върху всички археологически обекти не е съпроводено с необходимите уточнения

за отговорностите на държавата и неправителствени структури спрямо тях, както се вижда от съответния текст.

Чл. 146. (1) Археологически обекти са всички движими и недвижими материални следи от човешка дейност от минали епохи, намиращи се в земните пластове, на тяхната повърхност, на сушата и под вода, за които източници на информация са теренните проучвания.

(2) Обектите по ал. 1 са публична държавна собственост.

(3) Недвижимите и движимите археологически обекти имат статут на културни ценности с категория съответно национално значение или национално богатство до установяването им като такива по реда на този закон.

Декларацията предизвиква ред въпроси, на които законът не отговаря:

-Защо в по-нататъшните текстове обстойно се разглеждат случаите, при които за движимите археологически паметници (в противоречие с ал. 3) се приема, че МОГАТ да бъдат частна собственост?;

-Каква ще бъде съдбата на археологическите обекти, като църквите "Св. Георги" и "Св. София" в центъра на столицата, които са признати за СОБСТВЕНОСТ на БПЦ, независимо от това, че са археологически паметници?;

-Как се разпределят правата и отговорностите на държавните институции и фактическите собственици или ползватели на имотите за опазването и стопанисването на тези паметници?

Всъщност, както става ясно от други текстове, според този закон държавата, без да се отказва от правото си на собственост и монополен контрол над допуснатата частна собственост върху паметници на историческото наследство, прехвърля върху фактическите ползватели основната част от финансовите разходи по тяхното поддържане.

Още по-тревожно е, че по отношение на държавата и общинските власти законът не предвижда никакви задължения и отговорности. Показателен е примерът с участъка от крепостната стена на антична Сердика, който се намира в мазето на Министерството на културата и никога не е бил достъпен за публични посещения, без изгледи ситуацията да се промени в обозримо бъдеще. Не по-малко скандални са действията на Община Пловдив спрямо основните археологически паметници в града – античният форум и Небеттепе. И според новия закон държавната и общинската администрации, за разлика от частните собственици, не носят никаква отговорност за причинени поради тяхното бездействие или престъпни действия щети върху културното наследство.

Сред слабостите на новия закон е системното подценяване и изтласкване на експертното начало в дейностите, свързани с опазване и социализиране на културното наследство. Особено опасен е случаят с отново неясно формулираните изисквания към проектантите, подготвящи проекти в тази област. Можем да припомним, че едва ли би се намерил сериозен експерт, който да одобри издигането на бутафорната крепостна стена в Созопол или намеренията за строеж на Голямата базилика в Плиска.

Налагането на подобни непрофесионални и влизачи в разрез с всички международно приети критерии норми стана възможно именно поради съзнателното дезавуиране на специализираните органи и специалистите в тази област. Според цитираните по-долу текстове ролята на експертите в областта на архитектурното наследство изобщо изчезва.

Чл. 164. (1) Дейностите по консервация и реставрация се осъществяват от лица или

под непосредственото ръководство на лица, вписани в регистъра по чл. 165.

(2) В регистъра по ал. 1 се вписват лица, които притежават образователно-квалификационна степен "магистър" по:

1. специалност в съответната област на консервация и реставрация и имат две години професионална практика;

2. друга специалност, със специализация в съответната област на консервация и реставрация и имат две години професионална практика в същата област.

Чл. 169. (1) Проектите за консервация и реставрация на единични или групови архитектурни обекти - недвижими културни ценности, се изготвят от проектантите по чл. 230, ал. 1 от Закона за устройство на територията, които отговарят на изискванията по чл. 164.

Ето и текста на въпросната алинея от ЗУТ:

Чл. 230. (1) (Изм. - ДВ, бр. 20 от 2003 г., доп. - ДВ, бр. 65 от 2003 г., изм. - ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.) Устройствени планове и инвестиционни проекти по този закон се изработват от проектантите - физически лица, които притежават съответната техническа и проектантска правоспособност. Условието и редът за признаване на пълна проектантска правоспособност се определят със закон.

Следователно, ако за извършване на консервационни дейности ЗКН все пак изисква някакъв ценз, за изготвяне на проекти за консервация и реставрация на културни паметници, единственото изискване е да имаш диплома за архитект. Много ми се иска депутатите, които са приели този текст, когато ги заболи зъб, да ги изпратят на лечение при гинеколог.

От друга страна никъде в света правото за извършване на консервационни и реставрационни дейности не се дава пряко от администрацията. Логично е министърът или назначеното от него лице да нямат необходимите професионални познания, за да могат само по документи да определят кога един кандидат за получаване на лиценз притежава необходимото образование и качества. Това отваря широко вратите на навлизане в тази дейност на слабо подготвени или случайни хора. Още по-висока степен на неопределеност е приложена към проектантите на дейности върху недвижимите културни ценности. Никъде в ЗУТ, включително в цитирания текст, не са предвидени никакви специални изисквания към архитектите, които се занимават с проектиране в тази област. Следователно архитект, включително току-що получил диплома, има право да изготвя проекти за консервация, реставрация и социализиране на паметниците. Именно криворазбраната необходимост от "либерализация" на проектантската дейност и нейната оценка доведе през последните десетилетия до многобройните издевателства над недвижимите културни ценности като построяването на бутафорни крепости и замъци в „Яйлата“, хълма „Кракра“ в Перник, Цари Мали град, Состра. Наслагването на отделните случаи очертава практическата политика на държавата в областта на културното наследство. Тя negliжира и обезценява археологическите изследвания в България и естествено поражда въпроса дали те са необходими на съвременното общество, след като неговите интереси могат да бъдат задоволени с изграждането на измислени в стил Дисниленд фантазии?

Лицемерието на тези текстове лъсва особено ясно ако ги сравним с формулираните в Закона изисквания към ръководителите на археологическите разкопки. Едно от тях е да бъдат хабилитирани лица или да имат препоръка от хабилитирани специалисти. Следователно за да бъдеш археолог е необходимо да имаш защитен научен ценз и положителна оценка от колегията, а за да бъдеш реставратор или проектант

– някаква диплома и положително мнение от чиновниците.

Изброените слабости на Закона за културните ценности (приет през 2009 г. с направените 14 изменения и допълнения) са само малка част от проблемните текстове в него. Логично възниква въпросът: може ли той да изпълни ролята на прагматичен, работещ инструмент при решаването на сериозните проблеми, свързани с опазване, съхраняване и социализиране на тези ценности?

Става все по-ясно, че този документ, независимо от промените на отделни клаузи в него не е в състояние да отстои професионалните и експертни подходи и да наложи съвременни критерии в дейностите по опазване, изследване и социализиране на културното наследство. Ето защо всяко предложение за нови поправки в сегашните текстове предизвиква по принцип подозрения. Запознаването с новите предложения, внесени в Народното събрание през лятото на 2015 г. и наскоро приети скоростно без каквото и да било обсъждане със специалисти на първо четене показва, че скритата игра на държавата за отказ от водеща роля в тези дейности продължава.

Така например, предложеният нов текст на чл. 132 (обединен със стария 134) дава неподозирани права на частните собственици да изнасят незаконно от страната културни ценности. Ето и самият текст на предложението:

§ 8. Член 132 се изменя така:

„Чл. 132. (1) Движими културни ценности, които са изнесени незаконно от територията на страната и са открити на територията на друга държава -членка на Европейския съюз, наричана по-нататък “държава членка”, както и тези, които са изнесени незаконно от територията на държава членка и са открити на територията на Република България, подлежат на връщане.

(2) На връщане при условията и по реда на този раздел подлежат движими културни ценности, които:

1. преди или след незаконния им износ от територията на страната притежават статут „национално богатство”, придобит при условията на българското законодателство;

2. са неразделна част от обществена колекция, собственост на органите на държава или местна власт или на институция, финансирана в значителна степен от органите на държавната и местната власт, или са част от колекциите на музеи, библиотеки и на архивен фонд;

3. са включени в колекции на Българската православна църква или други регистрирани вероизповедания.

(3) Разпоредбите на този раздел се прилагат и по отношение на незаконно изнесени движими културни ценности, които не попадат в обхвата на ал. 1, но отговарят на критериите по ал. 2, независимо от датата на незаконния им износ.”

Според този текст няма основания уникална или изключително ценна монета, изнесена незаконно от територията на България, без да е получила статут на „национално богатство“, не е била официално документирана като част от обществена колекция и не е била собственост на институция, да бъде принудително върната в страната по съдебен ред. Можем да напомним, че античните и средновековни монети с тези изходни характеристики са най-печелившата част от нелегалния трафик. Същото важи и за документи, предмети, произведения на изкуството, които в момента са лична частна собственост на граждани, но не са включени официално в колекции или оценени по официалния ред като „национално богатство“. Изобретателността на юристите, автори на този текст, които въвеждат безпринципния механизъм за да-

ване на статут „национално богатство“ на предмети след установяването на незаконния им износ и евентуалната им продажба на трети „добросъвестни“ лица може само да размее чуждестранните им колеги.

Извън техническите промени на текста на чл. 135 в него се запазва един доста комичен лапсус, а именно т. 1 от ал. 2:

§ 11. В чл. 135 се правят следните изменения:

1. В ал. 1 думите „национално богатство“ се заменят с „по чл. 132, ал. 2 и 3“.

2. Алинея 2 се изменя така:

„(2) Министърът на културата:

1. при наличие на информация за движими културни ценности и предмети по ал. 1 проверява нейната достоверност;

Не завиждам на министъра, който трябва за своя сметка лично да проверява достоверността на информацията за незаконно изнесени ценности. В цял свят това се прави от специализирани органи, които отговарят пред закона за достоверността на заключенията си. Такива, независимо от всичко, има и в България, друг е въпросът, че правомощията им са орязани и непрекъснато се ограничават. Важното е Министърът (или посоченият от него братовчед) да каже...

Трогателна грижа за интересите на частния собственик на незаконно изнесена културна ценност лъхаше и от досегашния текст на чл. 142, който – ни повече, ни по-малко задължаваше съда какво да прави при разглеждането на подобни дела.

Досегашен текст:

Чл. 142. Когато постанови връщане на движимата културна ценност национално богатство, съдът присъжда справедливо парично обезщетение на ответника, ако той е положил надлежна грижа и внимание при придобиването ѝ, и след като вземе предвид всички обстоятелства по делото.

Очевидно за да поясни необходимостта от висока степен на защита на владелиците на подобни предмети, авторите на проекта за нов ЗИД на ЗКН са съчинили още по-императивни изисквания. Новият текст гласи:

§ 18. В чл. 142 се правят следните изменения и допълнения:

1. Основният текст става ал. 1.

2. Създават се ал. 2 и 3:

„(2) Съдът, за да определи дали владелецът е положил надлежна грижа и внимание, взема предвид всички обстоятелства около придобиването, по-специално документацията за произхода на вещта, разрешенията за износ, които се изискват съгласно правото на отпавилата искане държава членка, характера на страните, платената цена, това дали владелецът е направил справка в достъпните регистри на откраднати движими културни ценности и дали се е запознал със съответната информация, която би могъл разумно да очаква да получи, и дали е предприел някакви други действия с оглед на обстоятелствата.

(3) В случай на дарение или наследяване владелецът не се намира в по-благоприятно положение от лицето, от което е придобил по този начин вещта.“

Очевидно, според вносителите, българските съдии не са в състояние да разглеждат подобни дела, ако нямат точни инструкции какво следва да се прави и да се вземе предвид. Подтекстът на това доста неграмотно дефинирано изискване всъщност е прост: съдът да има право да присъди компенсация на „ощетения добросъвестен“ собственик, която няма законов таван, следователно теоретично (но колко пъти в България „теоретично“ възможното се оказва „абсолютно наложително!“) можекратно да надхвърли стойността на „ценността“.

За археологическата гилдия от особен интерес са предложенията за редакция на текстовете, свързани с определяне на изискванията към ръководителите на разкопки и теренни проучвания. Те действително отстраняват някои проблеми, съществуващи в актуалните текстове. Независимо от това и в тях се запазват определени неясноти и непълноти:

§ 22. В чл. 150 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 1 се изменя така:

„(1) Разрешение за извършване на теренно археологическо проучване се издава на лице, което:

1. притежава образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалност „археология“ или „магистър“ по специалност „археометрия“, след придобита бакалавърска степен по „археология“, или

2. притежава научна степен по археология или заема академична длъжност по специалност „археология“;

3. има най-малко две години професионален опит като заместник-ръководител на теренно археологическо проучване;

4. е в договорни отношения с българска културна, научна или университетска институция, дейността на която е свързана с опазване на археологическото наследство;

5. представи писмена препоръка от хабилиотирано лице по съответния профил в археологическата наука в случаите, когато заявителят не е хабилиотирано лице и когато кандидатства за разрешение за теренно археологическо проучване за първи път.”

2. Създава се нова ал. 2:

„(2) Лицата, които отговарят на изискванията по ал. 1, се вписват в регистър към Министерството на културата. Регистърът съдържа информацията по ал. 1, т. 1 и 2.

Редът за водене на регистъра се определя с наредбата по чл. 147, ал. 6.”

Намаляването на изискванията за професионален опит от три на две години на пръв поглед е облекчаване на младите колеги. Небрежното му формулиране обаче крие доста рискове, които в съвременната практика могат да доведат до неприятни последици. Преди всичко „две години професионален опит като заместник-ръководител“ означава, че въпросният кандидат трябва да има не по-малко от 600 работни дни стаж като такъв. Това на практика изисква четири или пет календарни години, освен ако не приемем, че две години младият колега е работил плътно като щатен заместник-ръководител. Освен това „археологическо проучване“ включва в себе си теренни наблюдения, спасителни разкопки на миниатюрни обекти, дори неструктивно изследване на терен. Достатъчен ли е опитът, придобит по този начин, за да се приеме, че колегата е готов да ръководи пълноценни археологически разкопки?

Приетото облекчение за ръководителите на археологически обекти относно тяхната охрана отстранява досадното недоразумение от предишните промени на закона. В същото време то не решава, а задълбочава основния проблем в тази област:

§ 23. В чл. 151, ал. 5 т. 3 се изменя така:

„3. документ, удостоверяващ наличието на охрана на археологическия обект за времето на фактическо присъствие на проучваната територия;”.

Следователно отговорността на ръководителя на разкопките за охраната на обекта се свежда до разумното и няма да се налагат фалшификации, че се охранява част от току-що построен ЛОТ на магистрала, защото шест месеца преди това, там е бил проучен некропол. Истинската опасност обаче се крие в това, че извън времето на археологическите разкопки не само проучваните обекти, но и 99% от съществува-

щите в България нямат никаква охрана. Според текста в случаите на недовършени през календарната година разкопки на археологически обекти, те остават без охрана до началото на следващия полеви сезон. Както и в досегашните клаузи на закона, в него продължава да липсва разбирането, че археологическите обекти, като държавна собственост, следва да бъдат пазени от държавни институции или от такива, на които държавата изрично е възложила тази дейност. Очевидно „законотворците“ са се пазели и в този случай да не би да натоварят прекомерно бюджета с „второстепенни ангажименти“.

Като отдавна назряла необходимост може да оценим включването на античния и средновековен град „Дуросторум-Дръстър“ в списъка на археологическите резервати.

§ 26. В приложението към чл. 50, ал. 3 ред № 14 се изменя така:

„14. Античен и средновековен град „Дуросторум – Дръстър“, община Силистра, област Силистра.“

В същото време в този списък на закона продължават да липсват голям брой обекти, включително такива със европейска известност, които от десетилетия се проучват от международни екипи и са получили висока оценка в световните научни среди. Достатъчно е да споменем обекти от ранга на „Провадия-солниците“, Пистирос, селищната могила в Дядово, Хераклея Синтика.

Евентуалното приемане на втория проект за промени в ЗКН, внесен през лятото на 2015 г., може да доведе до значително по-сериозни последици.

Най-съществено в него е допълнението към сегашния текст на чл. 17:

Чл. 17. (1) Кметовете на общини организират и координират осъществяването на политиката по опазване на културното наследство на територията на съответната община, като:

1. оказват съдействие при извършването на дейности по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности съобразно правомощията си;

2. създават обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината.

Към него се предлага приемането на нова точка 3, която гласи:

3. Създават в общините с териториално деление специализирани звена от наличната численост на общинската администрация, които се състоят най-малко от три лица, отговарящи на изискванията по чл. 164, ал 2.

За да сме наясно какви са тези лица, цитираме въпросния текст.

Чл. 164.

.....

2. (нова - ДВ, бр. 54 от 2011 г.) специалност «Архитектура» със специализация по консервация и реставрация в областта на недвижимото културно наследство и три години професионален опит в тази област или специалност «Архитектура» и 5 години професионален опит по консервация и реставрация в областта на недвижимото културно наследство;

Става ясно, че със законовия текст общините се задължават да създадат специализирани органи от архитекти с опит в консервацията и реставрацията. Смисълът на тази инициатива става ясен от следващото предложение на законодателите:

В чл. 84 се правят следните допълнения:

1. В ал. 2 накрая се добавя „или на специализираните звена по чл. 17, ал. 1, т. 3“

(2) Съгласуването се извършва от министъра на културата или оправомощени от

него длъжностни лица след писмено становище на НИИКН.

Сегашният текст на този член гласи:

Чл. 84. (Изм. - ДВ, бр. 92 от 2009 г., в сила от 20.11.2009 г., изм. - ДВ, бр. 54 от 2011

г.) (1) Съгласуването по този раздел (одобряване на проекти за консервация, реставрация и социализиране на недвижими културни ценности б. а.) се извършва с писмено становище и заверка с печат върху графичните материали в двумесечен срок от датата на постъпване на съответната документация.

(2) Съгласуването се извършва от министъра на културата или оправомощени от него длъжностни лица след писмено становище на НИИКН.

Създаването на нов административен орган, който да дублира – следователно да обезсмисли – мнението на експертите на НИИКН очевидно е свързан със стремежа да се освободи одобрението на проектите, с които общините кандидатстват за субсидии по програмите на ЕС за консервация, реставрация и социализиране на обекти на културното наследство от „корумпирани и недоброжелателни“ независими експерти. Според предложената схема те ще могат да бъдат прокарвани от абсолютно зависими от кмета на общината чиновници. Очевидно вносителите не са забелязали явния конфликт на интереси, заложен в този механизъм. Според предложението няма никаква пречка членовете на комисията да бъдат и автори/съавтори на проектите, които трябва да одобряват. За да се гарантира „сигурното“ прокарване на подобни проекти, в законопроекта е вмъкнато и правилото за „мълчаливо одобрение“, ако отговорът на общината се забави с повече от един месец.

В чл. 84 се правят следните допълнения...

2. Създава се ал. 7

„(7) Липсата на писмено становище и заверка в срока по ал. 1 се смята за мълчаливо съгласие“

Следователно, ако тази комисия не прави нищо, всяко инвестиционно предложение, внесено в деловодството на общината, след един месец ще се счита за съгласувано. За всеки професионалист е очевидно, че за големи проекти от рода на Трихълмието в Пловдив, или Западната порта на Сердика този срок е крайно недостатъчен. Както и заключението, че под претекста за развитие на местното самоуправление с предложението фактически по места се създават тричленки, които би трябвало да заменят изцяло дейността на МК и НИИКН по оценката и реализацията на предложените проекти.

В мотивите към предложението за новите тричленни комисии справедливо се посочва бавенето на преписки в НИИКН. Причината за ситуацията обаче не е в лошата работа или злата умисъл на останалите там шепа служители, а в политиката на целенасочено смачкване и обезкървяване на института, която се провежда през последните 10 години. Лечението на бавното придвижване на преписките е в усиляне на потенциала на НИИКН, завършване на работа по дигитализация на архива му и въвеждане на електронни справки – действия, значително по-евтини и по-лесни за осъществяване, отколкото подборът и финансирането на работата на още 1 000 общински чиновници. Въпреки, че това не е изрично отбелязано в текстовете на предлаганите промени, приемането на тази поправка в ЗКН може да доведе – предвид реалностите на съвременното със сигурност ще доведе – до друг тип проблеми. Ръководителите на археологически разкопки ще могат да бъдат съвсем законно отстранявани от работа върху недовършени обекти под предлог на реализиране на проекти за тяхната консервация, реставрация и социализиране. Нещо подобно всъщност се

случи вече в известния обект „Акве калиде“ край Бургас. Последниците не се нуждаят от коментар.

Практиката от последните години показва, че независимо от противоречивите резултати, законовите текстове редовно се нарушават и получават недобросъвестно тълкуване от органите на властта в страната. Това прави все по-наложително търсенето на алтернатива на опитите чрез законодателни промени да се ликвидира възможността за експертни оценки и решения на проблемите, свързани с опазването на културното наследство. Очевидно е, че в рамките на съвременните административни и законодателни механизми ситуацията не може да се промени без намеса на достатъчно силни външни фактори.

На преден план излиза преди всичко необходимостта професионалните институции и специалистите в България да загърбят груповите и индивидуални интереси и да се обединят около задачата да предложат на обществото прагматична политика за работата с паметниците на културното наследство, съобразена с актуалните европейски и световни критерии. Тази работа – която само на пръв поглед няма пряко отношение към научните изследвания – не може да бъде свършена от други органи. Една от причините за съвременната ситуация е именно самоволното присвояване на правата и отговорността на археолозите върху от различни административни органи и самозвани, подбрани от тях „специалисти“.

Преди всичко е необходимо да бъде изработен модел на национална стратегия за опазване, проучване, консервация и социализиране на паметниците на културното наследство. Едва след установяването на ясно разпределение на правата и отговорностите на експерти, администрация и собственици ще стане възможно приемане на законодателни решения, които да съответстват на съвременните разбирания и международно приети критерии в тази област.

Асоциацията на българските археолози отдавна е внесла предложения в този смисъл в НАИМ при БАН и е поставяла многократно въпроса за необходимостта от широка дискусия по проблемите в професионалните среди. По едни или други причини досега нейните инициативи не получиха адекватен отговор. Надеждата е, че в обозримо бъдеще все пак разговорите по същество ще започнат.