МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за закрила и развитие на културата

(обн., ДВ, бр. 50 от 1999 г.; изм., бр. 1 от 2000 г., бр. 34 от 2001 г., бр. 75 от 2002 г., бр. 55 от 2004 г., бр. 28, 74, 93, 99 и 103 от 2005 г., бр. 21, 41 и 106 от 2006 г., бр. 84 от 2007 г., бр. 19, 42 и 74 от 2009 г., бр. 13, 50 и 97 от 2010 г., бр. 25 и 54 от 2011 г., бр. 77 и 102 от 2012 г., бр. 15 и 68 от 2013 г., бр. 96 от 2015 г., бр. 16 от 2016 г., бр. 7, 28, 88, 94 и 103 от 2018 г., бр. 47 и 100 от 2019 г., бр. 26, 44 и 52 от 2020 г., бр. 18 от 2022 г., бр. 56, 84 и 108 от 2023 г. и бр. 16 от 2024 г. и бр. 16 от 2026 г.)

Законът за закрила и развитие на културата (ЗЗРК) е основният нормативен акт в България, който урежда принципите на държавната политика в областта на културата, организацията и финансирането на културните институти, както и статута на творците. С оглед на динамиката в сектора и натрупания практически опит се налага усъвършенстване на неговите разпоредби за повишаване на прозрачността, ефективността и устойчивостта на културния сектор. С предложените промени се въвеждат инструменти за детайлно наблюдение и класификация на културните организации и професионалните артисти и специалисти в областта на културата и модернизиране на системата на финансиране на държавните културни институти. По този начин ще се осигури стабилност, предвидимост и възможности за стратегическо планиране на културната политика в страната. Предлага се и актуализиране и синхронизиране на основни понятия в съответствие със специалното законодателство в областта на културата и културното наследство.

1. Предлага се създаване на законова делегация за приемане на подзаконов нормативен акт - наредба от Министерския съвет по предложение на министъра на културата, с която да се регламентират условията и редът за категоризиране на държавните културни институти, тяхното финансиране въз основа на стандарти, както и наблюдението, анализа и оценката на тяхната дейност. В системата на държавните културни институти към министъра на културата (музеи, театри, опери и др.), които към настоящия момент са 103 на брой, функционират модели на финансиране и изисквания към дейността, които са развити във времето поетапно и без достатъчно ясна и последователна нормативна рамка, включително по отношение на тяхното категоризиране, финансиране, наблюдение, анализ и оценка на дейността. Държавните музеи към министъра на културата се финансират на принципа на делегирания бюджет по стандарти, определени с решение на Министерския съвет, допълвани от собствени приходи (билети, услуги, дарения и проектно финансиране). Съществуващият модел на финансиране осигурява базова устойчивост на функционирането им, но същевременно ограничава финансовата им автономия, включително поради липсата на възможност за формиране и самостоятелно управление на преходни остатъци, както и поради отсъствието на нормативно регламентирани механизми за актуализиране на стандартите за финансиране. Това възпрепятства реализирането на инвестиции в експозиционна дейност, материална база и кадрово развитие. Посочените дефицити затрудняват

устойчивото развитие на музейните институции и обосновават необходимостта от нормативно регламентиране на по-гъвкави механизми за финансиране и управление на средствата, които да гарантират по-ефективно планиране и дългосрочно развитие на музейната дейност. При 51 държавни културни института в сферата на сценичните изкуства настоящата система за финансиране води до натрупване на системни дисбаланси и ограничени възможности за въвеждане на предвидими и балансирани принципи при планирането и финансирането на дейността на тези институти. Общият бюджет на държавните културни институти в областта на сценичните изкуства за 2025 г. възлиза на 209, 6 млн. лв., от които над 85% са разходи за персонал. Останалите приблизително 15% от бюджета са предназначени за покриване на текуща издръжка и за реализиране на творческа дейност, чиито разходи нарастват ежегодно, без това увеличение да намира адекватно отражение в размера на предоставяното бюджетно финансиране за държавните културни институти. В рамките на тези средства се включват и разходите за създаване на творчески продукт, които са ограничени и недостатъчни за постигане на целите за високо художествено качество, съпоставимо с европейските стандарти и достижения в съответната област. Наред с това, при формирането на финансирането на държавните културни институти не се отчитат в достатъчна степен реалните разходи, необходими за създаването и представянето на културни продукти. С оглед на необходимостта от конкурентоспособност спрямо съвременните световни тенденции, както на национално, така и на международно ниво, е необходимо на българската публика да се представят утвърдени световни артисти и продукции в областта на музиката и театъра. Това обаче е трудно постижимо при наличните ограничени финансови ресурси. Изброените обстоятелства водят до трайно и ежегодно нарастване на разходите, което от своя страна поражда устойчив дисбаланс между необходимото и предоставеното бюджетно финансиране на държавните културни институти. Анализът на прилагането на системата на делегирания бюджет в областта на сценичните изкуства (въведена от 1.01.2013 г. и изменени – ДВ, бр. 100 от 2019 г., в сила от 1.01.2020 г., бр. 70 от 2024 г.) показва трайни финансови дефицити в отделни институти, породени от отсъствие на обективни критерии за разпределение на средствата и невъзможност за съпоставима оценка на резултатите от дейността.

2. Предлагат се редица прецизиращи и изясняващи правни норми, като се предвижда съгласуване с министъра на културата на условията на конкурсите за директори на общинските културни институти (чл. 9, ал. 5), както и на конкурсите за директори на държавни културни институти към ведомства (чл. 9, ал. 5). Въвежда се изрично изискване директорите на държавни културни институти да подписват и подават декларация за липсата на обстоятелствата по чл. 9, ал. 1 като се създава ново изискване, свързано с незаемане на ръководна или контролна длъжност в политически партии и/или коалиции.

3. Следващата промяна в закона е обусловена от неефективно функциониращата и ненапълно изградена система от публични регистри по Закона за закрила и развитие на културата. Действащата законова уредба предвижда поддържането на публични регистри, които следва да осигуряват информация за културните организации и професионалните артисти и специалисти в областта на културата като инструмент за

провеждане на държавната културна политика. На практика обаче регистровата система не функционира ефективно и не изпълнява в пълна степен своите цели.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗЗРК (обн., ДВ, брой 16 от 2024 г.) се регламентира действащият информационен регистър на културните организации да бъде заменен от публичен електронен регистър на културните организации, както се въведе задължение за създаване на публичен електронен регистър на професионалните артисти и специалисти в областта на културата. Въпреки, че законът предвижда създаването на публични електронни регистри за културни организации и професионални артисти, към момента те не функционират пълноценно и не предоставят точна и пълна информация за сектора, което ограничава възможността за ефективно планиране и насочване на публични средства.

По отношение на регистъра по чл. 14, ал. 4 се предлагат промени, които имат за цел създаване на условия за добиване на ясна картина на субектите в културния сектор. Чрез промяната в чл. 15 се разширява кръга от обстоятелства, подлежащи на вписване в регистъра, а именно: код на дейността по Класификацията на икономическите дейности на Националния статистически институт и предмет на дейност в съответствие с §1, т. 3 от Допълнителните разпоредби. Предвидено е за водене на регистъра да бъде използвана системата по чл. 52а от Закона за електронното управление, тъй като към момента не е изпълнена разпоредбата на чл. 14, ал. 4 за съхранение на информацията чрез електронна база данни, управлявана от информационна система. С изменението на текста и регламентирането на използване на системата по чл. 52а от ЗЕУ ще се унифицира подхода при воденето на регистри в Министерство на културата, както и ще се спести публичен финансов ресурс.

Регистърът ще позволява публичен достъп до информация за държавните, общинските и частните културни организации, ще предоставя ясна статистика за активните участници в културния сектор и ще подпомогне формулирането на политики и програми за финансиране на ефективно развиващите се институции. Чрез въвеждането на ясни критерии за вписване, изискване за годишна отчетност, регистърът ще осигури инструмент за наблюдение, анализ и планиране на културната политика на национално и регионално ниво. Въвежда се изискването за подаване на годишен отчет за дейността си през предходната календарна година по образец, който ще бъде утвърден с наредбата за водене на регистъра.

По отношение на регистъра по чл. 14, ал. 4а също се разширява кръга от обстоятелства, подлежащи на вписване в регистъра: единен граждански номер или личен номер на чужденец – само за служебно ползване; код на професията съгласно Националната класификация на професиите и длъжностите или код на дейността по Класификацията на икономическите дейности на Националния статистически институт; правно основание за осигуряване съгласно предвиденото в осигурителното законодателство; вид заетост; степен на образование и професионална квалификация и област на дейност в сферата на културата. За изграждането и поддържането на този регистъра ще се ползва системата по чл. 52а от Закона за електронното управление, което ще гарантира единен и ефективен подход при воденето и поддържането на данните.

Друг ключов момент в предложените промени е въвеждането на подаването на отчет за дейността в сферата на културата на вписано в регистъра лице за предходната

календарна година по образец, който ще бъде утвърден с подзаконов нормативен акт на министъра на културата, съгласувано с министъра на електронното управление.

Предложените изменения ще бъдат ключови за изработването на реален инструмент за мониторинг на културните организации и артистичната дейност в страната и на по-късен етап ще бъде основата на формирането на реални политики по отношение на културата и изкуствата. Съществена част от предложените промени са насочени към разрешаване на системните дисбаланси и проблеми в моделите на финансиране и изискванията за дейността на държавните културни институти.

4. Анализът на финансирането на държавните културни институти в сферата на сценичните изкуства показва, че въведената през 2010 г. система на делегиран бюджет е предоставила самостоятелност на институциите и възможност за формиране на репертоар и творчески колективи в съответствие с профила на института. Въпреки това, липсата на ясна нормативна уредба, контролни механизми и обвързване с национални политики доведе до финансови дефицити, неравномерно разпределение на средства и зависимост от приходите от билети и спонсорство. Пандемията от Ковид-19 показа необходимостта от по-гъвкав, но предвидим и контролиран модел на финансиране, който съчетава стабилност и стимули за качествена творческа дейност.

В чл. 23а, ал. 1 се предлага допълване на разпоредбата, като наред със средствата за осъществяване на дейности в областта на сценичните изкуства и за реализиране на творчески проекти, финансирани на конкурсен принцип се добавят и такива за реализиране на държавна задача, поставена от министъра на културата, свързана с популяризиране на автори, произведения, изпълнители и събития, с цел развитието на българската култура и за изпълнение на национални програми за развитие на изкуствата и културата, одобрени с решение на Министерския съвет.

Регламентира се, че министърът на културата утвърждава формули за разпределение на средствата по чл. 23а, ал. 1, т. 1 в съответствие с наредбата по чл. 4а.

Предлага се въвеждането на двукомпонентен модел на делегиран бюджет, включващ „основен компонент“ за съответната група държавни културни институти и „допълнителни компоненти“, които да отчитат спецификата на културните институти и обективни географски, демографски, икономически, инфраструктурни, художествени и др. показатели, с които се диференцират различните нива на разходите при упражняване на дейност в областта на сценичните изкуства; реализиране съвместни продукции с други културни организации и професионални артисти; както и фактори, които ограничават дейността в изпълнение на противоепидемични мерки, извънредно положение и форсмажорни обстоятелства. С изменението на чл. 23а ще се дефинира по-прецизно целта на разпределението на средствата и ще се въведе възможността Министерство на културата да поставя държавни задачи, свързани с популяризиране на автори, произведения, изпълнители и събития, свързани с развитието на българската култура. Дефинирането на подобна възможност има за цел да даде инструмент на държавата за формиране на политики и път за развитие в контекста на липсата на стратегия за развитие на българската култура.

Предложени са промени и в чл. 23д, касаещи финансирането на държавни културни институти в областта на културното и аудио-визуалното наследство и библиотечното дело. Освен промяна в наименованието на раздела „Раздел Iа“ чрез

включването на дейностите в областта на аудио-визуалното наследство, осъществявани от Българската национална филмотека, се предлагат терминологични промени за синхронизиране наименованието на Центъра за подводна археология със Закона за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и Организацията на обединените нации за образование, наука и култура (ЮНЕСКО) относно определянето на Центъра за подводна археология за институт от категория 2 под егидата на ЮНЕСКО като "Институт за подводно наследство" (обн., ДВ, бр. 25 от 10.03.2026 г.). Предвижда се, стандартите за финансиране на културните институти в областта на културното аудио-визуалното наследство и библиотечното дело също да се уредят в наредбата по чл. 4а.

5. С проекта е извършена актуализация и синхронизация на остарели дефиниции, за да се осигури съответствие с реалното функциониране на културния сектор и действащото законодателство. Предложено е замяна на термина „културно-историческо наследство“ с „културно наследство“, както и на „културни ценности“ с „културни продукти“. Съображението е, че културните ценности по смисъла на ЗЗРК не могат да бъдат създавани и не всички културни организации работят в тази сфера, както и с оглед дефиницията за културна ценност в чл. 7, ал. 2 от Закона за културното наследство.

С предложения законопроект се усъвършенстват действащите дефиниции за „култура“ и „културна организация“, както и се създават нови за „професионален артист”, „специалист в областта на културата”, „професионалната дейност в областта на културата”, „културен продукт“ и „държавна задача“.

Въпреки немалкия обем от предлагани промени, настоящият законопроект представлява само първата стъпка от процеса на усъвършенстване на правния режим на държавната политика в областта на културата, организацията и финансирането на културните институти, както и статута на творците.