Проект!

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д О К Л А Д

от КРЪСТЮ КРЪСТЕВ – министър на културата

Относно: проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за културното наследство

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, внасям за разглеждане проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за културното наследство.

Целта на предлагания законопроект е постигане на по-съвременна, ефективна и адекватна регулация на режимите и дейностите, свързани с опазването на недвижимото културно наследство. В последните години зачестиха опитите за унищожаването на безценни образци на нашето недвижимо културно наследство. Действащият Закон за културното наследство (ЗКН) не успя да предостави необходимата закрила на голям брой културни ценности и това дава ясен сигнал, че държавата следва да преосмисли своята политика за съхраняване на тази ключова част от националната ни сигурност и идентичност. С промените в закона се цели постигане и на държавническо разбиране, че културните ценности са общонационално богатство и важно обществено достояние. В действащата редакция на ЗКН съществуват редица архаични и неработещи текстове, които са причина за необратими загуби на безценни образци на българското културно наследство.

Посочените негативни тенденции налагат и големия брой промени, които се съдържат в законопроекта. По-важните изменения и допълнения са в следните направления:

На първо място, чрез промените в чл. 6 се изяснява и прецизира терминологията, която уточнява обема и обхвата на понятието „културно наследство“, който е основен обект на законовата закрила.

На точното систематично място в закона се преурежда материята, регламентираща съществуването и устройството на всички експертни съвети към министъра на културата, както и принципите за тяхното функциониране. В тази връзка с редица предлагани промени се прецизират правомощията и функциите на най-важния експертно-консултативен съвет – Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности, които да го направят по-ефективна, ефикасна и действаща структура в разумни за обществото срокове. Въвежда се принципът, че устройството и дейността на всички експертни съвети се уреждат с правилници, издадени от министъра на културата.

В тази връзка е и предложението за закриване на общинските звена в регионите за планиране от ниво 2, определени в Закона за регионалното развитие (чл. 17, ал. 3). Още от момента на създаването си по закон, тези звена или не бяха ефективно конституирани или се оказаха неспособни да

осъществяват вменените им правомощия. Предвиденият в закона състав от трима души за звено е видимо недостатъчен за изготвяне на становища по чл. 84 от ЗКН, тъй като в състава им, освен архитект и инженер-конструктор, вписан в регистъра по чл. 165 от ЗКН /такова изискване не бе поставено в закона/, следва да има и технолог, ландшафтен архитект, изкуствовед, археолог, урбанист, електро и ВиК инженери и др. Тези звена на практика би трябвало да изпълняват функциите на регионални институти за недвижимо културно наследство, но идеята за осъществяване на децентрализация не проработи. Същата е неуспешен опит да се възстановят регионалните звена на НИПК (Национален институт за паметниците на културата), но в рамките на утвърдената численост на общинската администрация, т.е. за сметка на общински звена.

Функциите на общинските звена, чието закриване се предлага, е целесъобразно да бъдат прехвърлени в регионалните структури на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН), чийто статут също се актуализира с проекта за закон. Чрез предлаганите промени се цели НИНКН да осъществява дейността си по-пълноценно и в строго съответствие със законоустановените принципи и срокове. Ще се гарантира в по-висока степен изпълнението на закона, включително научно-изследователската и научно-приложната работа. Постепенно се цели и преодоляване на кадровия /експертен/ дефицит, затрудняващ дейността на едно от основните звена в системата за защита на нашето културно наследство. В тази насока е и предложението в структурата на НИНКН задължително да бъдат създадени регионални звена, като досега това беше само една правна възможност. Предвижда се и разширяване на функциите на НИНКН, а именно добавяне на дейностите по мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности чрез системни наблюдения, както и участие в процедурите по раздел II от глава V на ЗКН - изследване на обекти, които могат да бъдат определени и декларирани като недвижими културни ценности, както и подготовка на откази за деклариране. Като краен резултат, ще бъде преодоляна липсата на оперативна самостоятелност, която възпрепятства НИНКН да изпълнява качествено вменените му по закон функции. Понастоящем, това е единственият институт в ЕС без научна лаборатория, съвременно оборудване и софтуер за изследване, заснемане и картографиране на недвижимите културни дейности – дефицит, който се цели постепенно да бъде преодолян. С проектозакона се въвеждат и две нови и изключително важни дейности, които следва да бъдат приоритет за НИНКН – извършване на мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности чрез системни наблюдения, както и изготвяне на годишни програми за действие.

Една от важните промени в нормативната уредба се отнася до въвеждане на нова категоризация на недвижимите културни ценности /НКЦ/ според тяхната културна и научна стойност и обществената им значимост. Тази, най-важна категоризация, използвана от закона за конкретизация на вида, степента на защита и режима на НКЦ придобива следния вид:

1. "световно значение"- вписаните в Списъка на световното наследство;
2. "национално значение"- археологическите резервати, както и други културни ценности с изключителна стойност за културата и историята на страната;
3. „регионално значение“ - недвижими културни ценности с висока стойност за културата и историята на регион и/или област от страната, като и такива от свързани с културата и историята на повече от една община;
4. "местно значение"- свързаните с културата и историята на населени места, намиращи се на територията на една община;
5. "ансамблово значение" - поддържащите пространствената характеристика, мащаба, типологията, смисловите, естетическите и функционалните връзки на груповата ценност, към която принадлежат;
6. "за сведение" - самостоятелни обекти, притежаващи индивидуална стойност като носители на информация за научната и културната област, към която се отнасят.

Категорията „местно значение“ се разделя на две категории, тъй като в нея попадат сгради с много широк спектър на културната им ценност. В тази връзка се предлага въвеждане на нова

категория - „регионално значение“. Новата категоризация има отношение и към предложените по-нататък промени, свързани с допустимостта на намесите в НКЦ.

Едно от основните достойнства на проектозакона е подробното разписване по нов начин на процедурата по идентифициране на недвижимите културни ценности. С цел предотвратяване на възможности за увреждане или унищожаване на даден обект в периода от стартиране на неговото изучаване до декларирането му като НКЦ, със заповедта на министъра на културата за започване на проучването се установява режим на превантивна защита, който действа от датата на връчване на заповедта до приключване на процедурата по предварителна оценка, но за не повече от шест месеца. Понастоящем, такава превантивна защита не съществува, в резултат на което голям брой сгради бяха премахнати от недобросъвестните си собственици.

Следващата, важна и наложителна промяна се състои в опростяването и ускоряването на процедурата, свързана с декларирането на обекти, които могат да бъдат определени като недвижими културни ценности, както и отказите за деклариране. Предвижда се декларирането на обекти, които могат да бъдат определени като недвижими културни ценности да се извършва със заповед на министъра на културата по предложение на директора на НИНКН, въз основа на предварителната оценка по чл. 57, ал. 3 и 4 от ЗКН. Предложението включва предварителна категоризация, класификация и временни режими за опазване на тези обекти, като срокът за неговото изготвяне е до шест месеца от стартиране на процедурата по идентификация. Отказите за деклариране, както и прекратяването на временния режим на опазване се извършват също със заповед на министъра на културата. Предлаганата промяна освен ускоряване на процедурата, предвижда и ограничаване на кръга от правомощия на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимото културно наследство (СЕСОНКЦ). По сега действащата процедура, над 18 000 обекта би трябвало да бъдат разгледани от СЕСОНКЦ, за да получат окончателен и пълноценно дефиниран статут на НКЦ. Имайки предвид, че към настоящия момент във възможностите на СЕСОНКЦ е разглеждането на около 100 обекта годишно, е очевидно че режимите за деклариране и за опазване на НКЦ няма да могат да бъдат осъществени в разумни срокове.

Следващата категория промени обхваща предвидените в закона процедури по предпазване на НКЦ от повреди, нерегламентирани намеси и разрушаване. Предлага се при наличие на обстоятелства, застрашаващи недвижима културна ценност от увреждане или разрушаване, собственикът, концесионерът или ползвателят на имота да се задължи да уведоми кмета на съответната община и НИНКН. Отделно от това задължение, всяко физическо или юридическо лице, при констатиране на обстоятелства, застрашаващи недвижима културна ценност от увреждане или разрушаване, ще има право да подаде уведомление до кмета на общината и НИНКН. Кметът на общината или оправомощено от него длъжностно лице, в 14-дневен срок от постъпване на уведомление за съществуващ риск или заплаха, въз основа на оглед на място и проверка по документи, ще издава заповед, с която задължава собствениците, да извършат за тяхна сметка, в определен срок, обезопасяване на НКЦ. За издадената заповед се уведомява Министерството на културата. При неизпълнение на заповедта в определения срок, общината ще извършва необходимото обезопасяване на имота за сметка на задълженото лице. Основната тежест на цитираната процедура пада върху кмета на общината и общинската администрация.

Следващият кръг от изменения визират действията по „спасяване“ на НКЦ при установяване на риск от настъпване на трайни и непоправими вреди, на настъпили такива или на риск от погиване. Кметът на общината е длъжен да назначи със заповед комисия, която включва представители на съответната община, на НИНКН, както и на Дирекцията за национален строителен контрол. Комисията извършва оглед на място и проверка по документи и установява с констативен протокол състоянието на недвижимата културна ценност, както и вида и обема на необходимите укрепителни, консервационно-реставрационни и ремонтни работи. Въз основа на протокола, кметът на общината, в 14-дневен срок, със своя заповед, задължава собствениците, за тяхна сметка да извършат в определен срок необходимите укрепителни, консервационни-реставрационни и ремонтни дейности по проектна

документация, съгласувана по реда на чл. 84 от ЗКН. Заповедта се съобщава на заинтересованите лица и може да се обжалва по реда на Административно-процесуалния кодекс, като обжалването не спира изпълнението й. Когато комисията предложи извършване на демонтиране и последващо преизграждане по автентични данни на недвижимата културна ценност или части от нея, кметът на общината, изпраща преписката в Министерството на културата. В този случай министърът на културата издава заповед за назначаване на комисия, която извършва подробно обследване на сградата. В комисията задължително се включват архитект и инженер-конструктор от страна на НИНКН. По предложение на комисията, министърът на културата издава заповед за демонтиране на недвижимата културна ценност. Недвижимата културна ценност се преизгражда въз основа на представена от собственика документация, изготвена в съответствие с указаното в заповедта, както и инвестиционен проект, съгласуван по реда на чл. 84 от ЗКН. В случай, че комисията установи, че недвижимата културна ценност може за бъде поправена и заздравена, министърът на културата или оправомощено от него лице, издава заповед за отказ от демонтиране, с която изпраща преписката на кмета на съответната община с указания за провеждане на нова процедура по чл. 73 (укрепителни, консервационно-реставрационни и ремонтни дейности). С така разписаната процедура по опростен, ясен и точен начин се преурежда една сложна и неработеща сега процедура.

С промените в ЗКН се предлага и предефиниране на мерките за териториалноустройствена защита на недвижимото културно наследство. В новата редакция на закона те изглеждат по този начин:

1. определяне на режими за опазване;
2. създаване и прилагане на устройствени планове на защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство и специфични правила и нормативи към тях;
3. създаване и прилагане на планове за опазване и управление на недвижими културни ценности;
4. извършване на оценка на въздействието върху недвижими културни ценности от световно значение.
5. установяване на режим на съгласуване на устройствени планове, визи за проектиране, инвестиционни проекти и друга документация, засягащи защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство и предвиждащи намеса в недвижими културни ценности, както и контрол по тяхното прилагане и изпълнение;
6. финансиране за извършването на дейностите по териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство, по ред и условия, определени с наредба на министъра на културата;
7. осъществяване на мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности и защитените територии на недвижимото културно наследство.

С новосъздадените текстове на членове 82а, 82б и 82в се отговаря на изискването на Комитета за световно наследство, че оценките на въздействие върху изключителната световна стойност (ИСС) на обектите на културното наследство, вписани с Списъка на световното наследство, следва да се извършват в съответствие с Ръководството на ИКОМОС за оценки на въздействието върху наследството (ОВН) за забележителни места, представляващи световно културно наследство. Ръководството на ИКОМОС определя Декларацията за изключителната световна стойност като ключова за оценяването на въздействията и рисковете за обекта на световното културно наследство. С декларацията са определени и компонентите на ИСС. Основен фокус и цел на оценката върху наследството е въздействието върху изключителната световна стойност на обектите на световното културно наследство и на нейните компоненти. Режимите за опазване и плановете за опазване и управление се изготвят съобразно спецификата на съответната НКЦ и отразяват системата на опазване в рамките на нейния териториален обхват. Необходимостта от оценка на въздействието на планове и проекти върху изключителната световна стойност на вписаните в Списъка на световното културното наследство обекти е изискване по Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство. В Оперативните насоки за прилагане на Конвенцията (ОНПК) се посочва, че оценката на въздействието на предлагани интервенции е от съществено значение за обектите на световното наследство (чл.110). През 2011 г. Международният съвет за паметниците на културата и

забележителните места (ИКОМОС) публикува Ръководство за оценки на въздействието върху наследството (ОВН) за забележителни места, представляващи световно културно наследство. В документ WHC -15/39.COM/7, приет от Комитета за световно наследство през 2015 г., се изтъква необходимостта от минимизиране на негативното влияние на инвестиционни и устройствени проекти върху наследството, като за основен инструмент за постигане на това равновесие се посочва оценката на въздействието върху ИСС на обектите. Съгласно чл. 31 от документа страните членки се насърчават да интегрират процедурите по оценките на въздействие върху културното наследство в законодателството си, в механизмите си на планиране и в плановете си за управление. Държавите страни по Конвенцията се насърчават да прилагат методологията за оценка на въздействието за всички разработки, оказващи въздействие върху културните ценности – световно наследство, като част от процеса на вземане на решения. (Решение 42 COM 7 на Комитета от 2018 г.). В Решение 41 COM7B.43 на Комитета за световно наследство, отнасящо се до Старинен град Несебър, са поставени изисквания към българската държава да включи задължителна оценка на въздействието върху наследството на инфраструктурни проекти и устройствени дейности, която да се извършва в съответствие с Ръководството на ICOMOS, както и да приеме подходящи регулаторни инструменти и механизми за предотвратяване, на етапа на планиране и програмиране, на неподходящи разработки, които биха могли да застрашат ИСС на обекта и да представляват потенциална опасност съгласно параграф 179 от ОНПК. От Центъра за световно наследство е обърнато внимание на българската страна за необходимостта от включване в националната нормативна уредба на текстове за оценка на въздействието върху културното наследство, както и на други текстове, свързани с опазването на обектите на световното наследство. Изготвянето на оценка на въздействието върху наследството е и една от Препоръките (Препоръка D4) на Комитета на министрите към държавите – членки на ЕС във връзка със Стратегията за културното наследство в Европа през 21 век, приета на 22 февруари 2017 г.

Една от най-важната промени в ЗКН цели да оптимизира и усъвършенства съгласувателните процедури по закона. Това е процедурата по съгласуването на инвестиционните проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство (чл. 84 от ЗКН), свързани с осъществяване на широкия арсенал от мерки по териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство.

Съкращават се наполовина сега съществуващите срокове за съгласуване по ЗКН – от четири на два месеца. Провеждането на тази процедура при значително съкратени срокове се постига чрез оптимизиране на дейностите и опростяване процедурата по съгласуване – редица от съгласувателните дейности, извършвани понастоящем на принципа на т. нар „двустепенно съгласуване“ /НИНКН и Министерство на културата / се предвижда да се осъществяват еднофазно, от специализирана дирекция в Министерство на културата само с акт на министъра на културата с писмено становище и заверка с печат върху графичните материали. Преминават на уведомителен режим дейностите по текущ ремонт и поддръжка на сгради - недвижими културни ценности. Намалява се обхвата на съгласувателните дейности и намеси в защитени територии за опазване на културното наследство, за които се изисква становище на СЕСОНКЦ. Задължително становище от СЕСОНКЦ ще се изисква единствено за намеси в териториалния обхват на НКЦ с категория „световно значение“ и на тези включени в Индикативната листа за културното наследство на Република България, както и за одобряването на планове за опазване и управление на недвижими културни ценности.

Със създаването на новата норма на чл.83б се цели разрешаването на един отдавна съществуващ проблем. Става въпрос за множество случаи, при които се констатира неизпълнение на задължението по Закона за устройство на територията, в общите и подробните устройствени планове да бъдат отразени НКЦ и границите на защитените територии по ЗКН. По този начин стотици НКЦ остават практически без териториалноустройствена защита. С цел преодоляване на този проблем се предлага министърът на културата да отказва съгласуване на проекти за устройствени планове, визи за проектиране, както и на инвестиционни проекти, когато се установи, че действащ устройствен план не

отговаря на изискванията на законодателството ни по защита на културното наследство. Понастоящем подобна възможност не съществува.

С новосъздадената норма на чл. 84а НИНКН се натоварва с осъществяването на една функция, която досега бе оставена без необходимото внимание, а именно: извършване на мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности чрез системни наблюдения, по предварително определени показатели, съобразно определен териториален обхват и по календарен план, като приоритетно мониторинг се провежда на НКЦ от с категория „световно значение", обектите включени в Индикативната листа на Република България и НКЦ с категория „национално значение". С мониторинга се предлагат и необходимите мерки за опазване на недвижимите културни ценности и сроковете за тяхното изпълнение. Резултатите от мониторинга с предлаганите мерки за опазване на недвижимите културни ценности, както и сроковете за тяхното изпълнение се предвижда да бъдат внесени за разглеждане в Министерството на културата.

Чрез въвеждане на нови дефиниции в допълнителните разпоредби се цели постигане на точно и еднакво прилагане на закона, особено в частта му, регламентираща забранените и допустимите намеси в НКЦ.

Една от позитивните страни на предлаганите промени е установяване на режим на временна превантивна защита, който се прилага, когато за недвижима културна ценност не са определени предписания и/или режими на опазване, до тяхното определяне. Този, особено полезен режим, не съществуваше досега. Правилата на режима на временна превантивна защита са посочени в §1 от Преходните и заключителни разпоредби и са следните:

1. за недвижими културни ценности с категория „национално значение", не се допускат намеси с изключение на: укрепителни и консервационно-реставрационни работи, промяна на предназначението по реда на чл. 147а от ЗУТ, ремонтни дейности и дейности по поддръжка, без промяна на използваните материали и технологии. Не се допуска пристрояване и/или надстрояване, ново основно или допълващо застрояване в имота, с изключение на възстановяване на изчезнали обеми. Не се допуска разделяне на поземления имот, в който се намира НКЦ;

2. за недвижими културни ценности с категория „регионално значение" не се допускат намеси с изключение на: укрепителни и консервационно-реставрационни работи, промяна на предназначението, ремонтни дейности, дейности по поддръжка, без промяна на използваните материали, промяна на разпределенията и интериора, които не променят фасадите и градоустройствените параметри на сградата и/или използваните материали и технологии. Не се допуска пристрояване и/или надстрояване, ново основно или допълващо застрояване в имота, с изключение на възстановяване на изчезнали обеми. Не се допуска разделяне на поземления имот, в който се намира НКЦ;

3. за недвижими културни ценности с категория „местно значение" не се допуска надстрояване, както и пристрояване към улица, промяна на фасадите, както и ново основно застрояване в имота;

4. за недвижими културни ценности с категория „ансамблово значение": допуска се реализирането на инвестиционни инициативи при запазване на начина и характера на застрояване, както и на пространствените характеристики и архитектурната типология на груповата ценност, към която принадлежат;

5. за недвижими културни ценности с категория „документално значение": допуска се реализирането на инвестиционни инициативи при запазване на начина и характера на застрояване, както и на пространствените характеристики и архитектурната типология, към която принадлежат;

6. За недвижими културни ценности без категория или без предварителна категория се прилагат правилата по т. 3.

Въпреки немалкия обем от предлагани промени, настоящият законопроект представлява само първата стъпка от процеса на усъвършенстване на правния режим на защита на недвижимото културно наследство.

За приемането на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджета на Министерство на културата.

Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет, поради което към проекта е приложена финансова обосновка съгласно приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

С проекта на акт не се транспонира европейско законодателство, поради което не се налага изготвяне на справка за съответствие с европейското право съгласно чл. 35, ал. 2, т. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

В изпълнение на чл. 20, ал. 2 от Закона за нормативните актове е извършена частична предварителна оценка на въздействието на законопроекта, която съгласно чл. 30б от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация е съгласувана с дирекция „Модернизация на администрацията“.

В изпълнение на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове проектът е публикуван на интернет страницата на Министерството на културата и на Портала за обществени консултации за срок от 30 дни.

Законопроектът е съгласуван по реда на чл. 32-34 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Направените бележки и предложения са отразени съгласно приложената справка.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

С оглед гореизложеното, на основание чл. 8, ал. 4, т. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам да разгледате и одобрите предложения законопроект.

С уважение,

КРЪСТЮ КРЪСТЕВ
МИНИСТЪР НА КУЛТУРАТА