**ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ НА СЕКТОРНАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ОПАЗВАНЕ И ПРЕДСТАВЯНЕ НА НЕДВИЖИМОТО КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО**



**СЪДЪРЖАНИЕ**

[**СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА** 4](#_Toc1470774)

[**РЕЧНИК НА КЛЮЧОВИТЕ ПОНЯТИЯ** 5](#_Toc1470775)

[**СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ** 6](#_Toc1470776)

[**СПИСЪК НА ГРАФИКИТЕ** 6](#_Toc1470777)

[**РЕЗЮМЕ** 7](#_Toc1470778)

[**1. ВЪВЕДЕНИЕ** 12](#_Toc1470779)

[**1.1. Вид, цел и очаквани резултати от функционалния анализ** 13](#_Toc1470780)

[**1.2. Кратко описание на използваните методи** 14](#_Toc1470781)

[**2.** **АНАЛИЗ НА СРЕДАТА** 15](#_Toc1470782)

[**2.1.** **Дефиниция за културно наследство** 15](#_Toc1470783)

[**2.2.** **Обхват и класификация на недвижимото културно наследство** 16](#_Toc1470784)

[**2.3 Заинтересовани страни** 22](#_Toc1470785)

[**2.4. Медиен мониторинг** 25](#_Toc1470786)

[**2.5. SWOT анализ** 26](#_Toc1470787)

[**3. АНАЛИЗ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА** 33](#_Toc1470788)

[**3.1. Анализ на съответствието между стратегия, политика, органи, правомощия, административни структури и функции на звената в администрацията** 33](#_Toc1470789)

[**3.1.1. Идентифициране на международни стратегически документи и международноправни актове в областта на НКЦ** 33](#_Toc1470790)

[**3.1.2. Идентифициране на стратегически документи на национално, регионално, областно и общинско ниво** 44](#_Toc1470791)

[**3.1.3. Идентифициране на визията на политиката в стратегическите документи** 46](#_Toc1470792)

[**3.1.5. Идентифициране на органите на власт с правомощия в областта на опазване и представяне на НКЦ и административните структури, подпомагащи органите при разработване и осъществяване на политиката** 58](#_Toc1470793)

[**3.1.6. Преглед на мисията и визията на органите, с функции в сферата на НКН** 68](#_Toc1470794)

[**3.1.7. Преглед на консултативните органи и органите за междуведомствена координация** 72](#_Toc1470795)

[**3.1.8. Преглед на функциите на основните звена, подпомагащи органите на власт за изпълнение на правомощията им** 78](#_Toc1470796)

[**3.1.9. Преглед и оптимизиране на работните процеси** 107](#_Toc1470797)

[**3.1.10. Анализ на съответствието на органа и вида на административната структура със Закона за администрацията** 116](#_Toc1470798)

[**3.2. Анализ на ефективността** 117](#_Toc1470799)

[**3.2.1. Идентифициране на стратегическите цели на административните структури, отговорни за планиране и управление на политиката за НКН** 117](#_Toc1470800)

[3.2.2. **Идентифициране на процедурата по определяне на годишните цели, индикаторите за изпълнение, източниците на данни, периодичност на мониторинга и оценката на изпълнението на политиката за НКН** 122](#_Toc1470801)

[**3.2.3. Анализ на изпълнението на целите на органите/административните структури** 123](#_Toc1470802)

[**3.2.4. Възможности и места за подобрение на планирането и управлението на секторна политика за НКН, идентифицирани от фокус групите и дълбочинните интервюта** 125](#_Toc1470803)

[**4. ОБОБЩЕНИ КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЕНИЯ** 127](#_Toc1470804)

[**4.1. Обобщен списък с препоръки за подобрения** 127](#_Toc1470805)

[**1.** **Разработване на ясна стратегическа рамка и визия за изпълнение на политиката в сферата на недвижимото културно наследство** 127](#_Toc1470806)

[**2.** **Прецизиране на обхвата на НКН** 129](#_Toc1470807)

[**3.** **Промяна на модела на финансиране** 130](#_Toc1470808)

[**4.** **Оптимизиране на административните структури и подобряване на междуведомствената координация** 131](#_Toc1470809)

[**5.** **Подобряване на процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ** 134](#_Toc1470810)

[**6.** **Подобряване на административните услуги за собствениците на НКЦ** 135](#_Toc1470811)

[**7.** **Подобряване на организацията и поддържането на регистрите, свързани с НКЦ** 135](#_Toc1470812)

[**4.2. Групиране на констатациите и препоръките, с оглед времевия обхват на необходимите действия** 137](#_Toc1470813)

[**4.2.1. Краткосрочни препоръки („Бързи победи“)** 137](#_Toc1470814)

[**4.2.2. Средносрочни препоръки** 143](#_Toc1470815)

[**4.2.3. Дългосрочни препоръки** 158](#_Toc1470816)

[**6. ПРИЛОЖЕНИЯ** 162](#_Toc1470817)

[Приложение 1 Обобщена справка за броя по видове и категория на обявените и декларираните единични и групови недвижими културни ценности 162](#_Toc1470818)

[Приложение 2 Органи с правомощия в областта на НКН 164](#_Toc1470819)

[Приложение 3 Медиен мониторинг на политиката в областта на НКН в периода 2017 - 2018 г. 190](#_Toc1470820)

[**7. ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ** 201](#_Toc1470821)

# **СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА**

|  |  |
| --- | --- |
| **Съкращение** | **Пълно наименование** |
| ГДИОКН | Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство“ |
| Дирекция „КНМИИ“ | Дирекция „Културно наследство, музеи и изобразително изкуство„ |
| ДНСК | Дирекция за национален строителен контрол |
| ЕСТИ | Единна система за туристическа информация |
| ЗЗРК | Закон за закрила и развитие на културата |
| ЗКН | Закон за културното наследство |
| ЗУТ | Закон за устройство на територията |
| ИКОМОС | Международен съвет за паметниците на културата и забележителните места |
| МРРБ | Министерство на регионалното развитие и благоустройството |
| НИНКН | Национален институт за недвижимо културно наследство |
| НИПК | Национален институт за паметниците на културата |
| НКН | Недвижимо културно наследство |
| НКЦ | Недвижими културни ценности |
| НСОРБ | Национално сдружение на общините в Република България |
| СЕСОНКЦ | Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности |
| ЮНЕСКО | Организация на обединените нации за образование, наука и култура |

# **РЕЧНИК НА КЛЮЧОВИТЕ ПОНЯТИЯ**

„Адаптация" е опазване на недвижимите културни ценности чрез осигуряване на тяхното съвременно използване, съобразено с консервационната и реставрационната методика.

„Дигитализация на културното наследство" е процес на създаване на метаданни и дигитално съдържание за културна ценност съобразно утвърдени стандарти и формати, с подходящи електронни устройства, с цел тяхната обработка, съхранение и разпространение.

„Експонирането на НКЦ” има за цел представянето на тяхната научна и културна стойност в подходящи условия след проведени дейности по консервация и реставрация и включването им в съвременната среда като фактор за устойчиво развитие на територията.

„Закрилата на културното наследство” е система от мерки за осигуряване опазването му в интерес на обществото.

„Интегрирана консервация" включва различни мерки, целящи да увековечат културното наследство като част от съответната среда, сътворена от човека и природата, като използването и приспособяването на обектите на наследството са за нуждите на обществото.

„Опазването на културното наследство” е системен процес на издирване, изучаване, идентификация, документиране, регистрация, консервация, реставрация и адаптация.

„Популяризирането на културните ценности” е дейност, свързана със създаването и разпространението на информация за тяхната културна и научна стойност и обществена значимост и за дейностите по опазването им. Популяризирането има за цел повишаване на познанието на обществото за значимостта на културните ценности.

„Представянето на културните ценности” се осъществява чрез експониране, обозначаване, осигуряване на достъп и популяризиране с използване на съпътстващи дейности, материали и други средства. Представянето на културните ценности се осъществява в съответствие с изискванията на Закона за културното наследство при условия и по начин, които не поставят под заплаха физическата им цялост, състояние и автентичност, предпазват ги от всякакви посегателства или вредни въздействия.

„Реконструкция по автентични данни на недвижима културна ценност" е пълно или частично преизграждане, на основание на графична, текстова, фотодокументация и други източници, които дават информация за формата и проекта, материалите и субстанцията, използването и функцията, традицията и техниките, местоположението и обстановката, духа и настроението/усещането и други вътрешни и външни фактори.

„Теренна консервация" включва индиректни и директни дейности, които целят предотвратяване на увреждането и разрушаването на разкопките и загуба на свързана с тях информация чрез осигуряване на оптимален режим на разкриване, полево съхранение, опаковане, транспорт и депониране.

# **СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ**

[Таблица 1 Стратегически документи в политиката на национално, регионално, областно и общинско ниво 46](#_Toc1470822)

[Таблица 2 Консултативни съвети – състав, брой заседания и решения 73](#_Toc1470823)

[Таблица 3 Дирекции в МК с функции в областта на НКЦ 79](#_Toc1470824)

[*Таблица 4 Дирекции с дублиращи се функции в Министерството на културата* 81](#_Toc1470825)

[*Таблица 5 Регистри, свързани с административното обслужване в МК* 82](#_Toc1470826)

[Таблица 6 Одобрени и изплатени средства за подпомагане на дейности за консервация и реставрация в периода 2015 – 2018 г. 84](#_Toc1470827)

[Таблица 7 Разходи по бюджетна програма „Опазване на недвижимото културно наследство“, 2015 - 2018 85](#_Toc1470828)

[Таблица 8 Разходи по бюджетни програми по консолидирания бюджет на МК за 2019 г. 87](#_Toc1470829)

[Таблица 9 Предоставени услуги от МК в областта на НКЦ през 2016 г. 91](#_Toc1470830)

[Таблица 10 Дирекции в НИНКН с функции в областта на НКЦ 93](#_Toc1470831)

[Таблица 11 Регистри, поддържани от НИНКН 95](#_Toc1470832)

[Таблица 12 Предоставени услуги от НИНКН през 2016 г. 98](#_Toc1470833)

# **СПИСЪК НА ГРАФИКИТЕ**

[Графика 1 Класификация на културното наследство 15](#_Toc1470834)

[Графика 2 Класификация на НКЦ според принадлежността им към определен исторически период 16](#_Toc1470835)

[*Графика 3 Класификация на НКЦ според научната и културната област, към която се отнасят* 17](#_Toc1470836)

[Графика 4 Брой обявени и декларирани НКЦ според научната и културна област 17](#_Toc1470837)

[Графика 5 Класификация на НКЦ според броя, пространствената структура и териториалния обхват 18](#_Toc1470838)

[Графика 6 Брой единични и групови НКЦ 18](#_Toc1470839)

[Графика 7 Категоризация на НКЦ според културната и научната им стойност и обществена значимост 19](#_Toc1470840)

[Графика 8 Брой НКЦ според културната и научната им стойност 20](#_Toc1470841)

[*Графика 9 Брой НКЦ със статут и с временна категория* 21](#_Toc1470842)

[Графика 10 Разходи за финансиране на НКЦ в това число на конкурсен принцип 86](#_Toc1470843)

[Графика 11 Разходи за опазване на НКН като дял от общите разходи за опазване на КН и дял от консолидираните разходи по бюджета на МК за 2019 г. 87](#_Toc1470844)

[Графика 12 Процентно съотношение на бюджетни програми по консолидирания бюджет на МК за 2019 г. 88](#_Toc1470845)

[Графика 13 Етапи на идентифициране на НКЦ 108](#_Toc1470846)

[Графика 14 Организации, които участват в дейностите по издирване, изучаване и предварителна оценка на НКЦ 109](#_Toc1470847)

[Графика 15 Обобщен списък на областите, в които се предлагат подобрения 127](#_Toc1470848)

**СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ**

[Фигура 1 Процедура за деклариране и получаване на статут на НКЦ 112](#_Toc1470849)

# **РЕЗЮМЕ**

**Пилотният функционален анализ на секторна политика „Опазване и представяне на недвижимото културно наследство” е възложен от администрацията на Министерския съвет** и се изпълнява от Обединение „Ню Ай – Сиела Норма”. Анализът е проведен по проект BG05SFOP001-2.001-0006 „Създаване на единни правила за провеждане на функционални анализи по хоризонтални и секторни политики“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

**Целите на функционалния анализ** включват:

* Да се изясни и подобри разпределението на отговорностите при изпълнение на политиката.
* Да се подобри разпределението на функциите между административните структури и/или звена за осигуряване изпълнението на политиката.
* Да се подобри координацията между административните структури и звена, отговорни за изпълнение на политиката.
* Да се подобри взаимодействието с други органи, отговорни за изпълнението на политиката, изясняване на общи цели и резултати между административните структури.
* Да се оптимизират административните структури, отговорни за изпълнението на политиката.
* Да се подобри дейността на консултативните съвети и/или органите за междуведомствена координация за изпълнение на политиката.

**Очакваните резултати от провеждането на функционалния анализ** са:

* Съдействие за разработване на стратегически документ в областта на културата и в частност недвижимото културно наследство и неговото синхронизиране с други стратегически документи, създаване на цялостна стратегическа визия за развитие на политиката и за проследяване на изпълнението;
* Нормативни промени, с оглед подобряване на изпълнението на хоризонтална/секторна политика;
* Актуализиране и оптимизиране на структурата и функциите на администрацията за постигане на ясно определяне на отговорностите на органите на власт и административните структури съобразно мисията, стратегическите документи и нормативните актове в съответната хоризонтална или секторна политика;
* Подобряване на координацията между отговорните администрации за определената хоризонтална или секторна политика - съгласуване на общи цели, очаквани резултати и въздействия върху заинтересованите страни;
* Подобряване на междуинституционалното взаимодействие и оптимизиране на дейността на консултативните органи и органите за междуведомствена координация, създадени съгласно Закона за администрацията или специално законодателство;
* Подобряване на ефективността при изпълнение на политиката – прецизиране на годишните цели и индикаторите, в съответствие с действащите стратегически документи и оптимизиране на индикаторите за измерване на изпълнението;
* Подобряване на ефикасността при изпълнение на политиката – по-добро координиране и разпределение на средствата между институциите.

**Текущо състояние**

Според Закона за културното наследство, **културното наследство обхваща нематериалното и материалното наследство като съвкупност от културни ценности, които са носители на историческа памет, национална идентичност и имат научна или културна стойност**. Материалното културно наследство от своя страна се разделя на два основни вида - недвижимо и движимо. Настоящият анализ е насочен към политиката по опазване и представяне на недвижимото културно наследство.

**Класификацията на недвижимите културни ценности** се извършва въз основа на:

* тяхната принадлежност към определен исторически период;
* научната и културната област, към която се отнасят;
* пространствената им структура и териториален обхват.
* степента на застрашеност.

**По данни на Министерството на културата съществуват общо 39 674 обекта недвижими културни ценности, от които само 18 879 обекта имат официален статут на НКЦ, докато останалите са само декларирани, без да са получили постоянен статут.** Огромното мнозинство от обектите НКЦ са археологически или архитектурно-строителни обекти. Съгласно културната и научната стойност и обществената значимост недвижимите културни ценности се разделят на пет категории обекти, представени в графиката по-долу.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| *Брой обявени и декларирани НКЦ според научната и културна област* | Брой НКЦ според културната и научната им стойност |

**За целите на функционалния анализ и в приложение на Методологията за провеждане на функционален анализ са извършени анализ на средата и анализ на изпълнението на политиката.** В рамките на анализа на средата са идентифицираните ключовите заинтересовани страни, с техните роли и интереси в политиката, извършен е медиен мониторинг и е разработен SWOT анализ. При анализа на изпълнението на политиката са изготвени анализ на съответствието между стратегия, политика, органи, правомощия, административни структури и функции на звената в администрацията и анализ на ефективността.

**Основни констатации и препоръки**

Въз основа на извършения анализ са изготвени **констатации и препоръки в 7 основни области**, представени по-долу:

1. **Липсва действащ стратегически документ на национално ниво, както и цялостна и визия за изпълнение на политиката в сферата на недвижимото културно наследство, която да е залегнала в целите на администрацията.**

Следва да се разработи и приеме стратегически документ, като избраният подход за разработване на една обща стратегия за всички области на културата е препоръчителен. Необходимо е в тази насока да бъде изменена и действащата нормативна уредба. С изменение в ЗЗРК следва да отпадне изричното предвиждане на период от 10 години, за който се разработва националната стратегия. Необходимо е да се изготви преглед кои разпоредби на международните документи, по които България е страна, не са инкорпорирани в българското право. Националният стратегически документ в сферата на НКН трябва да се съобрази с дефинициите и методологията на основните международни актове в областта на недвижимите културни паметници. Следва да се приемат общински стратегически документи за опазване на културно наследство. Трябва да се конкретизират заложените стратегически цели в стратегически документи на национално ниво, чрез разработване на специфични програми и/или планове за действие.

Необходимо е да се разработят мисия и визия на административните структури, които все още нямат такива. Администрациите, които са пряко ангажирани с изпълнение на политиката по отношение на НКН, следва да определят своите годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията. Използваните индикатори трябва да позволяват текущ мониторинг и ефективно измерване на напредъка по изпълнението. Следва да се регламентира извършването на оценка на въздействието на инвестиционни инициативи върху НКН със световно и национално значение като се регламентират условията и реда на тяхното изпълнение.

1. **Обхватът на недвижимите културни ценности не е прецизен и липсва цялостна информация за съществуващите обекти.**

Следва да се премахне определянето на недвижима културна ценност от категорията „за сведение“. Необходимо е да се проведе предвидената в ЗКН процедура по регистриране или отписване на заварените декларирани недвижими паметници на културата. По отношение на обектите, които са декларирани, но все още не са регистрирани, следва да се предприемат активни стъпки за тяхната своевременна категоризация, като се потърсят и възможности за осигуряване на проектно финансиране. Трябва да се създадат цялостни досиета с пълна информация за обектите, получили статут на НКЦ, за да са ясни техните характеристики и да се улесни процесът по тяхното управление и опазване. Следва да се документира актуалното състояние на НКЦ, да се създаде дигитален архив и да се актуализира техният статут, тъй като голяма част от обектите вече не съществуват или състоянието им е коренно променено спрямо момента на декларирането или предоставянето на статут. НКЦ от ансамблово значение не могат да бъдат включени в градацията световно – национално – местно значение.

1. **Моделът на финансиране не позволява ефективно опазване и управление на обектите НКЦ.**

В периода 2015-2018 г. има значително недофинансиране на дейностите по опазване на НКН. Утвърдените разходи по бюджета на МК за изпълнение на политиката по опазване на движимото и НКН са средно 33 на сто от първоначално предоставените бюджетни прогнози. Делът на разходите по програма "Опазване на недвижимото културно наследство" е приблизително 3 на сто от програмния бюджет на министерството.

Следва да се разгледа възможността за отпадане на всички такси за предоставяните от НИНКН административни услуги на собствениците на НКЦ или поне за онези от тях с национално значение. Също така е възможно МК да поема разходите по изготвяне на документация за дейности по консервация и реставрация, като заплаща тези дейности на регистрираните от министъра и вписани в регистъра на министерството лица. Събирането на такси от собствениците допълнително затруднява процеса по опазване на НКН и често води до липса на стимули за собствениците да предприемат необходимите действия за ефективно опазване и управление на обектите. Друга възможност е да се предвиди насочване на част от курортните такси за ремонт, консервация и реставрация на недвижими културни ценности.

Необходимо е да се подобри финансовото планиране на дейностите по опазване и управление на НКН. С цел въвеждане на обоснованост и пропорционалност, следва да се направи анализ на необходимото финансиране, с оглед получаваните заявления всяка година, и на база на това да се разработи механизъм за определяне на необходимото финансиране от държавния бюджет, като се вземат предвид наличните възможности към дадения момент.

В програма„ Културно наследство“ на НФК следва да се предвидят средства за проекти за подпомагане на дейностите по управление и опазване на НКЦ, като се допусне възможност за кандидатстване на частни собственици.

В ЗКПО и ЗДДФЛ е необходимо да се предвидят стимули за дарения в полза на НКЦ.

1. **Административните структури се нуждаят от оптимизация, а междуведомствената координация от подобрение.**

Не следва се пристъпва към създаването на звена в плановите икономически райони по Закона за регионалното развитие за изпълнение на дейностите по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности.

Необходимо е да се промени разпределението на правомощията между МК и НИНКН, между МК и ДНСК, между МК и МТ, както и между централната и местната власт.

Следва да се предприемат мерки и за подобряване на дейността на консултативните органи.

1. **Процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ не са оптимизирани**

Следва да отпадне процедурата по деклариране, като въз основа на предложение на НИНКН директно следва да се предоставя или отказва даването на статут.

1. **Административните услуги в сферата на НКН се характеризират със значителна административна тежест**

Следва да се оптимизира процедурата по осигуряване на финансова подкрепа за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности. Процедурата трябва да стартира по-рано, за да се осигури достатъчно време за изпълнение на проектите в рамките на съответната година. Следва да бъдат опростени изискуемите документи, които се прилагат към заявлението, включително чрез използване на възможности за служебен обмен. Възможно е да се даде приоритет при финансирането на частните собственици, за да се стимулират да опазват обектите НКН, които притежават.

Необходимо е да се създадат възможности за заявяване на част от услугите на МК и НИНКН на територията на страната и да се въведат електронни услуги за подобряване на достъпа на физическите и юридическите лица до административно обслужване.

1. **Липсва ефективност в организацията и поддържането на регистрите, свързани с НКЦ**

Необходимо е да се подобри структурата на публичния регистър на лицата, които са оправомощени да извършват дейности по консервация и реставрация по обекти на културното наследство, с цел превръщането му в надежден източник на детайлна информация за дейностите, които вписаните лица могат да извършват в областта на консервацията и реставрацията. Необходимо е да се прецизират критериите за вписване в регистъра като лицата, неотговарящи на новите изисквания се отпишат от регистъра.

Следва да се пристъпи към електронизиране на Националния регистър на НКЦ и публикуване на данни от него за всички категории обекти, с цел повишаване на публичността и обществения контрол върху състоянието и опазването на НКЦ. Регистърът следва да осигурява възможности за служебен достъп до обектите и да отговаря на изискванията относно информационната сигурност.

Следва да се прехвърли регистърът на НКЦ от НИНКН в МК. Трябва да се следва принципът, че вписването са извършва от органа, който издава акта, който подлежи на вписване.

# **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

Пилотният функционален анализ на секторна политика „Опазване и представяне на недвижимото културно наследство” е възложен от администрацията на Министерския съвет и се изпълнява от Обединение „Ню Ай – Сиела Норма”. Анализът е проведен по проект BG05SFOP001-2.001-0006 „Създаване на единни правила за провеждане на функционални анализи по хоризонтални и секторни политики“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Целта на проекта е установяване на нов модел за извършване на функционални прегледи по хоризонтални и секторни политики.

Настоящият анализ е един от общо петте пилотни анализа, които се провеждат за да се тества актуализираната Методология за провеждане на функционален анализ и Наръчника за прилагане на Методологията. Функционалният анализ е извършен в съответствие с методологията и наръчника и предвидените в тях методи и инструменти за провеждане на функционални анализи.

Пилотният функционален анализ е разработен в съответствие с версията на Методологията за провеждане на функционален анализ, актуална към датата на започване на анализа, както и с целите и указанията на Възложителя.

Изпълнителят носи отговорност за съдържащите се в доклада констатации, препоръки и необходими действия, но не и за изготвения план за неговото изпълнение, който съгласно Методологията, е ангажимент на администрацията.

Предпоставка за успешното управление и изпълнение на политики е наличието на ефективна координация и комуникация на хоризонтално и вертикално ниво между всички страни в процеса. Това налага периодичното изследване на координационните механизми, за своевременно предприемане на мерки за решаването на въпросите от хоризонтален и координационен характер при разработването и изпълнението на секторна политика недвижимо културно наследство, резултат от съвместната работа на всички отговорни органи и институции и други заинтересовани страни.

Настоящият анализ е насочен към политиката по опазване и представяне на недвижимото културно наследство. България е на едно от първите места в Европа по брой недвижими културни ценности. В страната ни има седем културни ценности от световно значение и още около 40 000 с по-ниска културна и научна стойност и обществена значимост.

Опазването на културното наследство е политика с висок приоритет, тъй като е произтича от Конституцията на Република България. Чл.23, изречение второ на Конституцията регламентира задължението на държавата да се грижи за опазване на националното културно наследство.

## **1.1. Вид, цел и очаквани резултати от функционалния анализ**

Администрацията на Министерския съвет като Възложител на анализа е определила обхвата на функционалния анализ, който включва вида, целите и очакваните резултати.

**Вид на функционалния анализ:** функционален анализ на политика

Акцентите на обхвата, който е заложен за реализирането на пилотен функционален анализ на НКН за пробиране на актуализираната методика и наръчник са:

* Анализ на средата.
* Анализ на съответствието.
* Анализ на ефективността.

**Цели на функционалния анализ:**

* Да се изясни и подобри разпределението на отговорностите при изпълнение на политиката.
* Да се подобри разпределението на функциите между административните структури и/или звена за осигуряване изпълнението на политиката.
* Да се подобри координацията между административните структури и звена, отговорни за изпълнение на политиката.
* Да се подобри взаимодействието с други органи, отговорни за изпълнението на политиката, изясняване на общи цели и резултати между административните структури.
* Да се оптимизират административните структури, отговорни за изпълнението на политиката.
* Да се подобри дейността на консултативните съвети и/или органите за междуведомствена координация за изпълнение на политиката.

**Очаквани резултати от провеждането на функционалния анализ са:**

* Съдействие за разработване на стратегически документ в областта на културата и в частност недвижимото културно наследство и неговото синхронизиране с други стратегически документи, създаване на цялостна стратегическа визия за развитие на политиката и за проследяване на изпълнението;
* Нормативни промени, с оглед подобряване на изпълнението на секторната политика;
* Актуализиране и оптимизиране на структурата и функциите на администрацията за постигане на ясно определяне на отговорностите на органите на власт и административните структури съобразно мисията, стратегическите документи и нормативните актове;
* Подобряване на координацията и междуинституционалното взаимодействие и оптимизиране на дейността на консултативните органи и органите за междуведомствена координация, създадени съгласно Закона за администрацията или специално законодателство;
* Подобряване на ефективността при изпълнение на политиката – прецизиране на годишните цели и индикаторите, в съответствие с действащите стратегически документи и оптимизиране на индикаторите за измерване на изпълнението;
* Подобряване на ефикасността при изпълнение на политиката – по-добро координиране и разпределение на средствата между институциите;

## **1.2. Кратко описание на използваните методи**

Подходът за провеждане на анализа включва методи и инструменти от методологията и наръчника за провеждане на функционални анализи на хоризонтални и секторни политики, като предизвикателство пред екипа са ограниченото време за провеждане на функционалния анализ.

Периодът на провеждане на анализа съвпадна с изготвянето на одитен доклад на Сметната палата от одит на изпълнението на тема „Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда“ за периода 01.01.2015 г. до 30.06.2018 г. Функционалният анализ не е ограничен със срок, има по-широк обхват като обхваща всички видове НКЦ, а не само архитектурните и е изготвен по различна методология. Към момента на приключване на настоящият анализ все още одитния доклад на Сметната палата не е публичен. На екипа, изготвил функционалния анализ са предоставени от Министерството на културата част от документите и данните, изпратени до Сметната палата.

Избраните методи и инструменти от Методологията позволяват отчитането на идентифицираните и приоритизирани конкретни нужди на секторната политика, нейните особености, целеви групи, трудности и добри практики. На база така формулирания подход и с оглед на характера на предвидените в Методологията и Наръчника очаквани резултати, екипът използва следните методи:

**Анализ на средата:** чрез извършване на SWOT анализ за определяне на това кои фактори, тенденции и други елементи въздействат на политиката и какво е тяхното действително влияние. Извършен е **медиен мониторинг**, който анализира присъствието на темата в медиите и контекста, в който е представена проследяваната тематика.

**Анализ на съответствието:** чрез предвидените в Наръчника таблици, методи и инструменти при:

* Идентифициране на стратегическите документи в секторната политика от наднационално ниво;
* Идентифициране на национални, регионални и общински стратегически документи;
* Идентифициране на визията на политиката в стратегическите документи;
* Анализиране на процеса за формиране и актуализиране на политиката;
* Идентифициране на органите на власт, с правомощия в съответната политика и административните структури, подпомагащи правомощията на органа;
* Преглед на консултативните органи и органите за междуведомствена координация;
* Преглед на функциите на основните звена, подпомагащи органите на власт за изпълнение на правомощията в анализираната политика;

**Анализ на ефективността:** чрез таблици, методи и инструменти, предвидени в Наръчника при:

* Идентифициране на стратегическите цели на административните структури, отговорни за планиране и управление на политиката за НКН;
* Идентифициране на процедурата по определяне на годишните цели, индикаторите за изпълнение, източниците на данни, периодичност на мониторинга и оценката на изпълнението;
* Анализ на изпълнението на целите на органите/административните структури.

При анализа на съответствието и на ефективността бяха проведени **фокус групи и групови дискусии** за извличане на нагласи, чувства и идеи по отношение на възникналите предизвикателства и реализирания напредък в съответните области на политиката, както и за изследване и генериране на хипотези за области за подобрение и концепции за постигане на очакваните резултати и подобрение на процесите.

**Методът на експертна оценка** е използван широко и основно там, където не се разполага с достатъчно данни.

**Чрез сравнителен анализ са** идентифицирани съответствията и разминаванията в областта на законовата нормативна уредба в областта на политиката, стратегическата осигуреност на управлението и изпълнението и съответно на правомощията и функциите на участващите административни структури на управление.

# **АНАЛИЗ НА СРЕДАТА**

## **Дефиниция за културно наследство**

Според Закона за културното наследство, културното наследство обхваща нематериалното и материалното наследство като съвкупност от културни ценности, които са носители на историческа памет, национална идентичност и имат научна или културна стойност. Материалното културно наследство от своя страна се разделя на два основни вида - недвижимо и движимо:

Графика 1 Класификация на културното наследство

Настоящият анализ е насочен към политиката по опазване и представяне на недвижимото културно наследство.

## **Обхват и класификация на недвижимото културно наследство**

Класификацията на недвижимите културни ценности се извършва въз основа на:

* тяхната принадлежност към определен исторически период;
* научната и културната област, към която се отнасят;
* пространствената им структура и териториален обхват.
* степента на застрашеност.

В предоставената от МК информация за броя на отделните видове НКЦ липсват данни за важния с оглед дейностите по реставрация, консервация и представяне критерий форма на собственост – публична или частна. Липсата на информация според собствеността - собственост на държавата, общините, на Българската православна църква и другите регистрирани вероизповедания, както и на физически и юридически лица е предпоставка за известни ограничения на анализа.

Според принадлежността им към определен исторически период, недвижимите културни ценности могат да се разделят на следните категории обекти:

Графика 2 Класификация на НКЦ според принадлежността им към определен исторически период

За броя на обектите, попадащи в един или друг исторически период, с оглед посочената категоризация, не са открити официални и достоверни данни, които да позволят количествената класификация на обектите според посочения критерий.

Според научната и културната област, към която се отнасят, НКЦ се разделят на няколко основни вида. Класификацията по този критерий е представена на графиката по-долу:

*Графика 3 Класификация на НКЦ според научната и културната област, към която се отнасят*

Основната част от тези НКЦ попадат в графата на архитектурно-строителните обекти, които представляват близо половината от всички класифицирани обекти. След тях по брой се нареждат археологическите обекти. На обратния полюс са обектите в графата парково и градинско изкуство, които наброяват едва 61:

Графика 4 Брой обявени и декларирани НКЦ според научната и културна област

Според броя, пространствената структура и териториалния обхват, недвижимите културни ценности се разделят на два основни вида – единични и групови, като впоследствие груповите се разделят допълнително на следните видове:

Графика 5 Класификация на НКЦ според броя, пространствената структура и териториалния обхват

Съгласно наличните данни, преобладаващата част от тези недвижими културни ценности са единични, като груповите са едва 191 броя. Част от тях, а именно археологическите резервати, са регламентирани на най-високо ниво като приложение към чл. 50 от ЗКН. В него са включени общо 33 археологически резервати. Съотношението между обектите от двата вида е илюстрирано на графиката:

Графика 6 Брой единични и групови НКЦ

Друга възможна класификация на обектите е според културната и научната стойност и обществената значимост. По този критерий недвижимите културни ценности се разделят на следните пет категории обекти:

Графика 7 Категоризация на НКЦ според културната и научната им стойност и обществена значимост

Прави впечатление липсата на логика в градирането на обектите в тази категоризация. НКЦ от ансамблово значение не могат да бъдат включени в градацията световно – национално – местно значение. Освен, че тези обекти присъстват в тази категория, ансамбълът съгласно ЗКН е и вид НКЦ според пространствената структура и териториалния обхват - териториално обособима структура от обекти на недвижимото културно наследство, чиито елементи се намират в определени смислови, пространствени и естетически връзки помежду си и с прилежащата им среда.

Интересно е числовото разпределение на обектите в сферата на недвижимото културно наследство, с оглед културната и научната стойност и обществената значимост. Прави впечатление, че броят на НКЦ с национално значение е по-голям от тези с местно значение. Това се обяснява с факта, че към тях са включени и около 10 000 могили и археологически обекти по чл.146, ал.3 от ЗКН. В представената от МК и НИНКН информация за броя на обектите липсват данни за броя на обектите с ансамблово значение. Разпределението на обектите по съответните категории е посочено в графиката по-долу:

Графика 8 Брой НКЦ според културната и научната им стойност

НКЦ с категория "световно значение" получават такъв статут с вписването им в Списъка на световното наследство от Комитета за Световно наследство към ЮНЕСКО, по предложение на министъра на културата.

В този списък са вписани седем български паметника от световно значение[[1]](#footnote-1):

* [Боянска църква](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0_%D1%86%D1%8A%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B0) (вписана през 1979 г.)
* [Ивановски скални църкви](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8_%D1%86%D1%8A%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B8) (вписани през 1979 г.)
* [Казанлъшка гробница](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%BB%D1%8A%D1%88%D0%BA%D0%B0_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0) (вписана през 1979 г.)
* [Мадарски конник](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BA) (вписан през 1979 г.)
* Стар град на [Несебър](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%B1%D1%8A%D1%80) (вписан през 1983 г.)
* [Рилски манастир](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B8%D0%BB%D1%81%D0%BA%D0%B8_%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%80) (вписан през 1983 г.)
* [Свещарска гробница](https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0) (вписана през 1985 г.)

НКЦ с категория "национално значение" са археологическите резервати, както и други културни ценности с изключителна стойност за културата и историята на страната. Такъв статут се определя със заповед на министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър, след съгласуване с министъра на регионалното развитие и благоустройството, а когато в границите на недвижимата културна ценност попадат защитени територии по [Закона за защитените територии](apis://NORM|4168|0||/) или защитени зони по смисъла на [Закона за биологичното разнообразие](apis://NORM|40193|0||/) - и с министъра на околната среда и водите.

Недвижимите културни ценности с категория "национално значение" са включени в Национален регистър на недвижимите културни ценности по чл.68 от ЗКН. Регистърът се поддържа по области и за да се получи общ брой е необходимо да се сумират поотделно. Общият брой на вписаните по области недвижими културни ценности е 1483.

НКЦ от местно значение са свързаните с културата и историята на населени места, общини или области обекти. Такъв статут се предоставя със заповед на министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър.

НКЦ от "ансамблово значение" са НКЦ, поддържащи пространствената характеристика и архитектурната типология на груповата ценност, към която принадлежат.

НКЦ "за сведение" са самостоятелни обекти с ниска индивидуална стойност - носители на информация за научната и културната област, към която се отнасят.

Законът регламентира конкретните класификации по всеки от признаците, но не предвижда реда за определянето им да бъде регулиран и конкретизиран. Правният анализ на ЗКН показва, че законът не прави разлика между т.н. „обекти за сведение“ и останалите недвижими културни ценности.

Много важно, с оглед на подобряване на изпълнението на политиката, е разграничението на НКЦ на такива, които имат статут и такива, които попадат в групата на т.н. декларирани НКЦ. Декларираните НКЦ са културни ценности, които все още не са получили официален статут, но са декларирани по съответния ред. Някои от тях могат да имат предварително определена временна категория, като те получават същите нива на защита като онези, вече получили официален статут.

Разпределението на обектите по двете категории, с оглед това дали са получили официален статут или са в групата на декларираните, показват приблизително сходен брой НКЦ в двете групи:

*Графика 9 Брой НКЦ със статут и с временна категория*

Декларирането на обекти, които могат да бъдат определени като НКЦ, и отказът от деклариране, съгласно законовата регламентация, се извършва със заповед на министъра на културата по предложение на директора на НИНКН. Предложението се изготвя въз основа на предварителна оценка и може да бъде за деклариране или за отказ от деклариране. Със заповедта за деклариране се определят предварителна категория, класификация и временен режим за опазване на обекта. Когато в резултат на предварителната оценка е установено, че обектът притежава признаци на НКЦ, предложението включва предварителна категоризация, класификация и временни режими за опазване. Отказът от деклариране се прави въз основа на мотивирано предложение от директора на НИНКН.

Преобладаващата част от декларираните НКЦ – 78,9% от всички - са архитектурно-строителни.

С оглед на препоръките от анализа, от изключително значение е динамиката на броя на НКЦ през последните няколко десетилетия. Независимо от всички опити за откриване на подобна информация в публикации и архивни документи подобна информация не беше открита. Съдейки по данните от дневния ред на СЕСОНКЦ броят на НКЦ се увеличава непрекъснато.

С оглед значителните специфики и различия в отделните държави, обусловени от исторически, географски, културни и други фактори, в тази сфера не могат да се използват международни индикатори за сравнение на броя на НКЦ в различните държави, от който да се направи обоснована препоръка дали да се продължи с увеличаване на броя на НКЦ или да се върви към тяхното намаляване.

## **2.3 Заинтересовани страни**

Ключовите вътрешни заинтересовани страни в сферата на НКН и техните основни интереси са илюстрирани в таблицата, представена по-долу.

| **Заинтересована страна** | **Основен интерес в сферата на политиката** |
| --- | --- |
| 1. Министерство на културата | Опазване и представяне на НКЦ  Осъществяване на ефективно управление, мониторинг и контрол при изпълнение на политиката в сферата на НКН |
| 1. Национален институт за недвижимо културно наследство | Опазване на НКЦ  Фокусиране на дейността на института върху ефективно идентифициране, категоризиране и опазване на НКЦ |
| 1. Национален фонд "Култура“ | Осигуряване на приходи за финансиране на НКЦ |
| 1. Министерство на туризма | Използване на НКЦ като обекти за развитие на културния туризъм в България  Обвързване на дейностите по консервация и реставрация с дейностите по представяне на НКЦ |
| 1. Министерство на регионалното развитие и благоустройството | Осъществяване на контролни дейности при реализирането на инвестиционни намерения спрямо обекти, които представляват НКЦ |
| 1. Дирекция за национален строителен контрол | Осъществяване на контролни дейности при реализирането на инвестиционни намерения спрямо обекти, които представляват НКЦ |
| 1. Общински администрации | Използване на обектите за привличане на повече туристи и събиране на повече приходи от културен туризъм.  Подобряване на разпределението на правомощията между местна и централна власт в съответствие с принципа на субсидиарност.  Опазване на НКЦ и използването им за създаване на местна идентичност. |
| 1. Областни администрации | Използване на обектите НКЦ за развитие на областта.  Контрол върху опазването на обектите държавна собственост. |

Ключовите външни заинтересовани страни в сферата на НКН и техните основни интереси са илюстрирани в таблицата, представена по-долу

| **Заинтересована страна** | **Интерес** |
| --- | --- |
| 1. Юридически и физически лица - собственици, концесионери и ползватели на културни ценности или на обекти, разположени в защитени територии за опазване на НКЦ | Намаляване на бюрокрацията при извършване на дейности по консервация и реставрация и засилване на подкрепата от страна на централната и местна власт. Използване на обектите за реализиране на допълнителни приходи от туристическа дейност. |
| 1. Културни и научни институти и организации (музеи, галерии, Националната библиотека, Център за подводна археология, специализирани институти към БАН) | Увеличаване на финансирането на дейности, свързани с НКЦ  По-ефективно опазване и промотиране на обектите, чрез получаване на подкрепа от страна на държавата. |
| 1. Висши училища, които провеждат обучение по специалности, свързани с опазване на културното наследство (Университет по архитектура, строителство и геодезия, Софийски университет „Свети Климент Охридски“, Нов български университет, Националната художествена академия и др.) | Увеличаване на броя на студентите, които проявяват интерес към учебни дисциплини и теми, свързани с НКЦ |
| 1. Светият синод на Българската православна църква и централните ръководства на другите регистрирани вероизповедания | Подобряване на координацията при управлението на недвижими имоти, които представляват НКЦ  Използване на обектите за насърчаване на религиозния туризъм |
| 1. Творчески съюзи (Съюз на българските художници; Съюз на архитектите в България), неправителствени организации (Българският национален комитет на ИКОМОС, Българският национален комитет на ИКОМ, Асоциация на българските археолози, Асоциация на реставраторите в България и др.) автори на произведения на изобразителното изкуство | Влияние при формулиране на политиката в областта на НКЦ |
| 1. Лица, имащи право да извършват дейности по консервация и реставрация, вписани в регистъра по чл. 165 от ЗКН (проектанти, реставратори, изпълнители - около 540 бр. физически лица) | Участие в практическите дейности по поддръжка, консервация, реставрация, експониране |
| 1. Туроператори и туристически агенции | Развитие на културния туризъм и увеличаване на броя на туристите. Предлагане на нови туристически дестинации. |
| 1. Лицата, предоставящи туристически услуги в туристически обекти (места за настаняване, заведения за хранене и други) | Развитие на културния туризъм и увеличаване на броя на туристите |
| 1. Екскурзоводи | Развитие на културния туризъм и увеличаване на броя на туристите |

## **2.4. Медиен мониторинг**

За целите на анализа е извършен мониторинг на национални и регионални печатни издания и информационни агенции, за да се установи по какъв начин е представена темата за опазване и управление на НКН в тях. Прегледът е осъществен на извадков принцип за периода 2017-2018 г., без да има за цел да обхване всички публикации и материали по темата. Това спомага да се даде допълнителна перспектива върху проблемите, с които се сблъсква секторната политика и отзвука на ефектите от нейното реализиране върху обществото. През медийното отразяване се обрисува обективна външна картина на състоянието на сектора и на проблемите в него, без това да се извършва през призмата на някоя от пряко заинтересованите страни в процеса, която достига до обикновените граждани.

Идентифицирането на отношението на медиите към НКЦ и на интереса към темата е важно и с оглед необходимостта от предоставяне на допълнителна информация на обществото относно действията на държавните органи в тази сфера. Обобщената информация от медийния мониторинг и контент анализа спомагат за изготвянето на оценка за изпълнението и ефекта от политика.

От представените данни в Приложение 3 прави впечатление, че отношението на медиите към ефектите от изпълнението на политиката е негативно. Основен акцент в анализираните материали са проблемите, с които се сблъскват собствениците на подобни обекти по отношение на тяхната поддръжка, както и неспособността на държавата да изпълни ролята си за защита и опазване на недвижимите културни ценности, независимо дали са получили официален статут на закрила.

Отчетено е, че състоянието на голяма част от тези обекти е крайно незадоволително, като нито собствениците имат стимули да се ангажират с тяхното обновяване, нито държавата създава необходимите предпоставки и условия за устойчиво стопанисване и управление на обектите. Сложните административни и бюрократични процедури, които се асоциират с всяка дейност, свързани с обекти НКЦ, както и непосилните разходи за собствениците, често водят като резултат до тяхното разрушаване. Оформя се нагласата, че да си собственик на недвижимо културно наследство, създава много неудобства и ограничения, което подтиква тези хора или организации да оставят културното наследство да се разрушава.

Дадени са примери за недопустими намеси върху НКЦ, като разполагането на преместваеми съоръжения, поставянето на климатици и сенници, слънцезащитни устройства, слънчеви батерии, реклами, метални балконски парапети, остъкляване на тераси, мазилки, облицовки, покрития на тераси и навеси, незаконно надстрояване и пристрояване с нехарактерни пропорции и съотношения, застрояване с нетрадиционни архитектурни детайли и материали като алуминиева и PVC дограма, предпазни щори и др.

Общият извод от извършения преглед показва, че медийните публикации и материали най-често идват като заключителен етап в дългия процес на безпомощност и лутане в търсенето на решение за спасяването на даден обект, който само оповестява официално разрухата на поредния паметник на културата.

Всичко това недвусмислено демонстрира необходимостта от цялостно преосмисляне на държавната политика в сферата на НКЦ, промяна на разпределението на правата и задълженията на държавните органи и частните собственици по управление на недвижимото културно наследство, промяна на отношението на институциите и създаване на необходимите предпоставки за активно ангажиране на собствениците с опазването и управлението на тези обекти.

## **2.5. SWOT анализ**

При разработването на SWOT анализа, за основа е използван анализът, включен в проекта на Национална Стратегия за развитие на културата, като е допълнен с ключовите изводи от настоящия анализ.

|  |  |
| --- | --- |
| **СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ** | |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| * **Политиката в областта на НКЦ присъства в Програмата на правителството** * **В ЗКН са определени стратегическите документи на национално и местно ниво и правомощията на Министерския съвет, министъра на културата и органите на местно самоуправление и местна администрация;** * **В стратегически документи в областта на туризма са определени стратегически цели, свързани с представянето на НКЦ** * **Културното наследство е важен елемент от всички областни и общински стратегии за развитие** | * Липсва секторна стратегия за развитие на НКЦ; * Липсват годишни стратегически цели на ключови администрации с правомощия в областта на НКН; * Не са налични отчети за изпълнението на заложените цели в сферата на НКН; * Не са изготвени планове **за опазване и управление на недвижимите културни ценности – световно наследство, вписани в Индикативната листа на Р. България и археологическите резервати, което води до рискове от обезличаване, увреждане и разрушаване на обекти на недвижимото културно наследство;** * **Общинските стратегии за опазване на културното наследство не са обвързани с цели и приоритети на национално ниво, поради липсата на такива**. |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| * Въвеждане в националното законодателство на изисквания за изготвяне на оценка на въздействието на значими проекти върху недвижимото културно наследство; | * Стратегическите документи в областта на туризма не са синхронизирани с тези в областта на опазването на НКЦ |

|  |  |
| --- | --- |
| **ПРАВНА РАМКА** | |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| * **Създадената нормативна рамка произтича от разпоредбите на Конституцията** * **Приета е нормативна уредба за закрила и развитие на културата** * **Приета е** законова и подзаконова нормативна уредба в областта на културното наследство; * България е подписала и ратифицирала основните международноправни актове в областта на недвижимото културно наследство, а националното законодателство в голяма степен е хармонизирано с тях; | * Несъвършенства и пропуски в законовата и подзаконовата нормативна уредба по отношение на недвижимото културно наследство**;** * **Контролът за изпълнение на задълженията за опазване на културното наследство не е ефективен.** * Част от подзаконовите нормативни актове не са съобразени с приети изменения и допълнения на Закона за културното наследство; |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| * Изменение и допълнение на законовите и подзаконовите нормативни актове за прецизиране на процедури, терминология и преодоляване на пропуски; * Регламентиране в националното законодателство на опазването на историческите урбанистични пейзажи като важна част от недвижимото културно наследство; * Регламентиране на политика за прилагане на принципите на интегрираната консервация, въведен в Конвенцията от Гранада и Ла Валета за да се осигури оптимална координация между дейностите по опазване, археологически проучвания и устройствено планиране | * Законодателството в областта на туризма се развива по-динамично и не е синхронизирано със законодателството в областта на опазването на културното наследство * Законодателството не установява ясна рамка за границите на реставрацията и реконструкцията, което създава предпоставки за загуба на автентичност |

|  |  |
| --- | --- |
| **ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ПРОУЧВАНЕ И ОПАЗВАНЕ НА НЕДВИЖИМОТО КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО** | |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| * Осигурено е финансиране от държавния бюджет чрез бюджета на Министерството на културата по програма „Опазване на недвижимото културно наследство” на дейности, които са пряко насочени към или подпомагат опазването, консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности; * Съществува възможност за финансиране от общинските бюджети; * Предвидена е възможност за финансиране от собственици, концесионери и ползватели на НКЦ; * Съществува възможност за финансиране от ЕСИФ * Собствениците на НКЦ са освободени от данък сгради | * Нисък относителен дял на средствата по бюджетна програма „Опазване на недвижимото културно наследства“ в бюджета на МК; * Размерът на финансирането на звената в МК с функции в областта на НКЦ и на НИНКН не е обвързан с потребностите от ресурси за извършване на дейността. * Дейността по проучване и опазване е недофинансирана години наред, което влияе негативно върху ефективното и своевременно осъществяване на възложените функции. * Средствата за популяризиране на недвижимото културно наследство не са достатъчни, поради което държавата не изпълнява задължението си по чл.23, изречение второ от Конституцията да опазва културното наследство * Стимулите и облекченията за собствениците и концесионерите не са достатъчни; * Национален фонд „Култура” не финансира дейности по опазване на НКЦ и не подпомага тяхното поддържане и съхранение от собствениците им в интерес на цялото общество. * В много общини все още не е създаден общински фонд „Култура”; * Заплащането на такси от собствениците за ползване на административни услуги, предоставяни от НИНКН не допринася за опазване на НКЦ |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| * Въвеждане на система за отпускане на нисколихвени дългосрочни заеми на собствениците на НКЦ за финансиране на КРР в обществена полза; * Премахване на таксите за услугите, които оказва НИНКН; * Увеличаване на стимулите за частните собственици на НКЦ; * Увеличаване на финансирането за извършването на консервационно-реставрационни работи на недвижими културни ценности, с цел тяхното запазване и социализация. | * Трудности при събиране на приходи във фонд за опазване на НКН; * Финансовата незаинтересованост на частните и публичните собственици на НКЦ стимулира търсенето на възможности за заобикаляне на режимите за опазване. |

|  |  |
| --- | --- |
| **СОЦИО-КУЛТУРНИ ФАКТОРИ** | |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| * Реализират се проекти с интегриране на НКЦ в съвременната жизнена среда и в социо-културните пространства; | * Недостатъчна осведоменост и съзнание за стойността на недвижимото културно наследство за обществото; * Неспазване на режимите за опазване и принизяване на символичната и семантична стойност на НКЦ; * Накърняване на съдържанието на националната културна идентичност и културното многообразие; * Лоша поддръжка на недвижимите културни ценности, които често биват оставяни да се саморазрушат; * Липса на мотивация в работещите в областта на недвижимото културно наследство в държавни институции и общини; |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| * Възможност за ползване на сгради – НКЦ общинска собственост от културни организации за културни прояви и събития с ангажимент за тяхното поддържане и опазване; * Повишаване качеството на живот при устойчиво използване на обектите на културното наследство; * Осъзнаване и развитие на спецификата на националната културна идентичност и културното многообразие; * Развитие на културния туризъм и културните индустрии чрез потенциала на недвижимото културно наследство; * Откриване на работни места. | * Високите цени на недвижимите имоти стимулират собствениците да реализират инвестиционни инициативи, които водят до повреди, унищожаване и др. * Неразбиране на връзката между дейностите по опазване и представяне на недвижимите културни ценности и възможностите за устойчиво развитие и генериране на приходи. |

|  |  |
| --- | --- |
| **СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НЕДВИЖИМОТО КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО**  **(централни и териториални органи за управление)** | |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| * **Осигурени са законови възможности политиката за опазване и управление на културното наследство да се осъществява в сътрудничество с общините;** * Предвидена е и се прилага процедура по предоставяне за управление на общини и ведомства на археологически недвижими културни ценности; * **В някои общински администрации са създадени специализирани структури по опазване на културното наследство;** | * Числеността на персонала в НИНКН и на заетите в областта на НКЦ в МК не е съобразена със значителния брой на обектите – НКЦ, вида и обема на нормативно определените дейности, които следва да се извършват. * Ниски средни възнаграждения и голямо текучество на персонала, поради липсата на система за мотивиране и задържане на служителите, на система за оценка на капацитета и на необходимостта от обучение на експертите. * Централизация на дейностите по провеждането на националната и местна политика и недостатъчно участие на общините, частните собственици и местните общности; * В голямата част от общините не е създаден регламентирания със ЗКН обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината; * За голяма част от недвижимите културни ценности не са определени режими за опазване. * Недостатъчен финансов и административен капацитет за изпълнение на задълженията на българската страна по Конвенцията за опазване на световното наследство; * Дублиране на функции на дирекциите на МК и НИНКН * Недостатъчно ефективна координация между ДНСК и МК / НИНКН |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| * **Актуализация и картографиране на регистрите на НКЦ, дигитализация на бази данни за НКН; създаване на платформи за публичен достъп до тях;** * Засилване на институционалния и управленски капацитет за осигуряване на ефективно опазване на недвижимите културни ценности. * Разширяване правомощията на местните власти за опазване и управление на културното наследство на съответната територия и създаване на специализирани структури на местно ниво; * Създаване на обществени съвети за закрила на културното наследство като съвещателен орган към кметовете на общини; * Създаване на специализирани звена за опазване на недвижимите културни ценности – световно наследство в НИНКН, Министерството на културата и в общините, на чиято територия се намират такива обекти; * Преструктуриране на институциите в областта на опазване на недвижимото културно наследство и осигуряване на достатъчен административен капацитет. * Подобряване на работните процеси, свързани с НКЦ. | * Забавяне процесите на дигитализация на регистъра на НКЦ и архива на НИНКН; * Забавянето във времето на определянето на режими за опазване на НКЦ води до неприемливи намеси и застрашава обектите на културното наследство от увреждане или разрушаване; * Затруднения при създаване на достатъчен административен капацитет за работа по Конвенцията за опазване на световното наследство; * Трудности при регламентирането и прилагането на мерки за стимулиране на собствениците, ползвателите и институциите, насочени към управлението и опазването на НКЦ; * Забавяне на създаването на обществени съвети за закрила на културното наследство като съвещателен орган към кметовете на общини. * Ниските възнаграждения създават предпоставки за корупционни практики. |

|  |  |
| --- | --- |
| **ОБРАЗОВАНИЕ И НАУЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ В ОБЛАСТТА НА НЕДВИЖИМОТО КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО** | |
| **Силни страни** | **Слаби страни** |
| * Наличие на учебни програми в областта на културното наследство във висши училища; * Създадени професионални общности; * Наличие на научни институти към БАН, които развиват дейност по проучване и опазване на недвижимото културно наследство; * Споделяне на добри практики при обучението в областта на недвижимото културно наследство – стажове на студенти, обмен на преподаватели, общи учебни програми и т.н.; * Участие на чуждестранни студенти и учени в провеждането на археологически проучвания на територията на България; * Наличие на учебници и помагала, специализирани и популярни издания в областта на недвижимото културно наследство; | * Недостатъчно приложение на нови информационни методи и технологии при проучването и опазването на културното наследство, в това число дигитализиране, GIS-картографиране на културно-исторически зони, изграждане на отворена информационна база от данни, 3D моделиране, заснемане и сканиране на цялостни интериорни или екстериорни културно-исторически обекти; * Недостатъчна връзка между изследователската дейност по различни направления - архитектурно (УАСГ), археологическо (СУ), художествено (НХГ); * Недостатъчно осигуряване на съвременни методи и технологии на обучение в областта на недвижимото културно наследство; * Загуба на традиционни занаяти и технологии, свързани с недвижимото културно наследство; * Недостатъчни познания за недвижимото културно наследство в началните и средните училища; * Ниско заплащане на работещите в областта на проучването, идентифицирането, опазването и представянето на културните ценности; * Недостатъчно научни специализирани изследвания поради липса на средства. |
| **Възможности** | **Заплахи** |
| * Усъвършенстване на образователната система в областта на недвижимото културно наследство; * Интегриране на темата „недвижимо културно наследство” в учебните програми на всички нива на обучение в средното и висше образование; * Създаване на условия за пълноценна реализация на специалистите в областта на недвижимото културно наследство; * Въвеждане на форми на следдипломна квалификация; * Изготвяне на обучителни програми за традиционни занаяти и технологии, свързани с културното наследство; | * Все повече млади хора не разбират ценността и значението на дейностите по опазване на НКЦ; * Увреждане или загуба на наследство поради недостатъчна проученост на недвижимите културни ценности; |

# **3. АНАЛИЗ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА**

## **3.1. Анализ на съответствието между стратегия, политика, органи, правомощия, административни структури и функции на звената в администрацията**

### **3.1.1. Идентифициране на международни стратегически документи и международноправни актове в областта на НКЦ**

За целите на анализа са идентифицирани основните актуални международни стратегически и програмни документи и международни организации, с активна роля в областта на недвижимото културно наследство на наднационално ниво и международно правните актове.

Културно-историческото наследство представлява общо наследство на човечеството и то трябва да бъде уважавано и запазено в полза на всички ни. Затова особено внимание се обръща на културното многообразие. То създава един богат и разнообразен свят, който разширява диапазона на избор, подхранва човешките възможности и стойности и представлява основна движеща сила за трайното развитие на общностите, на народите и на нациите.

**Европейски съюз**

В Декларация относно европейската идентичност, приета от държавни и правителствени ръководители на 14 декември 1973 г. в Копенхаген се идентифицират основополагащите ценности, валидни за всички държави – членки на Европейския съюз, една от които е зачитане на културното многообразие. Постепенно тези общи за всички държави ценности се закрепват нормативно в текстове на учредителните договори на Съюза. Така например в чл.128 на Договора за създаване на Европейския съюз е разписано, че Общността дава своя принос за разцвета на културите на държавите-членки, като зачита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство. Действията на Общността са насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки и, ако е необходимо - подкрепа и допълване на техните действия в областта на опазване и закрила на културното наследство от европейско значение.

В член II-82 и член III-280 от Договора за създаване на Конституцията за Европа също е отбелязано, че Европейският съюз зачита културното, религиозното и езиковото многообразие.

В областта на културата актовете, които Европейският съюз е приел, са предимно регламенти и директиви, но има и резолюции и решения на Съвета на Европейския съюз. В правния мир съществуват международни споразумения - конвенции сключени между Европейския съюз от една страна и международни организации от друга, каквито са Организацията на Обединените нации, ЮНЕСКО и Съвета на Европа. Повечето от тях са свързани с незаконния износ на паметници на културата и не са пряко свързани с изследваната политика. Заслужава да се отбележи документът Заключения на Съвета на Европейския съюз относно архитектурата: принос на културата за устойчивото развитие (2008/C 319/05).

**Организация на обединените нации**

Организацията на Обединените нации за образование, наука и култура, ЮНЕСКО е една от четирите големи специализирани организации на ООН. ЮНЕСКО стои начело на международните усилия за защита на културното многообразие, на материалното и нематериално наследство. Организацията работи за опазването и уважението на спецификите на всяка култура, без това да лишава от опазване и уважение спецификата на друга култура. За постигане на своите цели, ЮНЕСКО насърчава идентификацията, защитата и опазването на културното и природно наследство по цял свят, заедно и с по-широкото разпространение на словесното и нематериалното наследство. Тези цели са обединени от основните международни документи в тази сфера:

3.1.1.1. Конвенция за опазване на световното културно и природно наследство

Конвенцията е приета от Генералната конференция на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура на своята седемнадесета сесия, проведена в Париж от 1972 г.

България се присъединява към Конвенцията с Разпореждане № 13 на Бюрото на Министерския съвет от 4 февруари 1974 г. В сила от 17 септември 1975 г., Обн. Дв. Бр.44 от 27 май 2005г.

Конвенцията съдържа определения на културното и природното наследство. За целите на тази конвенция терминът "културно наследство" включва:

* паметниците: архитектурни произведения, скулптури или монументална живопис, археологически елементи или структури, надписи, пещери и групи от елементи с изключително световно значение от гледна точка на историята, изкуството или науката,
* ансамблите: групи от отделни или сборни конструкции, които поради своята архитектура, своето хармонично единство или своята интеграция в околната среда имат изключително световно значение от гледна точка на историята, изкуството или науката,
* забележителните места: човешки творби или произведения, създадени съвместно от човека и природата, както и зоните, включително и археологичните обекти с изключително световно значение от гледна точка на историята, естетиката, етнологията или антропологията.

Изисква се всяка държава да определи и да разграничи различните видове обекти, разположени на нейна територия.

Страните се задължават да осигурят идентификация, защита, съхранение, популяризация и предаване на бъдещите поколения на културното наследство.

За да осигурят защита и достатъчно ефикасно съхранение, както и възможно най-активна популяризация на културното и природното наследство, разположено на тяхната територия - в зависимост от специфичните условия във всяка страна, държавите трябва да се стремят:

* да провеждат обща политика, която да даде конкретна функция на културното и природното наследство в обществения живот, както и да включи опазването на това наследство в програмите на общото планиране;
* да създадат на своята територия - там, където не съществуват, една или повече служби за защита, съхранение и популяризиране на културното наследство, които разполагат със съответния квалифициран персонал и средства за изпълнение на възложените им задачи;
* да оказват съдействие на научните и техническите изследвания и разработки и да усъвършенстват методите за интервенция, които дават възможност на съответната страна да посрещне опасностите, заплашващи нейното културно или природно наследство;
* да приемат адекватни юридически, научни, технически, административни и финансови мерки за идентификация, защита, съхранение, пропагандиране и съживяване на това наследство; и
* да оказват съдействие за създаване на национални или регионални центрове за подготовка в областта на защитата, съхранението и пропагандирането на културното и природното наследство с цел да се поощряват научните изследвания в тази област.

Предвижда се съставяне на Списък на световното наследство. Вписването на един паметник в Списъка на световното наследство може да се направи само със съгласие на заинтересованата страна. Вписването на даден паметник, разположен на територия, чийто суверенитет или юрисдикции са предмет на оспорване от няколко страни, не предрешава по никакъв начин правата на спорещите страни.

Създава се фонд за опазване на световното културно и природно наследство. Ресурсите на фонда се състоят от задължителни и доброволни вноски от държавите - страни по тази конвенция; вноски, дарения или завещания.

3.1.1.2. Конвенция за защита на културните ценности, в случай на въоръжен конфликт.

Конвенцията е приета през 1954 г. В сила за България от 7.11.1956 г.

Конвенцията се прилага спрямо:

* ценностите, движими или недвижими, които имат голямо значение за културното наследство на всеки народ, такива като паметниците на архитектурата, изкуствата или историята, религиозни или светски, археологически места, архитектурни ансамбли, които в качеството си на такива представляват исторически или художествен интерес, произведения на изкуствата, ръкописи, книги и други предмети от художествено, историческо или археологическо значение, а също научни колекции или важни колекции от книги, архивни материали или репродукции на ценности, посочени по-горе;
* здания, чийто главно и действително предназначение е съхраняване или експониране на движимите културни ценности, посочени в точка "а", такива като музеи, големи библиотеки, хранилища на архиви, а също така скривалища, предназначени в случай на въоръжен конфликт за пазене на движимите културни ценности, посочени в точка "а";
* центровете, в които се намират значителен брой културни ценности, посочени в точките "а" и "б", тъй наречените "центрове на съсредоточаване на културни ценности".

Страните се задължават да зачитат културните ценности, разположени на тяхната територия, а също и на територията на другите страни, като забраняват използването на тези ценности, съоръженията за защитата им и непосредствено разположените до тях места с цел, която да доведе до разрушаването или повреждането на тези ценности в случай на въоръжен конфликт, и като се въздържат от всякакъв враждебен акт, насочен срещу тези ценности.

В документ, приет на годишната сесия на Комитета за световно наследство през 2015 г., е изтъкната необходимостта от минимизиране на негативното влияние на инфраструктурни и устройствени проекти върху обекти на световното наследство. Основен инструмент е оценката на въздействие на проекти върху изключителната световна ценност на обектите на световното наследство. В националното законодателство е въведено изискване за оценка на въздействието по отношение на околната среда, но не и за културното наследство. Оценки за въздействие се извършват само при инициативи, засягащи природни обекти, когато в територията попадат и обекти на културното наследство. В Закона за културното наследство не са въведени разпоредби за извършване на оценки на въздействие върху недвижимото културно наследство, за условията и реда на тяхното изпълнение (обхват, обем, степен на намеса на проектите, които подлежат на оценка, изисквания към лицата, които ще я извършват) и не е предвиден акт, който да определя реда за извършването им.

**Съвет на Европа**

Съветът на Европа е най-старата европейска политическа организация, в която членуват 46 държави. Основа за работата на Съвета на Европа в сферата на образованието, културната, наследството, спорта и младежта е Европейската културна конвенция. Основна цел на Съвета на Европа в областта на културното и природно наследство е повишаването на загрижеността към общото европейско наследство и сътрудничеството за неговото опазване. Свързани с политиката в областта на НКЦ, са следните документи на Съвета на Европа:

* + - 1. Конвенция за защита на европейското архитектурно наследство (Гранада, 1985);

Конвенцията е ратифицирана с решение на Великото Народно събрание от 25 януари 1991 г.; ДВ, бр. 13 от 1991 г.

За целите на тази конвенция изразът "архитектурно наследство" се счита, че включва следните недвижими имоти:

1. паметници: всички сгради и структури, включително и техните инсталации и декоративни елементи, които са неразделна част от тях, представляващи забележителен исторически, археологичен, художествен, научен, социален и технически интерес;

2. архитектурни ансамбли: хомогенни групи от градски или селски сгради, представляващи забележителен исторически, археологичен, художествен, научен, социален и технически интерес, които са достатъчно свързани, за да могат да бъдат топографски разграничени;

3. местности: комбинирани произведения на човека и природата, частично застроени и достатъчно характерни и хомогенни, за да бъдат топографски разграничени, представляващи забележителен исторически, археологичен, художествен, научен, социален и технически интерес.

Конвенцията задължава страните да създадат правен режим за защита на архитектурното наследство и да осигурят в рамките на този режим и съобразно особеностите на всяка държава или регион защитата на паметниците, архитектурните ансамбли и местностите.

Всяка страна се задължава да:

1. прилага подходящи разрешителни мерки и мерки за контрол, необходими за осъществяване на правната защита на въпросните имущества;

2. предотвратява обезобразяването, рушенето или разрушаването на защитените имущества. За тази цел всяка страна поема задължението да внесе в своето законодателство, ако това вече не е направено, разпоредби предвиждащи:

* предаването на компетентно учреждение на проектите за разрушаване или изменение на паметници, които вече се намират под закрила или спрямо които се прилага процедура за тяхното опазване, а също така на всеки проект, засягащ тяхната околна среда;
* предаването на компетентно учреждение на проектите, засягащи архитектурен ансамбъл или част от него или местност, и отнасящи се до следните видове работа: разрушаване на сгради; строеж на нови сгради; значителни изменения, които биха засегнали характера на архитектурния ансамбъл или на местността;
* възможността на държавните органи да принудят собственика на защитаван имот да осъществи определени работи или да осъществят тези работи самите те, ако собственикът не го направи;
* възможността да бъде експроприирано защитавано имущество.

Особено важни са изискванията всяка страна да осигурява финансова поддръжка, в рамките на наличните бюджетни средства от страна на държавните органи, в съответствие с техните компетенции на национално, регионално и местно ниво за поддържането и реставрацията на архитектурното наследство, намиращо се на нейна територия. Страните трябва да прибягват, ако е необходимо, до фискални мерки, които биха способствували за опазването на това наследство, както и да поощряват частната инициатива в областта на поддържането и реставрацията на това наследство.

Всяка страна се задължава да способства за приемането на мерки, насочени към общо подобряване на качеството на обкръжаващата среда в околностите на паметниците, във вътрешността на архитектурните ансамбли и местностите.

С цел да се ограничат рисковете от физическо рушене на архитектурното наследство, всяка страна се задължава да:

* подкрепя научните изследвания, насочени към установяване и анализиране на вредното въздействие на замърсяването и целящи да определят средствата за намаляването или премахването на това въздействие;
* в своята политика срещу замърсяването да взема предвид научните проблеми по опазването на архитектурното наследство.

Всяка страна се задължава да приеме цялостна политика по опазването на архитектурното наследство, която:

* поставя защитата на архитектурното наследство сред основните цели на териториалното и селищното планиране и която осигурява това изискване да бъде взето предвид на всички етапи както на изработването на планове за развитие, така и на процедурите за даване разрешение за провеждане на определена работа;
* подпомага програмите за реставрация и поддържане на архитектурното наследство;
* превръща опазването, развитието и пропагандирането на значението на архитектурното наследство в основен елемент на политиката в областта на културата, околната среда и териториалното планиране;
* благоприятства, когато това е възможно, в рамките на процеса на териториално и селищно планиране опазването и използването на сгради, чието значение не би оправдало тяхното опазване по смисъла на чл. 3, точка 1 от тази конвенция, но които имат стойност от гледна точка на окръжаващата градска или селска среда или от гледна точка на жизнената среда;
* благоприятства прилагането и развитието на традиционните техники и материали, необходими за бъдещето на архитектурното наследство.

С цел да се увеличи въздействието на мерките, предприемани от държавните органи по определянето, защитата, реставрацията, поддържането, управлението и развитието на архитектурното наследство, всяка страна се задължава да създаде на различните етапи на вземане на решение структури за информация, консултация и сътрудничество между държавата, местните органи на управление, културните институции и асоциации и обществеността.

Всяка страна се задължава да утвърждава в общественото съзнание важността от опазването на архитектурното наследство както като елемент на културната идентичност, така и като източник на вдъхновение и творчество за сегашните и бъдещите поколения.

Всяка страна поема задължението да насърчава обучението в различни професии и групи занаяти, използвани при опазването на архитектурното наследство.

Страните се задължават да обменят информация за политиката си в областта на опазването на архитектурното наследство, засягаща такива въпроси като:

* методите, които трябва да се възприемат по въпроса за инвентаризацията, защитата и опазването на имуществата, отчитайки историческото развитие и прогресивното увеличаване на архитектурното наследство;
* средствата, чрез които може най-добре да бъде съчетана необходимостта от защита на архитектурното наследство и съвременните нужди на икономическия, социалния и културния живот;
* възможностите, предлагани от новите технологии, за определяне и регистрация на архитектурното наследство, за борба срещу рушенето на материалите, а също така в областта на научните изследвания, реставрационните работи и методите за управление и развитие на архитектурното наследство;
* развитието на архитектурното творчество, осигуряващо приноса на нашата епоха към архитектурното наследство на Европа.
  + - 1. Конвенция за опазване на археологическото наследство на Европа (Ла Валета, 1992 г.);

Конвенцията е ратифицирана със закон, приет от 36-о Народно събрание, ДВ, бр. 30 от 1993 г. В сила от 25 май 1995 г.

Археологическото наследство включва структури, постройки, групи сгради, разработени обекти, движими и други паметници, както и техния контекст, независимо от това, дали се намират на сушата или под вода.

Всяка от страните участнички се ангажира да изгради с подходящите за всяка държава средства правна система за опазването на археологическото наследство, която предвижда:

* поддържане на регистри на археологическото наследство и определяне на защитените паметници и райони;
* създаване на археологически резервати, дори когато няма видими останки на повърхността или под водата, за опазване на материалните доказателства, които да бъдат изследвани от идните поколения;
* задължително докладване пред компетентните органи от откривателя на случайните находки, представляващи елементи на археологическото наследство, и тяхното представяне за изследване.

За да опази археологическото наследство и да гарантира научната стойност на археологическите изследвания, всяка от страните участнички се ангажира да прилага процедури за разрешаване и контрол на разкопките и останалите археологически дейности по начин, който:

* не допуска незаконни разкопки или унищожаване на елементи от археологическото наследство;
* гарантира, че археологическите разкопки и проучвания се извършват научно и предвиждат прилагане при всяка възможност на неразрушителни методи на изследване; елементите на археологическото наследство да не се оставят открити и без да се предприемат мерки за тяхното опазване, консервация и управление по време на разкопките или след тяхното приключване;

Изисква се да се гарантира, че разкопките и останалите потенциално разрушителни методи се прилагат единствено от квалифицирани лица със специално разрешително.

Всяка от страните участнички се ангажира да предприема мерки за физическото опазване на археологическото наследство.

Всяка от страните участнички се ангажира:

* да се стреми към съвместяване и съчетаване на изискванията съответно на археологията и устройствените дейности, като гарантира, че археолозите участват във политиката на планиране, чиято цел е да се осигурят балансирани стратегии за опазване, консервация и утвърждаване на обекти от археологически интерес и различните етапи на градоустройството и териториалното планиране.
* да гарантира, че археолозите и специалистите по градоустройство и териториално планиране системно се консултират, за да осигурят промени на градоустройствените и териториалните планове, за които съществува вероятност да се отразят неблагоприятно върху археологическото наследство и достатъчно време и средства за подходящи научни изследвания на обекта и за публикуване на направените открития и изводи.
  + - 1. Рамкова конвенция за значението на културното наследство за обществото

Конвенцията е приета на 27 октомври 2005 г. За целите на тази Конвенция, културно наследство е група от ресурси, наследени от миналото, които хората идентифицират, независимо от собствеността върху тях, като отражение или израз на техните постоянно развиващи се ценности, вярвания, знания и традиции. То включва всички аспекти на културната среда, получени в резултат на взаимодействието между хора и места в течение на времето.

Страните се договарят да популяризират разбирането за общото наследство на Европа, което се състои от:

* всички форми на културно наследство в Европа, които заедно представляват един споделен източник на памет, разбиране, идентичност, единство и творчество, и
* идеалите, принципите и ценностите, възникнали от опита, придобит чрез прогреса и конфликти от миналото, които утвърждават развитието на едно мирно и стабилно общество, основано на спазването на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона. Права и отговорности по отношение на културното наследство

Страните се задължават:

* да признават обществения интерес, свързан с елементи на културното наследство в съответствие с тяхното значение за обществото;
* да повишават значението на културното наследство чрез неговото идентифициране, проучване, тълкуване, опазване, консервация и представяне;
* да осигуряват, в специфичния контекст на всяка отделна страна, че съществуват правни разпоредби за упражняването на правото на културното наследство
* да осигуряват условия за такъв икономически и социален климат, който спомага за участието в дейности по културното наследство;
* да допринасят за опазването на културното наследство като основен фактор за постигане на взаимосвързаните цели на устойчиво развитие, културно разнообразие и съвременно творчество;
* да признават значението на културното наследство, разположено на териториите под тяхна юрисдикция, независимо от неговия произход;
  + - 1. Стратегия за културното наследство в Европа през 21-и век (Документът е приет от Съвета на Европа на 22.02.2017 г.)

Европейската стратегия за културно наследство за 21-ви век отчита многобройните постижения на Съвета на Европа за формирането на политиките в областта на наследството на повечето европейски страни и в резултат на това между тях. Стратегията се основава и на работата, извършена от ЮНЕСКО и Европейския съюз, както и върху дискусиите, които се проведоха в международни неправителствени организации и мрежи, насочени към наследството, което беше включено в изготвянето на тази стратегия.

Предизвикателствата, които изискват съгласувани, всеобхватни и вдъхновяващи отговори са демографските и климатичните промени, разпространението на масовия туризъм на световно равнище, нарастващ брой природни или причинени от човека бедствия, изкушението на изолационизма на общността, междупоколенческите разделения, икономическата криза и възникването на предизвикателства или сериозни нарушения на ценностите на свободата и толерантността.

Културното наследство и неговите компоненти, материални и нематериални, е ключов фактор за пренасочването на обществата на основата на диалог между културите, уважение към идентичността и многообразието и чувство за принадлежност към една общност от ценности. Културното наследство може да играе ключова роля като средство за изграждане, договаряне и утвърждаване на идентичността.

Културното наследство също е мощен фактор в социалното и икономическото развитие чрез дейностите, които генерира, и политиките, които го подкрепят. Тя може да помогне за постигането на цели в други сектори. Тя представлява ценен ресурс в областта на образованието, заетостта, туризма и устойчивото развитие.

Европейската стратегия за културно наследство за 21-ви век преследва приобщаващ подход и включва не само местни, регионални, национални и европейски публични органи, но и всички заинтересовани страни, включително професионалисти, (международни) неправителствени организации, доброволческия сектор и гражданското общество. ,

Концепцията за културното наследство се е променила значително през последните десетилетия и нейната позиция продължава да варира в зависимост от обществото, в което се намира. Традиционните разделения изчезват и отстъпват място на холистичен подход: културното наследство, което включва нематериални измерения, ноу-хау и нагласи, е неразривно свързано с неговия контекст и неговата природна и културна среда. Появяват се нови взаимоотношения между културното наследство и съвременното творчество, позволяващи по-нататъшно поле за творчество и иновации.

Стратегията се основава на три компонента:

* "Социалният" компонент използва богатствата на наследството, за да насърчава многообразието, овластяването на общностите на наследството и управлението на участието.
* Компонентът "териториално и икономическо развитие" има за цел да засили приноса на наследството към устойчивото развитие въз основа на местните ресурси, туризма и заетостта.
* Компонентът „знание и образование“ се съсредоточава, чрез наследство, върху въпросите на образованието, научните изследвания и обучението през целия живот, чрез създаване на центрове за знания и центрове за обучение в областта на наследството и професиите чрез подходящи програми за обучение, обучение и научни изследвания.

Тези „компоненти“ взаимодействат в четири области на сближаване: между социалния компонент и компонента за териториално и икономическо развитие; между компонента за териториално и икономическо развитие и компонента на знанието и образованието, между компонента на знанието и образованието и социалния компонент, и накрая, между трите компонента.

За всеки от компонентите в стратегията са формулирани предизвикателства, конкретни препоръки и действия.

Цялостната последователност и специфичният характер на тази стратегия произтичат от баланса между различните компоненти и техните области на сближаване.

* + - 1. Международна харта за консервация и реставрация на паметници

Хартата, известна като Венецианска харта, има за фокус реставрация и консервация на паметниците на културата. Конвенцията е приета от ИКОМОС през 1965 г.

Понятието паметник на културата включва както отделна архитектурна творба, така и градския или селски ансамбъл, който съдържа свидетелства за определена цивилизация, за забележителен еволюционен процес или за дадено историческо събитие.

Консервацията не трябва да променя разпределението или художествения образ на сградите. Консервацията включва и опазването на неговата околна среда. Ако традиционна среда все още съществува тя трябва да бъде запазена като се забрани всякакво ново строителство, разрушаване или преустройство, които могат да променят съотношенията между обемите и цветовете. Паметникът е неделим от историческата епоха, за която свидетелства и от средата, в която е разположен.

Реставрацията е дейност, която трябва да се предприема в изключителни случаи. Тя има за цел да запази и разкрие естетическите и исторически стойности на паметника и се основава на респекта към оригиналния материал. Реставрацията винаги трябва да бъде предшествана и придружена от археологическо и историческо проучване на паметника.

Когато традиционните техники се окажат неподходящи, укрепването на паметника може да бъде извършено с помощта на всички съвременни строителни и консервационни техники, чиято ефективност е доказана от научните данни и гарантирана от опита.

Изисква се да се проявява респект към ценните приноси на всички епохи в изграждането на паметника, тъй като не стиловото единство е целта на реставрацията. Предвидени са правила за разкриване на по-стари пластове.

Елементите, предназначени да заместят липсващите части, трябва да се вписват хармонично в цялото, но едновременно с това да се отличават от оригинала, така че реставрацията да не фалшифицира документа на изкуството и историята.

* + - 1. Краковска харта (2000 г.) за принципите на консервация и реставрация на недвижимото наследство

Неин фокус е контролът върху околната среда, поддържане, възстановяване, реставриране, обновяване, благоустрояване на райони с паметници на културата, интегрирана консервация и др.

Посочва се, че опазването може да бъде реализирано от различни видове интервенции като контрол на околната среда, поддръжка, ремонт, възстановяване, обновяване и рехабилитация. Всяка намеса предполага решения, селекции и отговорности, свързани с пълното наследство, също и на онези части, които може и да нямат днес, но в бъдеще може да има такъв.

Поддръжката и ремонтите са основна част от процеса на опазване на наследството.

Тези действия трябва да бъдат организирани чрез систематични изследвания, инспекции, контрол, мониторинг и тестване. Необходимото разпадане трябва да бъде предвидено, докладвано и подходящо трябва да се предприемат превантивни мерки.

Опазването на застроеното наследство се осъществява чрез проекта за възстановяване, включително стратегията за опазване в дългосрочен план. Този проект за възстановяване трябва да се основава на набор от подходящи технически възможности. Това може да включва традиционни и последващи нови материали, структурни проучвания, графичен анализ и анализ на размерите и идентифицирането на историческо, художествено и социално-културно значение. Всички уместни дисциплини трябва да участват в проекта за възстановяване и трябва да бъде извършено от квалифицирано и добре обучено лице в областта на опазването и възстановяването.

Реконструкцията на цели части "в стила на сградата" трябва да се избягва. Реконструкция на цяла сграда, унищожена от въоръжен конфликт или природно бедствие, е приемлива само ако има изключителни социални или културни мотиви, свързани с идентичността на цялата общност.

* + - 1. Лондонска харта за компютърна визуализация на културното наследство (2008 г.)

Лондонската харта има за цел да установи принципи за използване на компютърни методи за визуализация и резултати в изследванията и комуникацията на културното наследство, за да:

* Осигури бенчмарк, който е широко признат сред заинтересованите страни.
* Насърчи интелектуалната и техническата строгост при такива употреби.
* Гарантира, че компютърните визуализационни процеси и резултати могат да бъдат правилно разбрани и оценени от потребителите
* Осигури визуализация, базирана на компютри, която да подпомогне проучването, тълкуването и управлението на активите на културното наследство.
* Осигури определянето и прилагането на стратегии за достъп и устойчивост.
* Осигури солидна основа, върху която общностите на практика могат да изградят подробни насоки за прилагане на Хартата на Лондон

Хартата предвижда, че компютърният метод за визуализация трябва да се използва, само когато е най-подходящият наличен метод за тази цел. Не трябва да се приема, че компютърната визуализация е най-подходящото средство за справяне с всички културни изследователски цели или комуникационни цели. Трябва да се извърши систематична, документирана оценка на пригодността на всеки метод за всяка цел, за да се определи какъв, ако има такъв, видът на компютърно-базираната визуализация е вероятно да се окаже най-подходящ.

**Констатации:**

Съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията на Република България международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Република България е ратифицирала изброените конвенции на ЮНЕСКО и на Съвета на Европа и те са част от вътрешното ни право. От извършения анализ прави впечатление, че в нашата страна са възприети някои основни елементи от системата за организация и управление на културно-историческото наследство, приети в страните от Европейския съюз. Все още определени елементи от организацията и управлението на системата на културно-историческото наследство в Република България обаче не са приведени в съответствие с международната практика. По-специално някои основни понятия и категории в правната регламентация на българската система за организация и управление на културно-историческото наследство не съответстват на тези, които са утвърдени в Европейското общностно право. Несъответствие се наблюдава и по отношение на допускането в страната на правно-нерегламентирани изисквания към професионалната квалификация и към подготовката на работещите в сферата на организацията и управлението на културно-историческото наследство.

НИНКН е изготвил проект на частична предварителна оценка на въздействието и след нейното съгласуване може да се пристъпи към ЗИД на ЗКН. Предложението е да се прави оценка на въздействие върху предложения за намеси в обекти от „световно значение“.

**Препоръки за подобрения:**

* Да се осигури прилагане на разпоредбите в ратифицираните конвенции и други международни документи, при намеси в защитени територии на недвижимото културно наследство. За целта е необходимо да се изготви преглед кои разпоредби на международните документи, по които България е страна, не са въведени в нормативната уредба.
* Да се регламентира извършването на оценка на въздействието върху недвижимото културно наследство от световно и национално значение, за условията и реда на тяхното изпълнение (обхват, обем, степен на намеса на проектите, които подлежат на оценка, изисквания към лицата, които ще я извършват) и да бъде приет акт, който определя реда за извършването им.

### **3.1.2. Идентифициране на стратегически документи на национално, регионално, областно и общинско ниво**

Съгласно чл.2а от ЗЗРК Министерският съвет приема Национална стратегия за развитието на културата. Чл.12, ал.2 от ЗКН предвижда, че в Националната стратегия за развитие на културата се включват и стратегическите цели за управление и опазване на културното наследство. Към момента все още Национална стратегия за развитие на културата не е приета. В същото време чл.11, ал.3 от ЗКН споменава и за приемането от Министерския съвет на Национална стратегия за културното наследство. Преобладаващата част от участниците в проведените фокус групи и в общественото обсъждане са на мнение, че за да се установи по-добра координираност и кохерентност между стратегическите документи е по-добре да има само един стратегически документ. Препоръчва се да не се пристъпва към разработване на отделна секторна стратегия в сферата на НКН, а цялостната визия за развитие на сектора да бъде заложена в общата стратегия за развитие на културата. Това изисква да бъде актуализирана действащата нормативна уредба.

За целите на анализа са идентифицирани основните актуални стратегически документи, относими към недвижимото културно наследство на национално, регионално, областно и общинско ниво. Документите са посочени в таблицата по-долу.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № по ред | Вид на стратегическия документ | Орган, приел стратегическия документ | Орган, на който е възложено изпълнението | Период на действие (от-до) | Отчетност (периодичност) |
|  | Национална програма за развитие: България 2020 | Министерски съвет (Документът е приет с Решение № 1057 на МС от 20.12.2012 г.) | Отговорните министри по политики | 2014-2020 г. | Тригодишен план за действие и ежегодни негови актуализации, 2 междинни оценки и 1 последваща оценка.  Съвет за развитие към Министерския съвет; Координационен комитет по НПР БГ2020 |
|  | Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. | Министерски съвет (Документът е приет с Решение № 447 на МС от 09.08.2017 г.) | Отговорните министри по политики | 2017-2021 г. | Ежегоден отчет за изпълнението на програмата  Текущ контрол, осъществяван от Народното събрание на Република България |
|  | Европа 2020: Национална програма за реформи - Актуализация 2018 г. | Министерски съвет | Отговорните министри по политики | 2018-2020 г. | Програмата се актуализира ежегодно спрямо препоръките на Съвета на ЕС и постигнатото. Изработват се доклади за изпълнение на мерките, обикновено на тримесечие. |
|  | Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г. | Министерски съвет (Документът е приет с Решение № 532 на МС от 21.07.2014 г.) | Отговорните министри по политики | 2014-2020 г. | Годишни отчети по програмите и текущ контрол.  Отговорен зам. министър-председател, Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС, Комитет за наблюдение на Споразумението за партньорство |
|  | Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България, 2014-2030 г., Актуализирана версия 2018 г. | Министерски съвет (Документът е приет с Решение № 65 на МС от 02.02.2018 г.) | Министър на туризма | 2014-2030 г. | Предварителна, междинни и последваща оценка, ежегодни мониторингови доклади.  Към Националния съвет по туризъм към министъра на туризма се създава Координационна комисия по управление, наблюдение, контрол и отчитане на резултатите от изпълнението на Стратегията |
|  | Концепция за туристическо райониране на България | Министерство на туризма (Документът е утвърден на основание чл. 16, ал. 1 от Закона за туризма, със Заповед №Т-РД-16-103/11.03.2015 г.) | Министър на туризма | От 2015 г. | Текущ контрол. Министерство на туризма, организации за управление на туристическия район |
|  | Областна стратегия за регионално развитие | Областен съвет за развитие | Областен управител | 2014-2020 г. | Междинна и финална оценка.  Отчитане пред Областен съвет за развитие.  Областен управител |
|  | Общински план за развитие | Общински съвет | Кмет на община Банско | 2014-2020 г. | Система за мониторинг на ОПР |

Таблица 1 Стратегически документи в политиката на национално, регионално, областно и общинско ниво

### **3.1.3. Идентифициране на визията на политиката в стратегическите документи**

Прегледът цели да установи актуалността, обвързаността, кохерентността, регионалния аспект на въздействието на стратегическата документи, в сферата на недвижимото културно наследство.

За целите на прегледа, са изведени визията и целите на политиката в стратегическите документи.

Елементи и мерки, насочени към разглежданата политика, са открити в стратегическите документи, посочени по-долу.

**Национална програма за развитие: България 2020**

**Националната програма за развитие: България 2020** е водещият стратегически и програмен документ, който конкретизира целите на политиките за развитие на страната до 2020 г. Основната цел на НПР БГ2020 е постигането на качествен и балансиран дългосрочен икономически растеж.

Специфични мерки и дейности по отношение на политиката по опазване и управление на недвижимото културно наследство са предвидени в следните приоритети на документа:

**Под приоритет 1.5** Разширяване на достъпа до изкуство и култура за всички граждани на Р България, чрез институционално укрепване на културните институции, подобряване на материално-техническата база, защита на културното наследство /материално и нематериално/, включваща и неговата дигитализация, разширяване на възможностите за участие в културния живот и за потребление на културни продукти.

**Приоритет 3.** Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал. Приоритетът е насочен към развитие на потенциал на българските райони, намаляване на междурегионалните различия и превръщането на всички региони в привлекателно място за живеене и бизнес със съхранена природа и уникални културни паметници и традиции.

В рамките на приоритета са предвидени дейности за:

* Подобряване на градската среда - въвеждане на нормативите за постигане на устойчива градска среда и агломерации при изготвяне на актуализираните устройствени планове на населените места, отчитайки нуждите за възстановяване на съществуващи зелени площи и изграждане на нови, за създаване на паркове, рекреационни зони, модернизация на зоопарковете и превръщането им в центрове за информация и образование на населението относно опазването на околната среда и интегриране на културното наследство в градовете и районите с потенциал за развитие на туризма.
* Подобряване на държавната и общинска културна инфраструктура – изграждане и обновяване на инфраструктура за разпространение и осигуряване на достъп до културно и природно наследство в градовете и градските ареали.
* Подобряване качеството на живот в селските райони. Изграждането на местната инфраструктура, предлагането на местни основни услуги, обновяването на селата, както възстановяването и подобряването на културното и природното наследство и ландшафта в селските райони са важни елементи на тяхното устойчиво развитие.
* Насърчаване изграждането на местната инфраструктура, обновяването на селата, предлагането на местни основни услуги и опазването на местното културно и природно наследство – създаване, подобряване и разширяване на дребна по мащаби инфраструктура, въвеждане и използване на възобновяеми енергийни източници; инфраструктура за отдих, туристическа информация и обозначаване на туристически обекти; поддръжка, възстановяване и подобряване на културното и природното наследство на селата и селския ландшафт и др.

**Подприоритет 3.4** Подкрепа за ефективно и устойчиво усвояване на туристическия потенциал на регионите и развитие на културните и креативни индустрии в регионите.

В рамките на подприоритета са предвидени дейности за:

* Развитие на инфраструктурата за специализирани форми на туризъм. Държавата подпомага местния икономически потенциал за развитие на различни видове туризъм (културен, религиозен, спа, еко и приключенски, селски туризъм) като подпомага развитието на туристически атракции и специализирана инфраструктура за оползотворяване на туристическите ресурси (вкл. с изграждане на съпътстваща инфраструктура) – интегриране на недвижими културни ценности (НКЦ) в съвременната среда и в туристически продукти.
* Създаване на условия за развитие на културни и творчески индустрии в регионите -подкрепа на визуалните изкуства и популяризиране на съвременни форми на художествено изразяване; интерпретиране и популяризиране на културното наследство; мобилност на визуални, сценични и аудиовизуални произведения и на техните автори и изпълнители; подкрепа на българското участие в международно значими културни събития и инициативи.

**Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.**

Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017- 2021 г., включва отделен Раздел 12. Култура, в който са включени приоритетните мерки в тази сфера. Мерките, с пряко отношение към политиката по опазване и управление на НКН, са следните:

**ПРИОРИТЕТ 37: Развитие на изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм.**

**Цел 129:** Дългосрочна политика за подкрепа на културата като национален приоритет.

В обхвата на целта са включени следните мерки, с отношение към разглежданата политика в сферата на НКН:

* Мярка 495: Актуализиране на проекта на националната стратегия, обществено обсъждане и приемане на стратегията.
* Мярка 496: Планиране и осигуряване на финансиране за реализиране на стратегията.

**Цел 130:** Създаване на условия за прилагане на международните стандарти за опазване и представяне на културните ценности.

В обхвата на целта са включени следните мерки, с отношение към разглежданата политика в сферата на НКН:

* Мярка 497: Поетапно завишаване на средствата за редовни археологически проучвания, консервация, реставрация и социализиране на недвижими културни ценности.
* Мярка 499: Ежегодно финансиране на проекти за музейно оборудване, превантивна консервация, реставрация и социализация на материалното културно наследство.

**Цел 138:** Възраждане на ролята и разкриване на потенциала на културните институти в областта на културното наследство и усъвършенстване на системата за опазване, управление и представяне на културните ценности.

В обхвата на целта са включени следните мерки, с отношение към разглежданата политика в сферата на НКН:

* Мярка 533: Проект на ЗИД на Закона за закрила и развитие на културата и Закона за културното наследство.
* Мярка 535: Създаване на условия за повишаване на квалификацията на специалистите, работещи в областта на опазването и представянето на културните ценности.
* Мярка 537: Изготвяне на планове за опазване и управление на вписаните в Списъка на световното наследство недвижими културни ценности и на археологически резервати.
* Мярка 538: Засилване на институционалния и управленски капацитет за осигуряване на ефективно опазване на недвижимите културни ценности – световно наследство.

Първата част от мерките са насочени към разработване и приемане на национална стратегия и осигуряване на финансиране за реализиране на стратегията. Следващата група мерки имат за цел прилагане на международните стандарти в тази сфера в България, а последната група мерки са насочени към повишаване на ролята на културните институти и институционалния капацитет за опазване и представяне на културните ценности. Като недостатък може да бъде отбелязано, че последните мерки са насочени единствено към осигуряване на ефективно опазване на недвижимите културни ценности – световно наследство, които са само 7 на брой.

**Националната програма за реформи**

**Европа 2020: Националната програма за реформи[[2]](#footnote-2)** се изготвя в изпълнение на стратегията Европа 2020 и в съответствие с новия инструмент за по-добра координация на икономическите политики в рамките на Европейския съюз, т. нар. Европейски семестър.

В частта с мерките в областта на бизнес средата е заложено като цел „Повишаване на туристическата конкурентоспособност“. Това трябва да се осъществи чрез подобряване на условията за икономическа активност чрез развитие на културни и исторически атракции от национално и световно значение, вкл. развитие на туристическа и техническа инфраструктура, в рамките на интегриран туристически продукт. Следва да бъде изготвен механизъм за предоставяне на подкрепа по ОПРР, Приоритетна ос 6 „Регионален туризъм“. Трябва да бъдат одобрени от Комитета за наблюдение на ОПРР 2014-2020 критерии за избор на операции и да бъде изготвен проект на Насоки за кандидатстване. Предвидено е финансиране по ОПРР 2014-2020 г. в размер на 197 млн. лв. В резултат от мярката следва да бъдат разработени туристически продукти за обектите на културното наследство от национално и световно значение (целева стойност – 18 бр.)

**Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г**

**Споразумението за партньорство** дефинира области на интервенция, на база основните предизвикателства, които допълват националните усилия на българското правителство за изпълнението на основните цели на НПР: България 2020 и на Националната програма за реформи.

Развитието на туризма се оценява като съществен неоползотворен потенциал на българските региони и е инструмент за постигане на една от основните цели по Дунавската стратегия. В страната има регистрирани над 40 хил. паметника на недвижимото културно наследство. Следва да се отчете и богатото природно наследство с над 600 минерални водоизточника, богатото биоразнообразие (вкл. 3 национални и 11 природни парка), както 160 манастира, повече от 330 музея и галерии, богати традиции в провеждането на фестивали и празници, запазено етнографско наследство, национална кухня и качествени вина и др. В страната има официално обявени 142 курорта, от които 58 са балнеолечебни, 56 планински климатични и 28 морски.

Отчетен е недостигът на качествена информация вътре и извън страната – България все още няма специфичен и разпознаваем облик, който да дефинира привлекателността й от външна гледна точка; недостатъчно е приложен стратегически подход за специализация на България в определени видове туризъм, в които страната има силни конкурентни предимства (културни паметници, пещери, минерални води и други).

В същото време природата и културно-историческото наследство са посочени като едни от най-силно изразените сравнителни предимства на българските региони.

В рамките на Стратегически приоритет 3: Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж е заложен специфичен **под-приоритет Околна среда и опазване на природното богатство и културно-историческото наследство**.

Като възможност за създаване на нови работни места, постигане на висока добавена стойност от реализираните инвестиции чрез използване на местния специфичен териториален потенциал ще се инвестира в развитието на туризма чрез подкрепа за опазването, популяризирането и развитието на културното и природното наследство. Идентифицираните туристически общини ще бъдат използвани като изходни центрове за развитие на туристическата активност на регионално ниво.

Отчетено е, че в България има близо 30 хиляди обекти недвижими културни ценности от световно, национално, регионално и местно значение, както и 540 природни забележителности. Анализите и опитът от изпълнението през периода 2007-2013 г. показват, че е по-подходящо да бъдат финансирани ограничен брой, предварително определени културни и природни атракции от национално и световно значение и религиозни обекти, разположени на цялата територия на страната, които могат да бъдат обвързани в регионален туристически продукт и които притежават най-голям потенциал за привличане на туристи и съответно генериране на растеж и алтернативна заетост в регионите. Това ще допринесе за по-фокусирано усвояване на средствата и формиране на завършен конкурентноспособен туристически продукт, базиран на определени туристически атракции, който ще има ще има положителен ефект върху интегрираното устойчиво и балансирано развитие на районите, като ще се избегне частичното финансиране на много обекти и разпиляване на ресурса между много и еднотипни обекти. В тази връзка политиката за регионално развитие ще се съсредоточи върху изведени приоритетни обекти измежду 1 400-те културни ценности от световно и национално значение, както и 25-те природни забележителности и феномени с потенциал за привличане на туристи, изведени в резултат на предварителен анализ. За развитие на културния туризъм и икономически растеж на регионите ще допринесе и подобряването на достъпа до културното наследство чрез дейности по неговата дигитализация като например електронна обработка на движимите културни ценности и поддържане на база данни за тях, дигитализация на библиотеки и осигуряване на достъп до информационни ресурси.

При реализирането на проекти за подобряване на обекти на културно-историческото наследство, в рамките на Тематична цел 6 Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, ще бъдат използвани и финансови инструменти.

Заложена е също така подкрепа за творческите индустрии, която включва и иновационни дейности в областта на дигитализация на движимото и недвижимо културно наследство, като предпоставка за развитие на културния туризъм и туристическия маркетинг на страната.

**Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България, 2014-2030 г., Актуализирана версия 2018 г.**

Актуализираната[Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г.](http://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti/aktualizirana-nacionalna-strategiya-za-ustoychivo-razvitie-na) има за задача да осигури трайна конкурентоспособност на България като туристическа дестинация, да подпомага устойчивото развитие на туристическата индустрия.

В стратегията се подчертава, че най-значимия ресурс на българския туризъм са културно-историческите ресурси. С 40 000 НКЦ България се нарежда сред първите 10 в Европа. Посочва се, че културният туризъм е с голям потенциал за развитие като доминиращ продукт за всички туристически региони на страната.

Стратегията има 4 стратегически цели. Стратегическа цел 4 „Балансирано развитие на туристическите райони“ акцентира върху развитието на културния туризъм във всеки от туристическите райони.

На страницата на министерството са обявени културно-исторически дестинации. Определени са 8 дестинации. В етапите на дестинациите са включени и обекти на недвижимото културно наследство.

Публикуван е и Списък на 50-те малко познати туристически обекти в България, който също включва обекти на недвижимото културно наследство

Това превръща сектора туризъм в един от примерите за добро планиране. В проекта на Национална стратегия за развитие на културата от 2011 г. се посочва, че има неразкрит потенциал на културното наследство като елемент на устойчивото развитие.

**Концепция за туристическо райониране на България**

Туристическото райониране е предпоставка за развитие на конкурентоспособен туризъм и осъществяване на ефективен регионален маркетинг. В Концепцията са идентифицирани няколко вида туризъм, които имат пряко отношение към политиката по опазване и популяризиране на НКН:

* Културно-исторически туризъм: мотивиран от интерес към материалното и нематериалното наследство (музеен, археологически, културно-религиозен, етно-фолклорен и др.)
* Градски културно-познавателен туризъм – мотивиран от интереса към материалното и нематериалното наследство на градовете, както и към съвременната градска култура

Определени са 9 туристически района, които с изключение на Казанлък са областни центрове – Русе, Велико Търново, Варна, Бургас, Благоевград, Пловдив, Смолян, София.

В приоритетите за развитие на всички идентифицирани райони в Концепцията е заложено приоритетно развитие и на културния и културно-историческия туризъм, което показва огромното значение и роля, което той оказва върху цялостното представяне на България като предпочитана туристическа дестинация.

**Националната стратегия за регионално развитие за периода 2012 –2022 г.**

Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) за периода 2012 –2022 г. е основният документ, който определя стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните различия/неравенства в контекста на Стратегията ―Европа 2020‖ и ―България 2020.

Визията на стратегията се основава на разбирането за необходимостта от свързването на екологичните, ландшафтните и културните ценности на регионите и разглеждането им като добавена стойност на развитието.

Културното наследство е изведено и във визията на стратегията, която е Българските райони – привлекателни за живеене, ефективно използващи своя потенциал за постигане на устойчив растеж, създаване на нови работни места, бизнес и туризъм, със съхранено природно и културно наследство.

В стратегическите цели се отделя внимание на развитие на културните ценности.

**Национална концепция за пространствено развитие**

Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013-2025 г. е средносрочен стратегически документ, който дава насоките за устройство, управление и опазване на националната територия и акватория и създава предпоставки за пространствено ориентиране и координиране на секторните политики. Заедно с Националната стратегия за регионално развитие 2012 –2022 г. тя е основен документ в най-новото ни законодателство и инструмент за интегрирано планиране и устойчиво пространствено, икономическо и социално развитие. Това е особено важен документ за развитието на туризма поради факта, че третира туризма предимно в аспекта на неговото териториално развитие и насочване. В него се посочва: Много често културното наследство се разглежда като „генератор на туристическа инфраструктура, която от своя страна генерира процеси и дейности в населените места. Затова освен интегрирания подход при управлението на културното наследство, трябва да се изследват и възможните клъстери, в които може да участват разнообразните културни ценности. Банско се явява част от клъстер "Ски туризъм", който се развива паралелно с културните активи на общината.

За целите на анализа са подбрани стратегически документи на регионално, областно и общинско ниво, чрез които се идентифицира доколко стратегическите документи от по-високо ниво са намерили отражение, както и доколко целите и предвидените мерки за тяхното изпълнение са кохерентни с политиката на наднационално и национално ниво.

**Регионален план за развитие на Югозападен район (ниво 2)**

Регионалният план за развитие (РПР) на Югозападния район (ЮЗР) за периода 2014–2020 г. определя средносрочните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие на територията на района, отчитайки специфичните му характеристики.

Една от неговите стратегически цели засяга културното наследство – „Устойчив икономически растеж чрез конкурентоспособност, инвестиционна атрактивност, подобрена жизнена среда и укрепен човешки ресурс при съхранено природно и културно наследство”.

**Областна стратегия за регионално развитие на област Благоевград 2014 –2020 г.**

За целите на настоящия анализ е направен преглед на стратегията на една област с богато културно наследство и голям туристически потенциал.

Стратегията за развитие на област Благоевград е ключов стратегически документ за развитие на областта, общините и населените места в рамките на целевата територия. Стратегията обхваща плановия период 2014 – 2020 година и представлява проекция на стратегическите Европейски и национални документи за развитие на територията, съобразена е със специфичните характеристики на населените места в областта, техните нужди и потребности.

Областта е една от най-богатите на културно-исторически паметници от различни епохи. За тях са полагани не малко грижи в близкото минало. Днес обаче поддържането на паметниците е силно затруднено.

Като общ проблем за богатото културно-историческо наследство в областта се посочва недостатъчната грижа за поддържане на паметниците на културата поради недостига на средства и подходящи механизми. Като пример се дава Никополис ад Нестум, който още от края на 80-те години е запуснат, не може да се осигури охрана и са нанесени значителни щети от иманяри, както и от природните фактори.

В SWOT анализа като силна страна е включено богато разнообразие на природни, културно исторически, етнографски и други дадености;

Слаба страна: Ниска степен на реновираност на основни културно исторически обекти;

Възможности: Развитие на диверсифициран туристически продукт, основан на природното, културно-историческо и етнографско разнообразие, в областта на еко-, балнео- и климатолечебен, културен, хоби, селски и пр.;

Формулирани са общо 5 стратегически цели. От тях свързани с недвижимото културно наследство са стратегическа цел 2 и 3.

Стратегическа цел 2. Цялостно повишаване качеството на живот на населението в област Благоевград., Приоритет 2. Подобряване качеството на живот., в която е включена Мярка 2.5. Опазване и развитие на природното, културно и историческо наследство.

Стратегическа цел 3. Развитие на туризма, като стратегически отрасъл за областта, при използване на наличните природни, културни, исторически и други ресурси. На тази цел съответства формулираният приоритет Приоритет 3. Развитие на туризма.

Мястото на културното наследство в приоритет 3 Развитие на туризма и в Стратегическата цел 3 Развитие на туризма ясно показва връзката между културната политика и туристическата политика, която следва да е налична и на национално ниво.

**Стратегия за опазване на културното наследство на територията на община Банско 2015-2020**

За целите на настоящия анализ е направен преглед на стратегията на една община с богато културно наследство и голям туристически потенциал.

Община Банско реализира своята политика по опазване и представяне на културно наследство с оглед и в изпълнение на основополагащите планови документи в сферата на културата, които включват:

1. **Общински план за развитие на община Банско**

За целите на настоящия анализ е направен преглед на плана за развитие на една община с богато културно наследство и голям туристически потенциал – Банско.

Главната стратегическа цел на Общинския план за развитие е формулирана по следния начин: ”По-нататъшно утвърждаване на постигнатото интегрирано устойчиво местно развитие и подобряване стандарта на живот в общината чрез ефективно използване на собствени ресурси и разполагаем потенциал, разширяване на взаимоизгодното партьорство”. Главната стратегическа цел е дезагрегирана на няколко йерархични нива: стратегически цели, приоритети и специфични цели, които са взаимосвързани и допълващи се.

В община Банско частично използван туристически ресурс е разполагаемото културно-историческо наследство, което в по-голямата си част е с високи качествени характеристики. То до голяма степен е равностойно на качествените природни ресурси – ефективно използвани за зимен туризъм.

В плана се посочва, че през следващия планов период един от приоритетите на общината е да се намерят добри решения и да се провежда политика за използване възможностите на културното наследство за развитие на целогодишен културен туризъм. През 2012 г. и 2013 г. нараства броят на туристите и през лятно-есенния туристически сезон. Това е резултат от активната рекламна кампания за популяризиране на културно-историческото наследство, на природните дадености и на провеждането на значими културни мероприятие от типа на музикалните и театралните фестивали (Международен джаз-фестивал, Опера-фест, фолклорен фестивал „Между три планини“ и др.) Общият брой на обектите на недвижимото културно наследство в общината възлиза на 198, от които със статут на декларирани паметници на културата са 104, а обявени са още 78.

Основната част от недвижимото културно-историческото наследство е концентрирано основно в гр. Банско и околностите му – 161 паметника. Основната част от тях са паметници на архитектурно-строителното майсторство, друга част са исторически паметници и трета част – археологически паметници. По критерия “значимост” с „национално значение” са 6 обекта, в т.ч. комплекс „Къща на Неофит Рилски”; Църква „Св. Троица”; Църква „Св. Богородица” „Успение Богородично”; Велянова къща в Банско); Родна къща на Никола Вапцаров в Банско; лобно място на Иван Козарев ( в землището на Добринище); – „местно значение” - 33 обекта, в т.ч. 4 археологически, 10 исторически и 19 архитектурно-строителни; – Обособени под формата на “ансамбъл” са 39 обекта.

Високата концентрация на обекти на недвижимото културно наследство в общинския център – гр. Банско се обяснява с историческото значение на града като център на стопанските и обществените активности в региона. Между недвижимите културни ценности в града доминират обектите на църковната и на жилищната народна (вернакуларна) архитектура от периода на Българското Възраждане, включително формираните от тях комплекси и улични ансамбли. Като стимулатор за развитие на културния туризъм роля играе и нематериалното културно наследство, свързано с местния музикален фолклор, с кулинарните традиции, етнографията и др. Нарастващата популярност на някои културни прояви, провеждани в гр. Банско под формата на фестивални мероприятия дават основание да се очаква добро развитие и на културния туризъм.

1. **Съвместен план за управление на културните забележителности на общините Банско и Виница**

Стратегически планов документ по Проект 2007CB16IPO007-2009-61 Изграждане на трансгранично културно сътрудничество (по Програма за трансгранично сътрудничество между Република България и БЮРМ по инструмента за предприсъединителна помощ. Изготвен е план за проучване и развитие на непроучените до настоящия момент археологически обекти в Община Банско, които са в Археоложката карта на България (АКБ) и Стратегия за опазване на културното наследство на територията на Община Банско, в която се залага задача за възлагане и изработване на релевантен План за поетапно проучване на всички археологически обекти в АКБ.

Осигурено е съответствието на целите и приоритетите, заложени в Стратегията за опазване на културното наследство на територията на Община Банско 2015 -2020, с тези в останалите стратегически документи в тази сфера

Фокус върху въпросите по опазване и управление на НКН в Стратегията е поставен в обхвата на подобряване на състоянието и развитие на движимото и недвижимото културно наследство.

От представената информация прави впечатление, че на местно ниво в разгледаната община дейностите са разписани подробно в стратегическите документи. В същото време при липсата на стратегически документ в тази сфера на национално равнище не може да бъде установена цялостната връзка между националните цели и приоритети и последващото им пренасяне в документите на местно ниво. След разработването и приемането на национален стратегически документ в сферата на НКН стратегическите документи на местно ниво следва да бъдат актуализирани, за да се осигури цялостно съответствие в стратегическата визия.

**Констатации:**

* В областта на културата на Портала за обществени консултации не е публикуван нито един стратегически документ. Въпреки наличието на значителен брой стратегически документи на централно и териториално ниво, в които са заложени цели и приоритети в областта на опазването и управлението на недвижимото културно наследство, все още липсва приета секторна стратегия, където да бъде обобщена цялостната визия. Изготвен е проект на Национална стратегия за развитие на културата и предстои обществено обсъждане и приемане.
* Липсата на секторен стратегически документ не позволява ефективно и пълно да се използват възможностите за осигуряване на допълнително финансиране на дейностите, свързани с опазване, реставрация и представяне на обектите НКЦ от европейските структурни и инвестиционни фондове.
* Прави впечатление, че Министерството на културата е заложило в своите годишни цели за 2018 г. единствено и само целите и мерките, които имат отношение към секторната политика, приети в Програмата за управление на Правителството на Република България за периода 2017-2021 г. Не са установени годишни цели на министерството, съгласно изискванията на Закона за администрацията за 2016 г. и 2017 г.
* Липсата на подобен стратегически документ не позволява последващото пренасяне на визията и целите в стратегическите документи, изготвяни от отделните административни структури, ангажирани с изпълнението на политиката и синхронизирането на мерките по изпълнението с тези по останалите направление на публичните политики.
* Заложените цели и мерки в стратегическите документи не винаги имат необходимата степен на конкретика и индикатори за изпълнение, които да позволяват ефективното проследяване на осъществения напредък по тяхното изпълнение.
* В анализираните стратегически документи прави впечатление, че в много от тях не са предвидени конкретни източници на финансиране на заложените мерки, което поставя под съмнение изпълнението на всички приети цели.
* При липсата на секторен стратегически документ не може ясно да бъде определено и заложено необходимото финансиране за изпълнение на всички приоритетни мерки в сферата на опазване и управление на недвижимото културно наследство, което има значителни негативни ефекти по отношение на ефективността и ефикасността на провежданата политика.
* Налице е разминаване между ЗКН и ЗЗРК. В чл.12 от ЗКН се предвижда, че 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. В същия закон, но в чл.11, ал.3 се изисква органите и организациите да осъществяват дейностите в съответствие с целите на ЗКН и Национална стратегия за културното наследство, приета от Министерския съвет. Следователно предвижда се наличието едновременно на Национална стратегия за развитие на културата и на Национална стратегия за културното наследство, която обаче е спомената един единствен път в рамките на целия закон без каквото и да е конкретизиране на обхвата, срока на валидност и съдържанието й. Съгласно чл.2а от ЗЗРК Националната стратегия за културното наследство се разработва за срок от 10 години.
* Опазването, изследването и представянето на културното наследство имат основна роля за съхранение на историята, културата, идентичността на Република България и са част от националната сигурност. Освен с тези първостепенни качества, то е ресурс за регионално развитие на база своята устойчивост и потенциал за културен туризъм. Включването на стратегическите цели в областта на културното наследство като част от стратегическите документи за образование, регионално развитие, туризъм и др. следва да е пряко подчинено на Националната стратегия за развитие на културата.

**Препоръки за подобрения:**

* Да се изготви и приеме Национална стратегия за развитие на културата, в която да се определят и стратегическите цели в областта на културното наследство. Разработването и приемането на такъв документ би допринесло за хармонизиране на всички мерки, заложени в отделните действащи документи, създаване на единна визия за развитие на политиката и по-ефективно координиране на усилията на държавните органи в тази насока.
* Да се вземе решение дали е необходима специализирана стратегия за културното наследство или целите в областта на културното наследство ще бъдат уредени в обща стратегия за развитие на културата. Определящ за вземането на това решение трябва да бъде прилагането на еднакъв подход по отношение на останалите правомощия на министъра на културата (сценични изкуства, филмово изкуство, авторско право, музеи, изобразителни изкуства). Препоръчваме да се избере вариант с приемане на една обща стратегия за развитие на културата. Препоръката се базира на предимствата на прилагането на подхода „една политика – една стратегия“. При избор на този подход следва да се измени ЗКН като в чл.11, ал.3 отпадне споменаването на Национална стратегия за културното наследство.
* Разработената и приета стратегическа визия и цели за развитие на политиката в сферата на НКН, следва да послужат впоследствие като основа за осигуряване на допълнително финансиране на дейностите по опазване, реставрация и представяне на обектите НКЦ от ЕСИФ. В самата стратегия, като източник на финансиране на отделните мерки, освен държавния следва да бъдат посочените и средствата от оперативните програми.
* Следва да се конкретизират заложените стратегически цели, чрез разработване на специфични планове за действие, които да посочват индикатори за изпълнение, отговорни институции, механизъм за мониторинг и контрол, период за изпълнение, източник на финансиране и пр.
* Разработването на стратегическите цели в областта на културното наследство трябва да отчете факта, че вече приетите стратегически документи в областта на регионалното развитие и туризма разглеждат културното наследство само като ресурс, без да предвиждат мерки и финансиране за културното наследство. Необходимо е обвързване на стратегическите цели за културното наследство с тези за регионално развитие и развитие на туризма. При актуализация или приемане на нови стратегически документи за регионално развитие и развитие на туризма мерките, насочени към недвижимото културно наследство трябва да включват и подпомагане на опазването и представянето на НКН.

### **3.1.5. Идентифициране на органите на власт с правомощия в областта на опазване и представяне на НКЦ и административните структури, подпомагащи органите при разработване и осъществяване на политиката**

Идентифицирането на органите на власт, с правомощия в политиката в областта на НКН и административните структури, подпомагащи правомощията на органите, с последващ преглед на функциите на основните им звена, е извършено чрез преглед на нормативната уредба за правомощията на органите. Първо се установи къде и как са регламентирани правомощията на органите в политиката в областта на НКН, а след това се анализираха връзките и отношенията между тях, които нормативната уредба очертава и предписва.

**3.1.5.1. Нормативна рамка**

Конституцията на Република България определя опазването на националното историческо и културно наследство като задължение на държавата.

Нормативната рамка, която регламентира опазването и управлението на НКЦ, включва редица законови и подзаконови нормативни актове. По отношение на териториално-устройствената защита съществуват разпоредби в различни специални закони – ЗКН, ЗУТ, ЗРР и подзаконовите нормативни актове в областта на устройството на територията, доколкото засягат и процеси, приложими за недвижимото културно наследство.

**Закон за културното наследство**

Основният нормативен акт, в сферата на политиката по НКН, е ЗКН. Чрез него е осигурена необходимата нормативна регламентация на процедурите, свързани с опазването и управлението на обектите, които представляват недвижими културни ценности. Съгласно чл. 3 ал. 1 на ЗКН, той има за цел да създаде условия за опазване и закрила на културното наследство, устойчиво развитие на политиката по опазването му и да гарантира равен достъп на гражданите до културните ценности.

Законът предвижда изричен срок от 3 месеца за издаването на подзаконовите актове от компетентността на министъра на културата, но такъв не е предвиден за останалите актове, предвидени по ЗКН.

Законът регламентира териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство, основно в раздел V на ЗКН, и обхваща:

* режими за опазване;
* устройствени схеми на защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство;
* устройствени планове на защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство и специфични правила и нормативи към тях;
* планове за опазване и управление на недвижими културни ценности;
* проектиране, съгласуване и одобряване на устройствените планове и на проектните документации (инвестиционни инициативи и проекти за намеси) в защитените територии за опазване на недвижимото културно наследство и контрол по тяхното прилагане и изпълнение;
* финансиране и извършване на дейности в недвижимите културни ценности и в охранителните им зони за целите на тяхното опазване и експониране.

Режимът за опазване на недвижимата културна ценност се определя с акта за нейното деклариране или за предоставяне на статут.

Законът за културното наследство предвижда издаването от страна на министъра на културата на редица подзаконови актове, относими към недвижимите културни ценности. Все още не са приети всички предвидени подзаконови актове, сред които:

* Наредбата по чл. 5, ал. 2 от Закона за културното наследство, която да определи реда за опазването на културното наследство при бедствия и въоръжени конфликти. Наредбата е акт на Министерския съвет, който следва да бъде предложен от министъра на културата, министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи. След влизането в сила на измененията в ЗКН от 2018 г. няма пречки наредбата да бъде внесена. С изменението е прецизиран текстът относно приложимостта при природни бедствия. Съгласно Закона за защита при бедствия природните са само един вид от възможните бедствия.
* Наредбата по чл. 69, ал. 4 от ЗКН за условията и реда за изработването и поддържането на специализираните карти регистри на недвижимото културно наследство. Наредбата следва да е акт, издаден съвместно от министъра на културата и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Неиздаването на всички предвидени подзаконови нормативни актове към Закона за културното наследство оказва негативно влияние върху дейностите, които следва да бъдат регламентирани.

Разпределението на правата и задълженията на държавните органи и частните собственици по управление на недвижимото културно наследство е индикатор за реалната тежест от притежаването на обект – недвижимо културно наследство ще разгледаме. То е уредено в Глава V, Раздел IV. „Права и задължения на собствениците или ползвателите на недвижими културни ценности” на ЗКН и подзаконовите актове към него.

Собствениците, концесионерите и ползвателите на недвижими културни ценности имат следните права:

* на консултации, експертни съвети и препоръки от компетентните органи за опазването на културната ценност;

Това право е декларативно. Не съществува разработена процедура и механизъм за консултиране и препоръки от страна на компетентните органи. Консултациите и препоръките от тези органи се получават обикновено във вид на задължителни предписания.

* да реализират приходи от входни билети, рекламни материали, както и от възпроизвеждане на културната ценност във фотографско, компютърно, видео и друго изображение при условията и по реда на този закон;

Това право се ползва едва след множество процедури и финансови разходи и от него могат да се възползват незначителен брой собственици. Само малка част от НКЦ, получили статут на музеи, могат да събират подобни приходи.

* да кандидатстват за подпомагане по програми, финансово осигурени от държавния, общинския бюджет или от други източници, за извършване на аварийни, укрепителни, консервационни и реставрационни работи, необходими за опазване на културната ценност;

Програмата за подпомагане разпределя твърде малко средства, провежда се един път в годината и при големи разходи за подготовка на документи.

* да събират и получават доброволни парични и други помощи и дарения от отделни лица и институции.

Налице е разминаване между данъчното законодателство и ЗКН. Обектите, за които даренията се признават за данъчни облекчения, са силно ограничени. Предоставянето на парични помощи на недвижими културни ценности не намалява данъците на дарителите. Съгласно чл.31, ал.1, т.13 от ЗКПО за данъчни цели се признават счетоводни разходи за дарения в общ размер до 10 на сто от положителния счетоводен финансов резултат (счетоводната печалба), когато разходите за дарения са направени в полза на културните институти. НКЦ не са културни институти.

Собствениците имат следните задължения:

* да полагат необходимите грижи за тяхното опазване, съхранение и поддържане в добро състояние при спазване на разпоредбите на ЗКН и актовете по прилагането му;

За разлика от останалите собственици на къщи, които могат свободно да решат да не ремонтират къщите си, собствениците на НКЦ са принудени да правят това.

* да уведомяват незабавно НИНКН, регионалните инспекторати по опазване на културното наследство и общинските органи за настъпили увреждания по тях или за действия спрямо тях в нарушение на закона;

Изисква се едновременно уведомяване на няколко държавни органа.

* да съгласуват всички проекти за инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство;

Това задължение е скъпо за прилагане и сериозно ограничава добронамерените собственици. Разходите за консервация и реставрация или други намеси по НКЦ са значително по-високи в сравнение с аналогични дейности по обекти, които нямат такъв статут.

* да предоставят необходимите документи и да осигуряват достъп и съдействие на компетентните органи при осъществяване на правомощията им, посочени в закона;

Правото на всеки компетентен орган да влиза в обекта – НКЦ следва да се прецизира – колко често, с каква продължителност, как се компенсират собствениците за причиненото неудобство.

* да възстановят в същия вид – с оригиналните обемно-пространствени параметри и архитектурни и художествени характеристики при унищожаване на недвижима културна ценност в срок, определен от министъра на културата;

Това задължение е изключително тежко. Ако една къща – недвижима културна ценност има орнаменти, които са се разрушили с годините, нейното възстановяване е изключително трудно – необходими са изображения, архитектурно заснемане и други. В най-добрия случай те може да са налични в НИНКН и собственикът може да получи информация и консултация срещу заплащане. НИНКН предоставя услугата „Извършване на справка от Националния архивен фонд на недвижимите културни ценности“. Тя се извършва по отправено запитване в устна форма, постъпило на електронната поща или след подаване на заявление (по утвърден образец).

* да изпълнява указанията на кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице и регионалния инспекторат по опазване на културното наследство за аварийно укрепване;

Собственикът няма право на собствена преценка как да укрепи аварийно НКН, макар че то ще бъде за негова сметка и ще изпълнява указания. Когато един орган дава указания, би следвало да се ангажира с изпълнението и финансирането им.

* да заплати на общината разходите за обезопасяване и аварийно укрепване. По предложение на назначена от държавните органи комисия собственикът е длъжен да поръча, заплати и представи в Министерството на културата графична, текстова и фотодокументация, достатъчна за изпълнението на реконструкцията. След положително становище на министъра на културата или оправомощени от него длъжностни лица кметът на общината издава заповед за демонтиране на недвижимата културна ценност.

Ако собственикът няма средства да заплати всички разходи за ремонти, имотът може да му бъде отнет – върху имота се вписва законна ипотека в полза на държавата, съответно общината, за обезпечение на вземането им за направените от тях разноски. Държавата, съответно общината, може да поиска от съда да постанови незабавно изпълнение и да издаде изпълнителен лист за направените от нея разноски.

Детайлен преглед на правомощията на органите в сферата на НКН е извършен в раздел 3.1.5.2.

**Закон за туризма**

Законът за туризма урежда обществените отношения, свързани с:

1. управлението, регулирането и контрола върху туристическите дейности, услуги и обекти;

2. туристическото райониране на страната, туристическите райони, създаването, устройството, организацията и дейността на организациите за тяхното управление;

3. правомощията на държавните органи, териториалните органи на изпълнителната власт, организациите за управление на туристическите райони и туристическите сдружения по формиране и провеждане на политика за устойчиво развитие на туризма.

Една от целите на закона е да създаде условия за развитие на културния туризъм като специализиран вид туризъм.

В обхвата на туристическите обекти са включени и посетителските центрове за представяне и експониране на местното природно и културно наследство и недвижимите културни ценности по Закона за културното наследство, културните институти по Закона за закрила и развитие на културата, в случай че са социализирани и предлагат условия за приемане и обслужване на туристически посещения и в съответствие с режимите за опазването им и с вътрешните правилници на лицата, на които е предоставено правото на управление.

**Закон за устройството на територията**

* Урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели.
* За защитени територии за опазване на културното наследство специфични правила и нормативи към устройствените планове или към техните изменения се изработват, ако при съгласуването на заданието за проектиране на устройствен план министърът на културата е определил задължителни изисквания относно обемно-пространственото, архитектурното и стиловото изграждане на предвиденото с плана застрояване за отделни територии, за група имоти или за отделен имот, попадащи в границите на единични или на групови недвижими културни ценности или в техните охранителни зони, които налагат допускане на отклонения от правилата и нормативите.
* Уреден е начинът на застрояване в съседни урегулирани поземлени имоти, който за защитени територии на културно-историческото наследство е различен.
* Предвижда се, че промяна на предназначението на сграда или на част от сграда – обект на културата, може да се извърши при условията и по реда на този закон само след писмено съгласие на министъра на културата.
* В недвижими имоти – културни ценности, разрешение за поставяне на обекти се издава въз основа на схема след съгласуване при условията и по реда на Закона за културното наследство.
* Установени са изисквания относно общите и подробните устройствени планове
* Като първа категория строежи са определени недвижими културни ценности с категория "световно значение" и "национално значение", както и сгради в границите и охранителните зони на археологическите резервати извън урбанизирани територии.
* Като четвърта категория строежи са определени недвижими културни ценности с категория "местно значение".
* Като пета категория строежи са определени недвижими културни ценности с категория "ансамблово значение" и "за сведение".

**Закон за регионалното развитие**

Законът урежда планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контролът и оценката по изпълнението на стратегиите, плановете и програмите за провеждане на държавната политика за регионалното развитие и планирането на пространственото развитие на територията на национално и регионално равнище.

Една от целите на планирането на пространственото развитие е устойчиво развитие и съхраняване на природното и културното наследство.

**3.1.5.2. Правомощия на органите**

Провежданият анализ е с фокус върху държавните органи, които анализът на заинтересованите страни е определил като вътрешни заинтересовани страни.

Детайлен преглед на органите, с правомощия в областта на НКЦ, и техните функции, е представен в приложение №2. Синтезирано правомощията на основните органи в тази сфера са:

**Министерски съвет**

* Ръководи и осъществява държавната политика в областта на културното наследство
* Приема Национална стратегия за културното наследство
* Определя стратегическите цели за управление и опазване на културното наследство, които се включват в стратегията по чл. 2а от ЗЗРК
* Приема планове за опазване и управление на НКЦ

**Министър на културата**

* предоставя статут на недвижими културни ценности;
* възлага и приема планове за опазване и управление на недвижими културни ценности;
* изпълнява правомощията на концедент при възлагане на концесии за недвижими културни ценности – държавна собственост;
* координира, организира и контролира дейността по мониторинг на недвижими културни ценности и разработване на методология и определяне на режими за опазване на недвижимите културни ценности и тяхната среда;
* съгласува заданията за проектиране, плановете за опазване и управление, устройствените планове, техните изменения, специфичните правила и нормативи към тях и инвестиционните проекти – за единични и групови недвижими културни ценности, в техните граници и охранителни зони в предвидените от този закон случаи и инвестиционните проекти за изграждане и поставяне на паметници, монументално-декоративни структури и елементи в публични пространства в урбанизирани и извънселищни територии, както и тяхното преместване или премахване;
* води регистри на движимите културни ценности - национално богатство, на елементите на нематериалното културно наследство, на музеите и други регистри, предвидени в този закон;

**Директор на НИНКН**

* извършва дейност в областта на опазване на недвижимото културно наследство, включително и научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство.
* подпомага министъра на културата при упражняване на неговите правомощия по провеждане на държавната политика в областта на опазването на недвижимото културно наследство;
* провежда дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство, включително и научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство;
* изготвя предварителни и заключителни оценки и мотивирани предложения за деклариране и за предоставяне на статут на недвижими културни ценности;
* прави предложение до министъра на културата за определяне на режимите за опазване на недвижимите културни ценности;
* извършва специализирано документиране на недвижими културни ценности и на наличната информация за тях;
* води публичен регистър на недвижимите културни ценности, включително в електронен вид, по ред, определен в наредбата по чл. 50, ал. 2, поддържа национален документален архивен фонд, включително в електронен вид, и организира информационен център;
* създава и поддържа специализирана карта и регистри по смисъла на чл. 32, ал. 1, т. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър на недвижимото културно наследство;
* издава документи и дубликати, предоставя справки и копия на архивни материали;
* изготвя проекти на планове за опазване и управление, експертизи, планови задания, пилотни проекти и други по недвижимото културно наследство по искане на физически и юридически лица;

**Управителен съвет и изпълнителен директор на Национален фонд „Култура”**

Фондът подпомага развитието на културата, като набира, управлява и разходва средства, предназначени за провеждане на националната политика в областта на културата.

Ръководният орган на Национален фонд “Култура” е Управителен съвет, чийто председател е Министърът на културата. Членове на УС са изтъкнати дейци на културата, представители на творчески съюзи и по един представител на общините, на Министерството на културата и Министерството на финансите. Средствата по фонда се набират от субсидия, определена в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната бюджетна година и други източници на финансиране, упоменати в Чл. 31 от Закона за закрила и развитие на културата. Основно средствата се предоставят за творчески проекти, насочени към развиване на културния сектор.

Управителният съвет взема решения за провеждане на конкурси за финансиране на културни инициативи, целеви програми, творчески проекти и др.

**Министър на туризма**

* Поддържа Единната система за туристическа информация като единна електронна база данни; събира, обработва, съхранява и актуализира данни за ЕСТИ, включително за регистъра на туристическите атракции. В регистъра се вписват и НКЦ.
* Извършва предварителен контрол на заявленията на лицата, кандидатстващи за категоризиране и сертифициране на туристически обекти. Съгласно чл.3, ал.2, т. 9 и 10 от Закона за туризма в обхвата на туристическите обекти попадат недвижими културни ценности – това са посетителските центрове за представяне и експониране на местното културно наследство и музеите, както и недвижимите културни ценности, ако са социализирани.

**Министър на регионалното развитие и благоустройството**

Определя специални разпоредби със специфични правила и нормативи за застрояване, касаещи териториите с наличие на недвижими културни ценности

**Директор на ДНСК**

Директорът провежда държавната политика в областта на националния строителен контрол за строежите от първа, втора и трета категория.

Като първа категория строежи са определени недвижими културни ценности с категория "световно значение" и "национално значение", както и сгради в границите и охранителните зони на археологическите резервати извън урбанизирани територии.

**Общински съвети**

Общинският съвет приема решения за:

1. финансиране на общинските културни институти от общинските бюджети;

2. определяне на стимулиращи за развитието на културните организации в общината размери на местните такси;

3. провеждане на конкурси за културни инициативи, творчески проекти, целеви програми и други, финансирани от общинския бюджет;

4. участие на общината в дружества за съвместна дейност, общински фондации и сдружения за осъществяване на културни дейности;

Общинските съвети създават общински фонд "Култура", при условията и по реда на Закона за закрила и развитие на културата.

**Кметове на общини**

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, както и извършват други дейности, определени в този закон;

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

3. изпълняват правомощията на концедент при възлагане на концесии за недвижими културни ценности – общинска собственост.

**Констатации:**

* Министърът на културата разполага с правомощия, които не съответстват на статута му на орган, който разработва, координира и контролира разработването на държавна политика. Такива са правомощията по съгласуване заданията за проектиране. Ангажиментите на министъра с даването или отнемането на статут, съгласуването на задания и инвестиционни проекти за всички приблизително 40 000 НКЦ изместват фокуса от разработването на политика към изпълнение на политика. Липсата на национална стратегия за НКЦ е пряко следствие от фокусирането на правомощията към частични решения за огромния обем НКЦ, вместо към разработването на политика и мониторинг.
* Наблюдава се централизация на дейностите по провеждането на националната и местна политика и недостатъчно участие на местните общности. Така например министърът на културата предоставя статут на недвижими културни ценности на всички видове НКЦ, в това число и на тези с ансамблово значение и за сведение.
* Министърът на туризма разполага с правомощия спрямо НКЦ, които ЗТ определя като туристически обекти. По този начин МТ навлиза в правомощията на министъра на културата.
* Освен научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство НИНКН извършва и административни дейности в областта на опазване на недвижимото културно наследство, свързани с предоставяне на услуги и вписване в регистри, с участие в разработване на стратегическите цели за опазване на НКЦ.
* Собствениците не разполагат с реални права, а само със задължения, а държавните органи разполагат само с правомощия, но не и със задължения.

**Препоръки за подобрения**

* Да се прецизира разпределението на правомощията между Министерския съвет и министъра на културата по отношение на разработването на политиката в областта на НКЦ. С изменения в чл.12, ал.1 от ЗКН, чл.2а от ЗЗРК и чл.5, ал.1, т.1 от УПМК да се определи кой ръководи разработването на държавната политика и кой я разработва или осъществява.
* Следва да се прегледат обстойно функциите на ключовите звена, отговорни за изпълнението на политиката, за да се идентифицират наличието на дублиране на функции от една страна или празноти в нормативната уредба от друга. Извършеният преглед на органите на власт, с функции в сферата на опазването и управлението на недвижимото културно наследство, показва, че с правомощия разполагат редица централни и териториални органи. Задълбочен преглед е извършен в рамките на т. 3.1.8 на настоящия анализ. Прецизирането на функциите следва да бъде извършено, както между отделните органи на централната власт, ангажирани с тази политика, така и между тях и териториалните администрации.
* НИНКН следва да се фокусира върху научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство. От нейните функции да отпаднат функциите по поддържане и вписване в регистри, участие в изготвянето на стратегическите цели в областта на НКН, предоставяне на услуги и др. Необходимо е да отпадне и функцията по осъществяване на обучение. Това не изключва участие на експерти от НИНКН в обучения, но не и организирани като част от функциите на института.
* Да се промени разпределението на правата и задълженията на собствениците и държавните органи, в съответствие с Конституцията, която задължава държавата да се грижи за опазване на културното наследство. Да се предвидят задължения за държавните органи да осигуряват финансово подпомагане, безплатни консултации, издаване на определени документи без такси, както и данъчни облекчения за собствениците на обекти със статут на НКЦ.

### **3.1.6. Преглед на мисията и визията на органите, с функции в сферата на НКН**

Докато правната рамка и регламентация дават на институцията мандат за действия в дадена сфера, ръководството следва да гарантира, че организацията се ръководи от ясна мисия (накъде отиваме?) и визия (къде искаме да бъдем?), в рамките на цялостната политика и стратегическа рамка.

Визията на организацията е образното представяне на смисъла на нейната дейност и дълготрайните перспективи за развитие. Визията е насочена главно към бъдещето и затова често при постигане на желаното състояние на организацията губи своята "сила", изисквайки формулирането на нова такава. Тя трябва също да бъде лаконична и удобна за възприемане, вдъхновяваща и заслужаваща доверие от всички заинтересовани страни. Освен това е добре да бъде по-проста като образ на желаното бъдеще и да съдържа ориентири за разработване на стратегическите цели на организацията.

Съгласно Методологията за стратегическо планиране в Република България, визията трябва да бъде:

* Вдъхновяваща – ясна и предизвикателна;
* Фокусираща – дава цел и посока;
* Ориентирана към бъдещето – взема предвид добрите неща от миналото;
* Насочваща – дава насоки, без да ограничава;
* Устойчива – дава дългосрочна перспектива, без да я циментира;
* Съобразена с макроцелите на социално-икономическо развитие, посочени в Националния план за развитие.

За разлика от стратегическата визия, мисията на организацията дава информация за вида, мащабите на дейност, различия от останалите, без да обхваща в конкретност перспективите за бъдещо развитие и други промени. Тя се състои в решаване на проблемите на потребителите и заинтересованите страни. Мисията детайлизира статуса на организацията и осигурява ориентирите за изработване на стратегическите цели на различните организационни равнища.

Някои характеризират мисията като по-обща цел, като за нейното изпълнение организацията следва да разработи съответстващи на нея конкретни генерични и специфични цели на по-ниско равнище.

Осъществяване на мисията и визията на една обществена организация означава да се правят важни избори относно пътя, който предстои, с оглед рамката на политиката, наличните ресурси, нуждите и очакванията на потребителите и заинтересованите страни. Въз основа на мисията, визията и ценностите, организационните стратегии започват със задълбочен анализ, дефиниране на стратегически цели и тяхното каскадиране към конкретни мерки и оперативни планове, които могат да се изпълняват, наблюдават и адаптират с течение на времето.

Наличието на стратегическа визия и мисия на основните заинтересовани страни в реализирането на политиката в сферата на НКН, която да е в съответствие със стратегическите документи разгледани по-горе, ще гарантира, че заложените цели в тези документи ще бъдат конкретизирани и възприети като ключови от органите на власт, които следва да се ангажират приоритетно с тяхното изпълнение.

**Министър на културата**

В рамките на извършения преглед е установено, че мисията на Министерството на културата е определена в Доклада към бюджетната прогноза за периода 2018-2020 г. по бюджетни програми. Мисията е следната:

*Укрепване, популяризиране и развитие на българската идентичност, култура и духовни ценности.*

В същия документ е определена и визията в областта на НКН:

*„В областта на опазването на недвижимото културно наследство е необходимо да бъдат активирани усилията за увеличаване на финансирането за извършване на археологически проучвания, реставрация и съпътстваща консервация /укрепване, защитни покрития, вертикална планировка и др./ на значими археологически обекти, както и извършването на консервационно-реставрационни работи на недвижими културни ценности с цел тяхното запазване и социализация. Ще продължи актуализирането на Националния регистър на недвижимите културни ценности и неговата дигитализация с цел подобряване на контрола и разрешителния режим при тяхното използване.*

*За по-ефективното осъществяване на политиката по опазване на културното наследство ще бъдат предприети действия за изготвяне на цялостен проект на ЗИД на ЗКН, както и за актуализиране на подзаконовата нормативна уредба.*

*Ще продължат дейностите по: възлагане на задания и проекти на планове за опазване и управление на недвижими културни ценности от световно значение и на археологически резервати; включване в Индикативната листа на Република България на недвижими културни ценности с потенциал за вписване в списъка на световното наследство; подготвителни действия за изработване на номинации за вписване на обекти в списъка на световното наследство.*

*За достигане на по-висока технологична обезпеченост и сигурност в системата за опазване на културното наследство и повишаване на качеството и социализирането на недвижимите културни ценности е необходимо да се осигури достатъчен капацитет и да бъдат подкрепени усилията за осъществяване на непрекъснат мониторинг на тяхното състояние и на предварителен, текущ и последващ контрол чрез издаване на становища по устройствени и инвестиционни проекти, извършване на проверки и налагане на съответните санкции на нарушителите.”*

От посочената визия по-горе прави впечатление, че не са спазени добрите практики и принципи при формулиране на визия. Представената визия е прекалено детайлна, като засяга конкретни области от политиката, в сферата на НКН и звучи по-скоро като отделни мерки, които следва да бъдат предприети в тази област, а не като обща мотивираща визия за бъдещо състояние на сектора.

В областта на секторната политика, както и като цяло в областта на културата не са приети никакви секторни стратегически документи, като липсва и цялостна стратегическа визия на министерството. Това означава, че секторната политика няма ясна насока за стратегическо развитие, както и обща визия, съгласувана на национално равнище.

**Директор на НИНКН**

Институтът няма формулирани мисия и визия за развитие.

**Министър на туризма**

Мисията на Министерството на туризма (МТ) е да води ясна и прозрачна туристическа политика, която защитава държавния и обществения интерес, и е основана на европейските принципи. МТ ще работи за позициониране на България като добре позната и предпочитана целогодишна туристическа дестинация, с ясно разпознаваема национална идентичност, съхранена култура и природа, заемаща водещо място сред туристическите дестинации в Централна и Източна Европа. Усилията на МТ ще са фокусирани и върху развитието на специализираните видове туризъм, повишаване качеството на националния туристически продукт и неговата конкурентоспособност, привличане на повече туристи. В Стратегията за устойчиво развитие на туризма 2014 - 2020 е формулирана следната визия за развитие на страната в сферата на туризма: „България - добре позната и предпочитана целогодишна туристическа дестинация с ясно разпознаваема национална идентичност и съхранена култура и природа, заемаща водещо място сред петте топ-дестинации в Централна и Източна Европа.“

Въпреки наличието на разработени мисия и визия на Министерството на туризма, в тях не е подчертано значението на недвижимото културно наследство за развитието на туризма в България.

**Началник на ДНСК**

ДНСК няма мисия и визия, в които да е подчертано значението на недвижимото културно наследство.

**Кмет на община Банско**

Общината няма формулирана обща мисия.

За целите на ОПР на община Банско за периода 2014-2020 г. се формулира следната визия: „Община Банско – динамично развиваща се, икономически силна и сигурна териториална единица – желана Европейска туристическа дестинация, привлекателна територия за живот – населена от хора проспериращи, спокойни за работата си, живота си и бъдещето на децата си.”

В Стратегията за опазване на културното наследство на територията на община Банско 2015 -2020 е формулирана визия за състоянието на културното наследство към края на 2020 г.: Община Банско е придобила широка популярност като е усъвършенствала интегрирания си туристически продукт чрез значително подобрение на експозицията на уникалното си културно богатство, модерно експонирани, социализирани и достъпни за посетилите са недвижимите и движимите ценности, обогатена е програмата на сценичните събития.

Мисията на общинската администрация в тази сфера е да изпълнява ролята на задвижващ механизъм за опазването на местното културно-историческо наследство и обединител на усилията в тази посока. Тя определя рамката и правилата на развитие и създава по-добри условия и среда за реализацията на частната инициатива. Общинската администрация работи в сътрудничество и партньорство с всички заинтересовани страни на територията на общината. Тя е коректен и лоялен партньор, който влага време и средства за стимулиране и стартиране на различни процеси, като гарантира връщането на общинските приходи от туризъм в туристическите дейности и инициативи и съдейства за намирането на допълнителни фондове за финансиране чрез донорски програми и проекти.

Въпреки че община Банско има формулирани конкретна мисия в сферата на опазването и управлението на НКН, препратки към тях не са установени в общата мисия на общината. Елементи от формулираните визия и мисия на общината в сферата НКН следва да бъдат включени в общата мисия и визия на общинската администрация, за да се гарантира признаването на важността на тези дейности в цялостната работа на община Банско.

**Констатации:**

* В разработените визия и мисия на някои организации, с ключова роля за опазване и развитие на НКЦ, не се реферира по никакъв начин към техните функции и цели в тази сфера.
* При формулирането на мисия и визия не са спазени основните принципи и добри практики за тяхното разработване.
* Липсата на мисия и визия, формулирани в стратегически документ, не позволява да се гарантира пряка връзка между заложените цели в стратегическите документи на национално и териториално равнище в сферата на НКН и целите на отделните администрации, с ключова роля в изпълнение на политиката.

**Препоръки за подобрения:**

* Необходимо е да се разработят и приемат мисия и визия на административните структури, които все още нямат такива. Това ще спомогне фокусът в дейността на администрацията да се ориентира към изпълнението на основните стратегически цели и ще гарантира, че те са отразени впоследствие и в годишните цели на отделните администрации.
* Организациите, които имат ключова роля по отношение опазването и управлението на недвижимите културни ценности, следва да включат в своята мисия препратки към тези свои основни дейности, за да се очертаят като приоритет в работата им.
* Мисията и визията следва да бъдат разработени при спазване на основните принципи и насоки за тяхното формулиране, за да се въведе стандартен модел за всички административни структури.

### **3.1.7. Преглед на консултативните органи и органите за междуведомствена координация**

Едно от необходимите условия за постигането на по-добро управление и за повишаване на ефективността на публичните политики е създаването и поддържането на работещи координационни механизми между държавната власт (централна и местна) и различни заинтересовани страни от частния, респективно неправителствения сектор в процеса на разработване на политиките. За целта съгласно чл. 21, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА) Министерският съвет създава съвети, както и работни експертни групи във връзка с осъществяване на свои правомощия или в изпълнение на конкретни задачи, произтичащи от нормативни актове или решения на Народното събрание, към министрите, според чл.45, ал. 1 от Закона за администрацията могат да се създават съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство”.

Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната изпълнителна агенция”.

За целите на настоящия анализ е направено проучване на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности – СЕСОНКЦ по чл.64 от ЗКН, Националния съвет по туризъм и обществените съвети за закрила на културното наследство към общините по чл.17, ал.1 от ЗКН.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование на органа/съвета | Състав | Брой проведени заседания | Брой взети решения |
| СЕСОНКЦ | директорът на НИНКН  директорът на Центъра за подводна археология  директорът на Инспектората  един представител на специализираните институти при БАН  един представител на Камарата на архитектите  експерти по реставрация и консервация  други специалисти, определени от министъра на културата | 2018 г. – 5 броя | Няма публични данни |
| Национален съвет по туризъм | Министърът на туризма определя представителите на държавата в Националния съвет по туризъм съгласувано с ръководителите на съответните държавни ведомства.  Представители на държавата, туристически сдружения, сдружения на въздушни, сухопътни и водни превозвачи, национално представените сдружения на потребителите в Република България и НСОРБ | Няма публични данни | Няма публични данни |

Таблица 2 Консултативни съвети – състав, брой заседания и решения

**3.1.7.1. Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности**

СЕСОНКЦ е създаден с чл.64, ал.2 от ЗКН, който предвижда, че към министъра на културата се създава Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности.

Със същата алинея е определен съставът на съвета. В състава на съвета се включват директорът на НИНКН, директорът на Центъра за подводна археология, директорът на Инспектората и по един представител на специализираните институти при БАН, на Камарата на архитектите, както и експерти по реставрация и консервация, вписани в регистъра по чл. 165, и други специалисти, определени от министъра на културата.

С ал.5 на чл.64 на министъра на културата е делегирано определянето на устройството, организацията на работа и финансирането на съвета. Правилникът за устройството, организацията на работата и финансирането на СЕСОНКЦ е издаден от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 48 от 24.06.2011 г.

**Констатации:**

* Статутът на СЕСОНКЦ не съответства на изискванията на ЗА. СЕСОНКЦ е съвет към министъра на културата. Като такъв би следвало ЗКН да съобрази статута му със ЗА. Вместо статут на консултативно звено за решаване на проблеми от специалната компетентност на министъра с правилника съветът е определен като постоянно действащ орган. Причината за определянето като постоянно действащ орган е големият обем текущи задачи, които съветът трябва да решава;
* Разглеждането на значителна част от въпросите, които са предоставени за решаване от съвета не изисква експертна оценка. Такива са например годишната програма за идентифициране на недвижими културни ценности по чл. 57 от Закона за културното наследство, предложена от НИНКН и финансирана от Министерството на културата чрез бюджета на НИНКН, както и опазването на недвижими културни ценности - държавна собственост, при предоставянето им на концесии. Експертно участие е необходимо на етап идентифициране, което се прави от НИНКН, от научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица. Експертно участие е необходимо и на етап деклариране.
* Съществува разминаване между идеята за създаване на експертен съвет и определеният в закона състав на съвета. Анализът на състава не открива логика, която да определя изброените служители на ръководна длъжност като експерти.
* Функциите на съвета са изключително широки и с много голям обхват. В чл.3 от правилника са конкретизирани общо 17 функции на съвета. Сред тях са такива функции като деклариране, прекратяване на временен режим и отказ за деклариране на обекти, които могат да бъдат определени като недвижими културни ценности; предоставяне на статут, промени в статута и отнемане на статут на недвижими културни ценности и обявяване на защитени територии, когато в определени зони има данни за наличие на археологически обекти във връзка с чл. 79, ал. 7 ЗКН. При преглед на записите в интернет се вижда, че те протичат по идентичен начин – доклад на НИНКН и гласуване без обсъждане.
* Разглеждането на всички въпроси, свързани с деклариране, прекратяване на временен режим, предоставяне и промени в статута забавя всички процедури, които трябва да минат през съвета.
* Несъвместимо с функциите на инспектората е участието на неговия директор в състава на съвета. Тъй като НИНКН е вносител на материалите в съвета неговият директор не би следвало да е член на съвета.
* Като цяло липсват аргументи в съществуването на съвет, на който НИНКН да внася предложения и те да се обсъждат и приемат с участие на директора на НИНКН и представители на МК, при които впоследствие отива съответната преписка.

**Препоръки за подобрения:**

* Съветът да се трансформира от експертен и вътрешноведомствен в консултативен орган към министъра на културата.
* В съвета да се включат представители на МТ, МРРБ / ДНСК, областни управители и общини за да се преодолее вътрешноведомствения му характер.
* Да се стесни значително обхватът на функциите на съвета и като останат следните:
  + включване на недвижими културни ценности или на смесени природни и културни ценности в Индикативната листа за културното и природното наследство на Република България.
  + правилата за управление на недвижими културни ценности и докладите от регистрираните вероизповедания за дейностите по опазването им съгласно чл. 13, ал. 2 ЗКН;
  + искания от религиозни институции за извършване на обредни ритуали и богослужения в недвижими културни ценности – държавна собственост, съгласно чл. 79, ал. 8 ЗКН;
  + специфични изисквания за опазване на недвижими културни ценности при учредяване на вещно право на ползване върху земя по чл. 162, ал. 1 ЗКН, както и при предприемането на действия по чл. 162, ал. 2 ЗКН;
  + годишната програма за мониторинг върху състоянието на недвижими културни ценности във връзка с чл. 14, т. 12, буква "в" ЗКН, предложена от НИНКН и финансирана от Министерството на културата чрез бюджета на НИНКН;
  + годишната програма за идентифициране на недвижими културни ценности по чл. 57 от Закона за културното наследство, предложена от НИНКН и финансирана от Министерството на културата чрез бюджета на НИНКН;
  + опазването на НКЦ – държавна собственост, при предоставянето им на концесии;
  + опазването на обекти, свързани с българската история и култура, извън територията на Република България;
  + програми, задания за проектиране, устройствени и инвестиционни проучвания и проекти, включително и проекти по чл. 74 от Закона за културното наследство;
  + методологии и технологии за консервация, реставрация и интегриране на единични и групови недвижими културни ценности и намеси в техните граници и охранителни зони;
  + други, свързани с подпомагане на министъра на културата при провеждане на политиката в областта на НКН.

С отпадането на функции, съветът реално ще се превърне в консултативен орган, а няма да представлява задължителен етап от всяка процедура, свързана със статута на НКЦ.

**3.1.7.2. Национален съвет по туризъм**

Съгласно чл.7 от Закона за туризма Министърът на туризма определя представителите на държавата в Националния съвет по туризъм съгласувано с ръководителите на съответните държавни ведомства. В състава на Националния съвет по туризъм участват представители на държавата, туристически сдружения, сдружения на въздушни, сухопътни и водни превозвачи, национално представените сдружения на потребителите в Република България и НСОРБ.

В състава на съвета е включен и заместник-министър на културата.

Съгласно чл.13 от ЗТ кметовете на общини създават общински консултативни съвети по туризма.

**Констатации:**

* обектите, които са НКЦ имат статут на туристически обекти. Независимо от това техни представители – собственици, концесионери или ползватели на НКЦ не са представени в Националния съвет.
* МК, НИНКН и собствениците, концесионерите или ползвателите на НКЦ, които не са общинска собственост не са представени в съветите.

**Препоръки за подобрения:**

* в състава на Националния съвет да се включат като членове и наблюдатели собственици, концесионери или ползватели на НКЦ
* в състава на общинските съвети да се включат представители на собственици на НКЦ, както и да се разработят механизми за съгласуване с МК на включените в общинските програми мерки, които засягат обекти, които не са общинска собственост.

**3.1.7.3. Обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината**

Съгласно чл.17, ал.1, т.2 от ЗКН кметовете създават обществен съвет като консултативен орган към общината. В ЗКН липсват каквито и да било други разпоредби относно статута на този съвет. Липсва информация колко общини са създали такъв съвет.

**3.1.7.4. Обществено-експертни съвети и комисии**

Съгласно чл.18 от ЗЗРК при осъществяване на функциите си общините се подпомагат от обществено-експертни съвети и комисии, в които участват представители на творчески съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Обществено-експертните съвети и комисии са консултативни органи, които се създават за определен срок със заповед на кмета на общината. Обществено-експертните съвети дават мнения и оценки за дейността на общинските културни институти, регионалните културни институти, за съчетаване на принципите на националната културна политика с местните условия и традиции, за определени произведения на изкуството и културата, които могат да увредят душевното здраве на децата и младежите.

**Констатации:**

* Липсва обвързаност между функциите на обществените съвети към общината и СЕСОНКЦ. Обикновено при създаване на съвет на национално ниво и съвети на общинско ниво е необходимо да има известно съвпадение в техните функции.
* Не са определени нормативно задачите на съветите;
* Не са уредени нормативно функциите на съветите по отношение изпълнението на общинската стратегия за опазване на културното наследство по чл.17, ал.2 от ЗКН;
* Съществува разминаване в изискването на ЗКН стратегиите за опазване да се приемат от общинските съвети, а съветът за закрила да се създава от кмета. На първо място разминаването е терминологично – стратегията е за опазване, а съветът е за закрила. На второ място следвайки общите изисквания към стратегическите документи, съгласно методологията за стратегическо планиране, би следвало общинската стратегия да включва собствен механизъм за мониторинг, при което е възможно в общинската стратегия да се предвиди отделен съвет за опазване, който да съществува паралелно с общинския съвет за закрила.
* Функциите на обществено-експертните съвети и комисии по ЗЗРК, в частта им относно съчетаване на принципите на националната културна политика с местните условия и традиции, биха могли да включват и теми, свързани с НКЦ. В този смисъл е налице припокриване с функциите на обществения съвет за защита на културното наследство.

**Препоръки за подобрения:**

* Функциите и съставът на обществените съвети съветите да се определят нормативно.
* Функциите на съветите за закрила на културното наследство да се обвържат с разработването, изпълнението и отчитането на общинската стратегия за опазване на културното наследство.
* В състава на съветите за закрила на културното наследство да се включат представители на туристическия бранш.
* МК да осъществи контрол за изпълнението на задължението за създаване на общински съвети за закрила на културното наследство от страна на общините.
* Да се регламентира взаимодействието между Обществения съвет за закрила на културното наследство и Общинския експертен съвет по устройство на територията. В ОЕСУТ да се включат представители на звената, които имат функции в областта на НКЦ в общината.

### **3.1.8. Преглед на функциите на основните звена, подпомагащи органите на власт за изпълнение на правомощията им**

Тъй като функционалният анализ е с фокус върху държавната политика за НКН, то основните звена следва да имат функции, свързани с опазване и представяне на НКЦ. За част от органите, подпомагани от тези звена, дейностите по изпълнение на държавната политика за НКН са елемент от специалната им компетентност, без да я изчерпват. За други това изпълнение изчерпва специалната им компетентност, доколкото е единствена и главна цел на нормативния акт за създаването им.

Прегледът цели да установи дали основните звена осигуряват с функции правомощията на съответните органи, както и дали основните звена разполагат с капацитет да изпълняват функциите си.

За да запази своя фокус, функционалният анализ на изпълнението на държавната политика в сферата на недвижимото културно наследство, в тази си част се съсредоточава върху анализа на ограничената съвкупност от звена, формираща съществената част от изпълнението чрез приноса си, но също така и върху мрежата от интензивни връзки и отношения на координация и взаимодействие, която предопределя дела им в общия принос.

Избраните звена, включително и в съответствие с резултатите от анализа на заинтересованите страни, са:

* Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство" в Министерството на културата
* Дирекция „Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства" в Министерството на културата
* Национален фонд „Култура“ и общински фондове „Култура“
* Дирекция „Изучаване, регистри и Национален документален архивен фонд“ в НИНКН
* Дирекция „Териториалноустройствена защита и мониторинг“ в НИНКН
* Дирекция „Строителен и устройствен контрол" в ДНСК
* Главна дирекция „Туристическа политика" в Министерството на туризма.

**Министерство на културата**

Две дирекции от специализираната администрация на Министерството на културата – дирекция „Културно наследство, музеи и изобразително изкуство“(КНМИИ) и Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство“(ГД ИОКН) имат функции по отношение изпълнението на заложените функции в областта на недвижимото културно наследство.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | **Наименование на дирекцията** | **Численост** | | 1. Главна дирекция "Инспекторат за опазване на културното наследство", в т.ч. | 18 | | централно управление | 8 | | регионални инспекторати | 10 | | 2. Дирекция "Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства" | 15 | |

Таблица 3 Дирекции в МК с функции в областта на НКЦ

Що се отнася до обезпечеността на двете дирекции, а оттам и на министъра на културата, състоянието е крайно неблагоприятно.

Числеността на ГД ИОКН (18 щатни бройки) е най-ниската сред дирекциите, които имат статут на главна дирекция в българската администрация. Определените бройки за инспектори са крайно недостатъчни, предвид броя на недвижимите културни ценности. За сравнение числеността само на Регионалната здравна инспекция във Варна е 146 щ. бр. На основание ЗКН е създаден Инспекторат за опазване на културното наследство, под формата на главна дирекция с териториални звена, като специализиран орган към министъра на културата. С това се изпълнява законовото изискване за създаване на регионални инспекторати по опазване на културното наследство в районите за планиране. Сред правомощията на инспектората са осъществяването на контрол за спазването на законовите разпоредби и на актовете в сферата на опазването на движимите и недвижими културни ценности.

Във функциите на ГДИКОН са вменени не само контролни, но и редица организационни и административни дейности, както по отношение на движимото, така и относно недвижимо културно наследство. ГДИКОН има разписани общо 24 функции, част от които функции не са типични за специализиран инспекторат:

* организира процедури по съгласуване и издаване на разрешения, за които компетентен орган е министърът на културата;
* води регистри по ЗКН и организира процедурите по издаване на необходимите разрешения и удостоверения
* участва в държавните приемателни комисии по ЗУТ в случаите на приемане на обекти по чл. 83 ЗКН и в приемателни комисии, когато възложител е министърът на културата;
* участва със свой представител в СЕСОНКЦ;
* организира процедурата по чл. 158а ЗКН за приемане на приключили спасителни и редовни теренни археологически проучвания;
* организира процедурата по чл. 160, ал. 2 и 3 ЗКН за новооткрити археологически обекти.

Част от тези функции са свързани с териториалноустройствена защита, а не с контрол.

По сходен начин стоят нещата и с числеността на Дирекция "Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства", която също е крайно недостатъчна за възложените й функции. Съгласно Устройствения правилник дирекцията има предвидени 42 функции. По-важните от тях в областта на НКЦ са:

* подпомага министъра при определянето на стратегията, приоритетите и механизмите за провеждане на държавната културна политика и при осъществяването на предвидените в ЗКН и в други нормативни актове ръководни, регистрационни, разрешителни и съгласувателни функции;
* води регистрите по ЗКН и организира процедурите по издаване на необходимите разрешения и удостоверения;
* участва в разработването на нормативни актове, свързани с опазването на движимото и недвижимото културно наследство и представянето на културните ценности, с музейната дейност и изобразителните изкуства;
* оказва методическа и експертна помощ в областта на опазването и представянето на културното наследство на музеите и галериите и на физически и юридически лица;
* организира, координира и участва в процедури по разпределяне на държавната субсидия за финансиране на проекти и дейности;
* координира и съдейства за провеждане на национални и международни научни и културни прояви по проблемите на движимото и недвижимото културно наследство, музеите и изобразителните изкуства;
* осъществява координация с Националния институт за недвижимо културно наследство и с Центъра за подводна археология;
* осигурява административно-технически работата на СЕСОНКЦ, изготвя протоколите от заседанията на съвета, актовете на министъра при деклариране, предоставяне или промяна на статут и уведомленията по чл. 66 от Административнопроцесуалния кодекс за тези актове, организира процедурата за включване на недвижимите културни ценности в Индикативната листа на Република България и за вписване на недвижими културни ценности в Списъка на световното културно и природно наследство;

Прави впечатление, че по подобие на инспектората и дирекция КНМИИ разполага с множество функции в сферата културното наследство, което затруднява поставянето на специфичен фокус в работата и по отношение на обектите НКЦ.

Анализът на функциите позволява да се направи изводът, че функциите на дирекциите са релевантни спрямо областите на политика, за които отговаря министърът на културата. В техните функции са отразени всички правомощия на министъра, произтичащи от ЗКН и Закона за закрила и развитие на културата.

В същото време се наблюдава дублиране на функции между ГД ИОКН и Дирекция "КНМИИ". По-специално дублирането е свързано със следните функции:

|  |  |
| --- | --- |
| Главна дирекция ИОКН | Дирекция "Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства" |
| 3. организира процедури по съгласуване и издаване на разрешения, за които компетентен орган е министърът на културата;  4. води регистри по ЗКН и организира процедурите по издаване на необходимите разрешения и удостоверения | води регистри по ЗКН и организира процедурите по издаване на необходимите разрешения и удостоверения: |

*Таблица 4 Дирекции с дублиращи се функции в Министерството на културата*

Дублирането се състои в това, че и двете дирекции организират процедури по издаване на разрешения. ГД ИОКН, предвид функциите си, не би следвало да се занимава изобщо с издаване на разрешения, а само с контрол.

Дирекция "Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства" осъществява координацията с НИНКН и с Центъра за подводна археология. Това означава, че Главната дирекция не може да работи пряко с НИНКН, независимо от йерархичното разположение на главната дирекция и общите процедури по различни политики.

**Регистри, поддържани от МК**

Проблеми и дублиране на функции са установени и по отношение на регистрите, които поддържа Министерството на културата. Съгласно функциите, които по принцип изпълнява един инспекторат, ГД ИОКН не следва да се занимава с поддръжка на регистри. В момента обаче главната дирекция също е ангажирана в процеса по администриране и поддържане на регистрите в МК, което води до определена неефективност в дейността.

В МК се поддържат общо 22 регистъра, от които 2 са свързани с недвижимото културно наследство:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование на регистъра** | **Правно основание за водене на регистъра** | **Какви данни съдържа регистърът** | **Източник на данните, които подлежат на вписване в регистъра** |
| Публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация | Чл. 165, ал. 1 от Закона за културното наследство; Наредба № Н-3 от 6.04.2011 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация | 1. трите имена и ЕГН на заявителя; 2. гражданство; 3. адрес за контакт, телефон и електронен адрес; 4. номер на диплом за завършено висше образование и наименование на учебното заведение, което го издава; 5. документ, удостоверяващ допълнително получена специализация; 6. области на дейност по консервация и реставрация; 7. професионална практика и нейната продължителност; 8. номер на удостоверението за вписване; 9. заповед за отказ за вписване; 10. заповед за заличаване на вписването. | заявление по образец съгласно приложение № 1 от Наредбата |
| Регистърът на разрешенията за извършване на археологически проучвания, | Чл. 150, ал. 2 от Закона за културното наследство; |  |  |

*Таблица 5 Регистри, свързани с административното обслужване в МК*

Съгласно Наредба № Н-3 от 6.04.2011 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация, в публичния регистър се вписват трите имена, специалност в областта на консервацията и реставрацията и адрес. По тези данни от публичния регистър е невъзможно собственик да се ориентира и да се свърже с лице, вписано в регистъра за възлагане на конкретна задача. Проблем е, че от регистъра не може да се направи извод кое лице може да подготви документация за представяне пред НИНКН и МК, кое лице може да извърши дейности по консервация и реставрация, или контрол върху дейността на невписани в регистъра лица. Не може да се получи и информация за областите на дейност по консервация и реставрация, в които лицето е специалист, които могат да бъдат:

* архитектурно-строителни, археологически, парково-градинско изкуство, селищни структури и територии, както и етнографски с тези характеристики;
* произведения на изящните и приложните изкуства, както и археологически, писмени и книжовни, етнографски и други с тези характеристики;
* технически съоръжения, механизми и други подобни предмети, както и етнографски с тези характеристики; природни образци и антропологични останки.

Асоциацията на реставраторите в България, изразява становище, че ЗКН и предвидените с наредбата изисквания към лицата, вписани в регистъра обезсмисля специализираното образование по реставрация. Проблемна е разпоредбата на чл.164, ал.2, т.3 от ЗКН, която допуска и вписване и на лица с друга специалност със специализация в съответната област на консервация и реставрация или с приложение в процеса на консервация и реставрация и имат най-малко 5 години професионален опит в същата област.

Не е без значение и че изискванията се отнасят към отделно лица, а дейността по консервация и реставрация да изисква ангажирането на голям екип други специалисти – занаятчии, строители, фотографи, лаборанти и др.

**Констатации:**

* Собствениците се затрудняват да изберат екип за извършване на консервацията и реставрацията на базата на регистъра.
* Изискванията към лицата създават възможности за вписване на лица, които не са специалисти по консервация и реставрация.

**Предложения за подобрения:**

Необходимо е да се прецизират критериите за вписване в регистъра по чл.165 от ЗКН като лицата, неотговарящи на новите изисквания се отпишат от регистъра.

**Процедура по финансово подпомагане от МК**

Друга част от функциите, изпълнявани от министъра на културата, са по отношение на финансовото подпомагане на собствениците на НКЦ. При анализа е установено, че в ЗКН не съществуват изрични правомощия на министъра в тази сфера и възможност да се подпомагат собствениците. Съществуват общи разпоредби за възможността да бъде извършвано финансиране, което обаче се съдържа в чл. 14, ал. 2, т. 1 от Закона за закрила и развитие на културата. В него се предвижда възможността Министерството на културата да осъществява финансово подпомагане на културни инициативи, целеви програми, творчески проекти и други след провеждане на конкурси. На основание на същия закон, със Заповед № РД 09-180/16.03.2018 г. на министъра на културата са утвърдени Правила за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности.

По-долу е предоставена справка за броя на постъпилите проекти в МК за предоставяне на финансова подкрепа чрез бюджета на Министерството на културата за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности и за каква сума по години (2015 - 2018), както и за отпуснатите средства по години (2015 – 2018 г.).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Година | Одобрени със ЗДБРБ | Обща сума на постъпили в МК искания за КРР | Обща сума на одобрени от МК и изплатени средства за КР |
| 2015 | 500 000 | 1 450 541 | 496 472 |
| 2016 | 500 000 | 1 620 268 | 449 860 |
| 2017 | 1 000 000 | 3 466 871 | 675 260 |
| 2018 | 1 500 000 | 2 210 672 | 1 261 042 |

Таблица 6 Одобрени и изплатени средства за подпомагане на дейности за консервация и реставрация в периода 2015 – 2018 г.

От данните по-горе се вижда, че за изследвания период е налице значително по-ниско финансиране на дейностите по управление и опазване на НКЦ, спрямо необходимите средства. Извършеният анализ на бюджетните прогнози и реално утвърдените разходи за политиката също показва значителни различия между планираното и осигуреното финансиране.

Въпреки отчетените значителни различия между общите постъпили заявки в Министерството на културата по отношение на финансова подкрепа за КРР, не са изготвени необходимите анализи и мотивирани предложения за съобразяването на заложеното финансиране, съгласно ЗДБРБ, с реалните потребности. По този начин разходите по програма „Опазване на недвижимото културно наследство“, както и заложеното в бюджетната прогноза от страна на Министерството на културата не са обосновани с необходимите данни. Липсва цялостна информация за състоянието на всички обекти, които попадат в обхвата на НКН, за да може да се изготви мотивирано предложение за необходимото финансиране за тях. С оглед на това, при планиране на дейностите по КРР, по информация на Министерството на културата се използват различни индикатори като културна значимост, степен на риск, възможност за социализация, разходи от предходни години и др., които обаче не са комбинирани с необходимата информация относно фактическото състояние на обектите НКЦ и финансовите потребности.

Разходите по бюджетна програма "Опазване на недвижимото културно наследство" за периода 2015-2018 г. са представени в таблицата по-долу:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Видове разходи (лв.)** | **2015 г.** | | | **2016 г.** | | | **2017 г.** | | | **30.06.2018 г.** | |
| **ЗДБРБ** | **уточнен план** | | **ЗДБРБ** | **уточнен план** | | **ЗДБРБ** | **уточнен план** | | **ЗДБРБ** | **уточнен план** |
| **I.Общо ведомствени, в т.ч.** | 3 402 170 | 4 224 649 | | 2 607 170 | 4 840 489 | | 2 607 170 | 2 372 920 | | 2 483 200 | 2 483 200 |
| Персонал | 1 083 870 | 1 057 104 | | 1 083 870 | 873 812 | | 1 083 870 | 978 433 | | 959 900 | 959 900 |
| Издръжка | 1 523 300 | 647 544 | | 1 523 300 | 476 910 | | 1 523 300 | 560 241 | | 1 523 300 | 1 523 300 |
| Капиталови разходи | 795 000 | 2 520 001 | | 0 | 3 489 767 | | 0 | 834 246 | | 0 |  |
| **II. Администрирани разходи** | 1 003 700 | 1 577 901 | | 1 003 700 | 1 045 977 | | 2 003 700 | 1 876 149 | | 3 003 700 | 3 003 700 |
| **II. Общо разходи** | **4 405 870** | **5 802 550** | | **3 610 870** | **5 886 466** | | **4 610 870** | **4 249 069** | | **5 486 900** | **5 486 900** |

Таблица 7 Разходи по бюджетна програма „Опазване на недвижимото културно наследство“, 2015 - 2018

Забележка: В отчетните данни са представени консолидираните разходи по програмата – администрирани разходи по други бюджети

Прави впечатление, че за последните 4 години по бюджетна програма "Опазване на недвижимото културно наследство" са предвиждани еднакви разходи за консервационно-реставрационни работи за създаване и опазване на културните ценности и за теренни археологически проучвания и теренна консервация на недвижими археологически културни ценности. Общите разходи за 2017 и 2018 г. се увеличават чувствително спрямо предишните години, но в номинално изражение все още са твърде малко, с оглед броя на обектите и необходимата финансова подкрепа:

Графика 10 Разходи за финансиране на НКЦ в това число на конкурсен принцип

С оглед установяване на приоритетността на разходите за НКЦ е направен преглед на планираните разходи за 2019 г. Те показват, че разходите за НКН са само 3,5% от разходите по бюджета на Министерството на културата:

Графика 11 Разходи за опазване на НКН като дял от общите разходи за опазване на КН и дял от консолидираните разходи по бюджета на МК за 2019 г.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| **ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКИ И БЮДЖЕТНИ ПРОГРАМИ**  **(Прогноза за 2019 г.) (в хил. лв.)** | Общо разходи | *%* |
| **Общо разходи** | **179 664,2** | ***100%*** |
| Бюджетна програма "Сценични изкуства" | 91 199,4 | *50,7* |
| Бюджетна програма "Обучение на кадри в областта на изкуството и културата" | 38 065,8 | *21,18* |
| Бюджетна програма "Филмово изкуство" | 14 415,0 | *8,02* |
| Бюджетна програма "Опазване и представяне на движимото културно наследство и визуалните изкуства" | 12 962,9 | *7,2* |
| Бюджетна програма "Подпомагане развитието на българската култура и изкуства, на българския книжен сектор, библиотеки и читалища" | 6 004,0 | *3,34* |
| Бюджетна програма "Опазване на недвижимото културно наследство" | 5 486,9 | *3,05* |
| Бюджетна програма "Администрация" | 4 965,7 | *2,76* |
| Бюджетна програма "Популяризиране на българската култура в чужбина" | 4 368,5 | *2,43* |
| Бюджетна програма "Национален фонд "Култура" | 996,5 | *0,55* |
| Бюджетна програма "Фестивали, конкурси, събития и чествания" | 740,0 | *0,41* |
| Бюджетна програма "Гарантиране защитата на интелектуалната собственост" | 459,5 | *0,25* |

Таблица 8 Разходи по бюджетни програми по консолидирания бюджет на МК за 2019 г.

Данните показват, че най-голям приоритет за МК са сценичните изкуства – 50,7%, обучението на кадри в областта на изкуството и културата – 21,18% и филмовото изкуство – 8,02%.

Графика 12 Процентно съотношение на бюджетни програми по консолидирания бюджет на МК за 2019 г.

С Постановлението за изпълнението на държавния бюджет за 2019 г. по бюджета на МК е направено увеличение от 177 664 200 лева на 194 396 200 лв., но пропорциите между отделните програми са запазени.

**Констатации:**

* Процедурата за подпомагане се открива на 1 февруари на съответната година и продължава три месеца. По този начин сключването на договорите се извърша след като има условия на консервация и реставрация. За част от проектите, сключването на договорите на практика може да се случи, едва когато остава твърде малко време дейностите да бъдат изпълнени и завършени, в рамките на съответната година.
* Към заявлението се изискват документи, които не са приложими към всяка процедура. Същевременно е обявено, че липсата на документ е основание за отстраняване на искането за подпомагане. Такива са например:
  + код по Булстат, какъвто частните собственици нямат;
  + в случаите на „строеж“ по смисъла на ЗУТ одобрена проектна документация по реда на ЗКН; разрешение за строеж; в) договор за авторски надзор – дейностите за консервация и реставрация не представляват строеж и не следва да се представя разрешение за строеж и договор за авторски надзор. Съгласно чл.151, ал.1, т. 8 и 9 от ЗУТ теренната консервация на недвижими културни ценности и консервация и реставрация на фасади и на художествени елементи и стенописи в интериор на архитектурно-строителни и художествени културни ценности и консервация на археологически недвижими културни ценности не представляват строеж.
* Част от документите се изискват като отделни приложения, макар че те могат да се обединят в един документ с посоченото съдържание – мотиви и цел на предложението; описание на дейностите по проекта до 2 страници; подробна фотодокументация; очаквани резултати; времетраене и срок за изпълнение; очаквана финансова подкрепа от Министерството на културата – дублира се с таблицата в началото на заявлението.
* Не е определена диференциация на исканията за подпомагане между частни собственици, от една страна и държавни органи и общини от друга.
* Не е определена горна граница за сумите, с които може да се кандидатства.
* При прегледа е установена липсата на връзка между броя на заявленията за подпомагане на опазването и управлението на обектите недвижими културни ценности и бюджета, който се залага за тези дейности всяка година.
* Липсата на данни за фактическото състояние на обектите и на реалните финансови потребности за цялостно планиране на дейностите по КРР, води до неправилно дефиниране на необходимия бюджет и до невъзможност да се гарантира адекватен ресурс за изпълнение на политиката.
* Следва да се коригира програмният бюджет на МК и разходите на програма „Опазване на недвижимото културно наследство" да се увеличат чувствително. В случай, че МФ не осигури допълнителен външен ресурс, увеличението може да се извърши чрез вътрешно преразпределение.
* НИНКН извършва както предварителната така и заключителната оценка на всички обекти НКЦ. С допълнение на правилата за целево финансиране, следва да се даде възможност всички допустими, съгласно чл. 57, ал.1 от ЗКН, участници в процеса да бъдат допуснати до дейност, която да бъде целево финансирана от държавата и да доведе до решаване на проблема с големия брой декларирани обекти с временна защита. Насочване на държавни средства в дейността по изучаване на обектите (особено тези с временен статут) би довело до дългосрочно подпомагане на собствениците на НКЦ, за които ще бъдат представени прозрачни и ясно формулирани условия за опазване на техните обекти.

**Предложения за подобрения:**

Необходимо е да се предприемат следните действия за подобряване ефективността на процедурата по подпомагане на собствениците:

* Финансовото подпомагане на собствениците на НКЦ да бъде предвидено изрично и в ЗКН като правомощие на министъра на културата;
* В програмата да се допусне финансиране на проучване на обекти КНЦ с временен статут, както и дейности по консервация, реставрация и експониране на НКЦ.
* Да бъде променен цялостният график на програмата и изтеглено началото на процедурата за кандидатстване от началото на февруари на началото на месец ноември и реалното сключване на договорите да се извърши през месеците февруари - март;
* Да се променят изискваните към заявлението документи;
* Да се направи диференциация на средствата, като се разширят възможностите за подпомагане на частни собственици;
* Да се определи горна граница за кандидатстване от частни собственици;
* Да се направи анализ на необходимото финансиране, с оглед получаваните заявления всяка година. С цел въвеждане на обоснованост и пропорционалност, на база на това следва да се разработи механизъм за определяне на необходимото финансиране от държавния бюджет, като се вземат предвид наличните възможности към дадения момент.

**Административни услуги, предоставяни от МК**

Министерството предлага следните административни услуги, свързани с НКЦ, вписани в Регистъра на услугите, който е част от Административния регистър[[3]](#footnote-3):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Номер на услугата** | **Наименование на услугата** | **Предоставени през 2016 г.** |
| 1833 | Издаване на съгласувателно становище и заверка на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство | 3277 |
| 1381 | Предоставяне на статут на недвижима културна ценност и определяне на окончателната класификация, категоризация и режими за опазване | 33 |
| 926 | Прекратяване на временния режим за опазване на декларираната недвижима културна ценност | 11 |
| 1608 | Промяна на статута на недвижима културна ценност, както и отписването от Националния регистър на недвижимите културни ценности | 11 |
| 296 | Регистриране на лицата, които имат право за извършват дейности по консервация и реставрация на културни ценности | 32 |
| 509 | Регистриране на лицата с право на участие в комисия за идентификация на културни ценности | 21 |
| 548 | Съгласуване на инвестиционни проекти за изграждане и поставяне на паметници, монументално-декоративни структури и елементи в публични пространства в урбанизирани и извънселищни територии, както и тяхното премахване | 1599 |
| 712 | Съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство, в случаите, определени в Закона за културното наследство | 0 |
| 711 | Съгласуване на планове за опазване и управление, устройствени схеми и планове и специфичните правила и нормативи към тях, както и заданията за тяхното изготвяне за защитени територии на недвижимото културно наследство | 290 |

Таблица 9 Предоставени услуги от МК в областта на НКЦ през 2016 г.

Представените данни са за 2016 г., тъй като попълнените данни в ИИСДА за следващия период са непълни и недостоверни, поради наличието на значителни разминавания в броя на отчетените и реално предоставените услуги.

Налице е централизация на функциите по опазване на НКН. Предлагането на такъв значителен брой услуги на лица от цялата страна предполага наличието на териториални звена, каквито МК няма. Това води до сериозни затруднения и оскъпяване на услугите на МК. Извършваният брой услуги, и най-вече услуги с шифър 548 „Съгласуване на инвестиционни проекти за изграждане и поставяне на паметници, монументално-декоративни структури и елементи в публични пространства в урбанизирани и извънселищни територии, както и тяхното премахване“ и услуга с шифър 1833 „Издаване на съгласувателно становище и заверка на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство“ е изключително голям за числеността на специализираните дирекции на МК.

НИНКН може да предвиди в ЗКН и в правилника за дейността си предоставянето на безплатни консултации, като това бъде уредено по начин, който да гарантира максимална прозрачност към обществото. Поради наличието на идентични казуси полезно би било изработване на ръководства, които да дават основни отговори на най-често задаваните въпроси от обществото, касаещи дейности с обекти НКЦ. Например, методически ръководства за подход при работа с жилищни сгради от различните исторически периоди (Възраждане, Ново време и т.н.) – за най-широко разпространените архитектурно-строителни НКЦ.

**Констатации:**

* Воденето на регистри от ИКОН е неприсъща функция на звено, създадено като инспекторат.
* Неприсъщи на инспекторат са функциите по организиране на процедурите по издаване на необходимите разрешения и удостоверения. Няма друго звено или орган, който да може да упражни контрол на дейността на инспектората при издаване на разрешения и удостоверения, особено тези по т.3 и т.17.
* ИКОН не разполага с необходимата численост. Наличието на множество функции и липсата на достатъчно ресурси – човешки и материално-технически, създава риск за ефективното изпълнение на дейността по опазване на обектите на архитектурното наследство.
* Регионалните структури на Инспектората не са осигурени с необходимата численост за функциониране и осигуряване на изпълнението на предвидената от закона контролна дейност.
* Дирекция КНМИИ не разполага с необходимата численост.
* Дирекция КНМИИ не е специализирана само в областта на НКЦ. Нейната крайно ограничена численост осигурява и правомощията в областта на изобразителното изкуство и музеите.
* Предоставяните услуги от страна на МК, се характеризират със значителна административна и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса.
* НИНКН не предоставя безплатни консултации и не са налични ръководства за собствениците на обекти НКЦ.

**Препоръки за подобрение:**

* Повишаване на административния капацитет на двете дирекции в специализираната администрация на Министерството на културата за изпълнение на ключовите им функции. Предвид ограниченията за увеличаване на числеността, въведени през 2012 г. със Закона за администрацията, следва да се потърсят възможности за компенсирано увеличение на числеността.
* Освобождаване на дирекциите от специализираната администрация на МК от изпълнението на нетипични функции, които са нехарактерни за съответния вид административно звено. По-специално трябва да отпаднат функциите на ГДИОКН по организиране на процедури по съгласуване и издаване на разрешения, за които компетентен орган е министърът на културата, воденето на регистри по ЗКН и организирането на процедурите по издаване на необходимите разрешения и удостоверения. Следва също така да се ограничи участието на инспектората в комисии и съвети и нормотворческата дейност.
* Установяване на по-добро разпределение на правомощията между отделните структурни звена, ангажирани с политиката по отношение на НКН.
* Премахване на дублирането на функции между структурните звена и администрации.
* Оптимизиране на структурата и съдържанието на публичния регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация
* Подобряване ефективността на процедурата по финансово подпомагане на собствениците на НКЦ.
* Подобряване на предоставяните от МК административни услуги, с цел намаляване на административната и регулаторната тежест за гражданите и бизнеса
* Въвеждане на безплатни консултации, свързани с НКЦ, както и разработване на ръководства, касаещи дейности с НКЦ.
* Намаляване на обхвата на инвестиционните проекти, които задължително следва да се съгласуват с Министерството на културата
* Премахване определянето на недвижима културна ценност от категорията „за сведение“. Паметниците на културата със статус "за сведение" представляват обекти с ниска индивидуална културно-историческа стойност.
* Реинженеринг на работните процеси, свързани с процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ.
* Да се изготви анализ за по-широкото използване на лицата вписани в регистъра по чл. 165 от НИНКН за целите на идентифициране и мониторинг на НКЦ. Да се предвиди нормативна възможност тези лица да бъдат включени в най-големия и спешен проблем – заключителната оценка на обектите с временен статут.

**НИНКН**

Устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство се определя с Правилника за устройството и дейността на НИНКН (обн., ДВ, бр. 8 от 2012 г., посл. изм. бр.72 от 2018 г.). През 2013 г. щатната численост е намалена от 60 на 57 щ.бр. С постановлението за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет министърът на културата е оправомощен да определя със заповед числеността на персонала в института в рамките на общата численост на персонала. Определената численост със заповедта на министъра е по-малка в сравнение с утвърдената с правилника. Щатната численост на института е намалена през 2015 г. със Заповед на министъра на културата № РД09-43/24.01.2015 г. от 57 на 45 щ. бр., тоест с 12 щатни бройки. Намаляването на числеността на персонала е вследствие на утвърдените със Закон за държавния бюджет на Република България за 2015 г. разходи за персонал.

Общата численост на персонала на НИНКН, определена в правилника е 57 щ. бр. От тях специализирана администрация, която има пряко отношение към правомощията на директора в областта на секторната политика, са 59 щ. бр. В същото време числеността на специализираната администрация на НИНКН, която е сбор от численостите на двете дирекции е 49 щ. бр. Така към проблема с разминаването на числеността следва да се прибави и разминаване между числеността на двете дирекции и числеността на специализираната администрация и общата численост на НИНКН:

|  |  |
| --- | --- |
| Дирекция „Изучаване, регистри и Национален документален архивен фонд“ | 28 |
| Дирекция „Териториалноустройствена защита и мониторинг“ | 31 |

Таблица 10 Дирекции в НИНКН с функции в областта на НКЦ

Направеният преглед показва, че при наличието на близо 40 000 НКЦ, на един служител от специализираната администрация съответстват близо 1 000 обекта, като следва да се има предвид, че всяка от дирекциите извършва различни дейности.

Анализът на функциите позволява да се направи изводът, че функциите на дирекциите са релевантни спрямо областите на политика, за изпълнението на които отговаря директорът на НИНКН. В техните функции са отразени всички правомощия и всички задължения на института, произтичащи от ЗКН и Закона за закрила и развитие на културата.

Що се отнася до експертната обезпеченост на двете дирекции с необходимия брой служители, а оттам и на директора на НИНКН, състоянието е крайно неблагоприятно.

В компетентността на дирекция „Изучаване, регистри и Национален документален архивен фонд“ са общо 16 функции. Дирекция „Териториалноустройствена защита и мониторинг" има определени общо 12 функции.

И двете дирекции в специализираната администрация са с недостатъчна численост за изпълнение на възложените им функции. Това позволява да се направи извод, че правомощията на директора на НИНКН в областта на секторната политика не са обезпечени с необходимия персонал.

И двете специализирани дирекции имат функции по участие със свои представители в комисии, назначени със заповед на министъра на културата. По този начин се нарушава принципът за организационната самостоятелност на НИНКН.

**Регистри поддържани от НИНКН**

В НИНКН се поддържа един регистър, свързан с недвижимото културно наследство и архивният фонд на НКЦ:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование на регистъра** | **Правно основание за водене на регистъра** | **Какви данни съдържа регистъра** | **Източник на данните, които подлежат на вписване в регистъра** |
| Национален регистър на Недвижимите културни ценности | чл. 19, ал.1, т. 6 и чл. 68 от Закона за културното наследство; Наредба № Н-12 от 21.11.2012 г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в Националния регистър на недвижимите културни ценности | 1. данни за вписването на НКЦ в Списъка на световното наследство  2. заповедите за предоставяне на статут на НКЦ. | Актовете на органите, които предоставят статут на недвижима културна ценност |
| Национален документален архивен фонд на недвижимите културни ценности | чл. 19, ал.1, т. 6 от Закона за културното наследство | Съдържа над 100 000 бр. досиета и проектни документации, като годишно се обработват над 5000 бр. новопостъпващи документи и проектни документации; | Актовете на органите, които предоставят статут на недвижима културна ценност  Собственици |

Таблица 11 Регистри, поддържани от НИНКН

Националния регистър на НКЦ се води чрез вписване в него на всички актове за предоставяне на статут. Отписването от регистъра на НКЦ следва да се извършва по реда предоставянето на статут. Предвидено е подлежащите на вписване в регистъра обстоятелства и достъпът до него да бъдат определени в наредба, издадена от министъра на културата. В издадената през 2012 г. наредба са дадени съвсем общи изисквания към съдържанието на Националния регистър на НКЦ.

Регистърът се поддържа по области и за да се получи общ брой на вписаните обекти е необходимо да се сумират поотделно. Общият брой на вписаните по области недвижими културни ценности е 1483. В Регистъра е налична публична информация само по отношение на НКЦ от категорията с национално значение.

С измененията в ЗКН, в сила от 22 октомври 2018 г. е отпаднало задължението на НИНКН да води отделен Публичен регистър на издадените декларационни актове. Националният институт за недвижимо културно наследство води Национален публичен регистър на недвижимите културни ценности, в който се вписват актовете по чл. 58, ал. 1, чл. 62, ал. 1 и 2и чл. 65, ал. 1.“

Има одобрен „Образец на регистър“, който да бъде прилаган при структуриране на информацията в регистрите на НКЦ. Забавянето в процеса по електронизиране на регистъра обаче създава значителни затруднения при промяна и актуализиране на данните в него. Не са създадени необходимите условия за осигуряване на служебен обмен и електронен автоматизиран достъп до данните от регистъра, което затруднява извършването на справки и предоставянето на услуги, които са свързани с него.

Основен проблем е качеството, пълнотата и актуалността на информацията за всеки от обектите, която се съдържа в регистъра и в архивния фонд. Без наличие на достоверна информация относно обхвата, броя и състоянието на обектите не може да се разработи и приложи ефективна и ефикасна държавна политика, насочена към опазване и представяне на обектите НКЦ. Това е задължителна предпоставка и за разработване на стратегическите документи в тази сфера и приемането на визията за развитие на политиката.

Много от обектите, които са декларирани през 70-те и 80-те години на 20-ти век вече не съществуват на практика или физическото им състояние е коренно различно от онова към момента на тяхното деклариране или предоставяне на статут. Това не позволява достоверно да се оценят нуждите от подкрепа и от държавна намеса по отношение на тези обекти. За други обекти липсват всички необходими документи, които да удостоверят, че съответният обект разполага с качества за НКЦ от съответната категория.

Липсата на значителен напредък по отношение дигитализацията на архива през последните години не позволява да се подобри достъпа до информация и данни от него, което значително затруднява процеса по предоставяне на административни услуги и извършване на установените процедури.

НИНКН не изпълнява изискването на Закона за културното наследство за разработване и поддържане на специализирана кадастрална карта и регистри на недвижимото културно наследство по смисъла на Закона за кадастъра и имотния регистър. Все още не е приета наредба на министъра на културата и министъра на регионалното развитие и благоустройството, в която да са разписани условията и реда за изготвяне на специализирани карти на НКН.

В рамките на анализа е установено, че НИНКН няма необходимия административен капацитет или осигурено финансиране, необходими за разработването и поддържането на специализираната кадастрална карта, т. нар. културен кадастър. В следствие на това и на неизпълнението на законовото изискване, няма налична цялостна информация относно местонахождението, ключовите характеристики, фактическото състояние, собственост и др. по отношение на съществуващите НКЦ. По този начин не може да се гарантира ефективното управление и опазване на тези обекти.

Предвидените в чл.17, ал.3 от ЗКН звена в плановите икономически райони по Закона за регионалното развитие за изпълнение на дейностите по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности, които следва да се създадат в рамките на утвърдената численост на общинската администрация, все още не са създадени. Те са планирани с изменението в ЗКН преди 2 години. Впоследствие не са предприети обаче необходимите действия от страна на министъра на културата и от кметовете на общините, за осигуряване на необходимите предпоставки за практическото създаване и функциониране на тези звена. Тъй като звената трябва да работят под методическото ръководство на НИНКН тяхната липса се отразява негативно на общата политика в областта на недвижимото културно наследство.

Тъй като тези звена все още не са създадени, не може да бъде направена каквато и да било оценка на базата на резултатите от дейността им. Експертната оценка обаче показва, че идеята да се създадат шест такива звена, в рамките на утвърдената численост на общинската администрация, е необоснована и разпоредбата на чл.17, ал.3 не следва да се привежда в изпълнение. Аргументите в подкрепа на тази констатация са следните:

* Звената ще бъдат в състава на общинската администрация, при това в рамките на определената численост на шестте общини, определени в ЗКН. Условието те да бъдат в рамките на определената численост, а не това да бъдат щатни бройки, осигурени на общините от централната власт е сериозен проблем. Общините трябва да осигурят тези звена за сметка на други общински дейности.
* Определената в чл.17, ал.4 численост от най-малко 3 лица е крайно недостатъчна, дори и да се приеме, че реалният брой ще бъде малко над 3 щ.бр. Звено с подобна численост не може да изпълнява предвидените в закона функции.
* Изискването, спрямо тези лица, предвидено в чл.164, ал.1 и 2 от ЗКН е силно ограничаващо – това трябва да бъдат само лица които са вписани в регистър на МК и притежават образователно-квалификационна степен "магистър" в областта на консервацията и реставрацията и имат три години професионален опит в тази област, 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 или друга специалност със специализация в съответната област на консервация и реставрация или с приложение в процеса на консервация и реставрация и имат най-малко 5 години професионален опит в същата област. Тези изисквания силно стесняват кръга от потенциалните служители във звената.
* ЗКН не е ясен по отношение на териториалният обхват на функциите на тези звена. Не е ясно дали звената ще могат да изпълняват функции по оказване на съдействие при извършването на дейности по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности само на територията на съответните общини или ще имат такива функции спрямо цялата територия, включена в съответния планов район – например звеното в Бургас ще има функции на територията на област Бургас, Ямбол, Сливен и Стара Загора.
* На следващо място ЗКН не регламентира ясно функционалната и методическата подчиненост на звената. Не е ясно дали те ще бъдат изцяло на подчинение на кметовете на съответните общини или ще бъдат подчинени и на МК. Във връзка с предходната бележка ако те са изцяло на подчинение на кмета на общината то не би следвало да изпълняват функции на територията на други общини.

С оглед на това се препоръчва тези разпоредби на закона да не се привеждат в изпълнение и да бъдат отменени или променени. По-ефективно би било вместо това на общинските администрации да бъдат вменени нормативни правомощия по отношение на определени категории обекти или специфични видове намеси в тези обекти. Те следва да се извършват от всички общински администрации, а не само в 6-те района за планиране. По този начин ще бъде осъществено по-оптимално разпределение на функциите между централната и местната администрация и ще се намали натоварването върху звената на НИНКН.

Налице е слаба децентрализация на функциите по опазване на НКН. Предлагането на такъв значителен брой услуги на лица от цялата страна предполага наличието на териториални звена, каквито НИНКН няма. Това води до сериозни затруднения и оскъпяване на услугите на НИНКН.

Едната от най-често предоставяните услуги е свързана с Издаване на удостоверения от Националния регистър за статута на недвижимите културни ценности. В същото време регистърът е публичен, при което всяко заинтересовано лице може да извършва необходимите справки в него. С оглед на това следва изискването на посоченото удостоверение да бъде преустановено, като се предприемат необходимите действия за актуализиране на нормативната уредба и замяна на изискването за предоставяне на удостоверение със служебна справка в регистъра. Това значително ще намали натоварването на служилите в НИНКН по предоставяне на административни услуги и ще им позволи да се фокусират върху ключовите си дейности. От гледна точка на потребителите това също ще представлява значително облекчение, тъй като ще намали административната тежест по предоставяните услуги.

**Административни услуги, предоставяни от НИНКН**

Институтът предлага следните административни услуги, насочени към НКЦ, вписани в Административния регистър[[4]](#footnote-4):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Номер на услугата** | **Наименование на услугата** | **Предоставени през 2016 г.** |
| 1371 | Извършване на справка от Националния архивен фонд на недвижимите културни ценности | 465 |
| 714 | Издаване на заверени копия от документи от Националния архивен фонд на недвижимите културни ценности | 286 |
| 1598 | Издаване на удостоверения от Националния регистър за статута на недвижимите културни ценности | 1893 |
| 2789 | [Изготвяне на становище във връзка със съгласуване на планове за опазване и управление, устройствени схеми и планове и специфичните правила и нормативи към тях, както и заданията за тяхното изготвяне за защитени територии на недвижимото културно наследство](https://iisda.government.bg/adm_services/services/service/3803) | 290 |
| 2790 | [Изготвяне на становище във връзка със съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство](https://iisda.government.bg/adm_services/services/service/3823) | 3277 |

Таблица 12 Предоставени услуги от НИНКН през 2016 г.

**Препоръки за подобрение:**

* Освобождаване на дирекциите от специализираната администрация от изпълнението на нетипични функции, които са нехарактерни за съответния вид административно звено.
* Премахване на дублирането на функции между структурните звена на НИНКН и тези на МК.
* Оптимизиране на част от предоставяните услуги, с оглед въвеждане на възможности за служебни справки от публични регистри, на първо място за НКЦ от национално значение и служебен обмен на данни и информация.
* Извършване на цялостен реинженеринг на работните процеси и процедурите, свързани с идентифициране, деклариране и даване на статут на НКЦ.
* Извършване на реорганизация на поддържаните регистри и на процедурата по вписване на обекти в тях. В Регистъра на НКЦ следва да се публикува информация за всички НКЦ. Поддържането на специализираната кадастрална карта следва да се прехвърли към Агенцията по геодезия, картография и кадастър.
* Актуализиране на информацията в архивния фонд и в регистъра на НКЦ, с оглед създаване на база данни с достоверна информация относно обхвата, броя и състоянието на обектите. Поетапно дигитализиране на архивния фонд и досиетата на обектите НКЦ.
* Изменение на ЗКН и да отпаднат текстовете, предвиждащи създаването на звена в 6 общински администрации, с функции по опазване и управление на НКЦ, в рамките на установената численост и прехвърляне на определени функции в сферата на НКЦ на всички общински администрации.
* Да се измени постановлението за определяне на второстепенните разпоредители с бюджет към МК като отпадне текстът, че МК със заповед определя числеността на НИНКН. По този начин ще се премахне колизията между постановлението и правилника на НИНКН и числеността се определя само в правилника.
* Осигуряване на разходи за възнаграждения за щатните бройки, с които се разминават определената с правилника численост и числеността, определена със заповед на министъра на културата – общо 12 щатни бройки, за които не е осигурено финансиране и още 10 щатни бройки за съобразяване на числеността на специализираната администрация с числеността на двете дирекции от специализираната администрация.

**Национален фонд „Култура” и общински фондове „Култура“**

Фондът подпомага развитието на културата, като набира, управлява и разходва средства, предназначени за провеждане на националната политика в областта на културата.

Фонд „Култура” не финансира дейности, свързани с идентифициране, деклариране, реставрация, консервация, популяризиране и представяне на НКЦ.

Средствата от фонда се разходват за:

* проекти и програми с национално, международно и общинско значение за създаване, съхраняване и разпространение на произведения на изкуството и културата, както и за опазване и популяризиране на културно-историческото наследство;
* научноизследователска дейност в областта на културата;
* програми и проекти за проучване, опазване и популяризиране на културно-историческото наследство;

В Правилата на фонда, утвърдени от Управителния съвет, липсва каквато и да било регламентация за администрацията на фонда. Според информацията на интернет страницата екипът се състои от изпълнителен директор и 6 експерти.

Финансирането на творчески проекти се осъществява след обявяване на конкурси по предварително изготвена и одобрена от Управителния съвет програма. Република България за съответната бюджетна година и други източници на финансиране, упоменати в Чл. 31 от Закона за закрила и развитие на културата. Основно средствата се предоставят за творчески проекти, насочени към развиване на културния сектор. Финансирането на творчески проекти се осъществява след обявяване на конкурси по предварително изготвена и одобрена от Управителния съвет програма.

Средствата по фонда се набират от субсидия, определена в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната бюджетна година и други източници на финансиране, упоменати в Чл. 31 от Закона за закрила и развитие на културата. Основно средствата се предоставят за творчески проекти, насочени към развиване на културния сектор.

Според информацията на интернет страницата на фонда, съществуващата Програма „Културно наследство“ има два модула, както следва:

* В модул „Културно наследство“ финансирането е предвидено за опазване и популяризиране на нематериалното културното наследство на България и разработване на средства за подобрен достъп до културното наследство чрез дигитални технологии и предаване на културно съдържание.
* В модул „Културен туризъм“ финансирането е предвидено за популяризиране на културното наследство на България чрез културен туризъм и развиване на капацитета на културните организации чрез изграждане на мултисекторни сътрудничества и устойчиви практики.

Програмата дава различен поглед върху наследството и стимулира правилното отношение към културното наследство – като система знания, свързани с идентичността, които са изграждали и продължават да допринасят за жизнената среда на човека. Бюджетът на програмата е 120 000 лв., като максималното финансиране на отделен проект е до 10 000 лв. Средствата по програмата не са променени спрямо 2018 г. От заложените приоритети за 2019 г. прави впечатление, че Фондът не финансира пряко дейности по опазване на НКЦ.

В Доклада към бюджетната прогноза за 2018 – 2020 г. подобна програма липсва.

Общинските съвети следва да създават общински фонд "Култура", при условията и по реда на Закона за закрила и развитие на културата. Липсва обобщена информация обаче колко общини са изпълнили задължението си да създадат общински фонд „Култура”, колко средства се събират ежегодно във фондовете и какви програми финансират. Документалният анализ и анализът на публично-достъпната информация показва, че само малка част от общините са създали такъв фонд.

**Препоръки за подобрение:**

* Да се събере пълна информация колко общини са изпълнили задължението си да създадат общински фонд „Култура”, колко средства се събират ежегодно във фондовете и какви програми финансират. След анализ на събраната информация да се изготвят предложения с мерки за създаване на фондове във всички общини.
* Програмата да се добави към програмите на фонда в програмния бюджет на МК.
* В програма „Културно наследство“ на НФК, ако такава е налична, да се предвидят средства за проекти за подпомагане на дейностите по управление и опазване на НКЦ, като се допусне възможност за кандидатстване на частни собственици.Програмата да се фокусира върху приложение на нови информационни методи и технологии при проучването и опазването на културното наследство, в това число дигитализиране, GIS-картографиране на културно-исторически зони, изграждане на отворена информационна база от данни, 3D моделиране, заснемане и сканиране на цялостни интериорни или екстериорни културно-исторически обекти, насърчаване на връзката между изследователската дейност по различни направления - архитектурно (УАСГ), археологическо (СУ), художествено (НХГ) и внедряване на съвременни методи и технологии на обучение в областта на недвижимото културно наследство.

**Министерство на туризма**

Правомощията на министъра в областта на секторната политика са осигурени с функции на Главна дирекция "Туристическа политика". Дирекцията има общо 22 функции.

Въпреки множеството функции, с които е натоварена главната дирекция обаче прави впечатление, че сред тях няма нито една, която да е конкретно насочена към НКН.

Министърът няма преки правомощия към недвижимите културни ценности. Дирекциите в министерството имат функции спрямо НКЦ, когато те решат да се развиват като туристически обекти. Главната дирекция:

* поддържа Единната система за туристическа информация като единна електронна база данни; събира, обработва, съхранява и актуализира данни за ЕСТИ, включително за регистъра на туристическите атракции;
* извършва предварителен контрол на заявленията на лицата, кандидатстващи за категоризиране и сертифициране на туристически обекти;

Съгласно чл.3, ал.2, т. 9 и 10 от Закона за туризма в обхвата на туристическите обекти попадат недвижими културни ценности – това са посетителските центрове за представяне и експониране на местното културно наследство и музеите, както и недвижимите културни ценности, ако са социализирани.

**Единна система за туристическа информация**

Законът за туризма, чл.6, т.26. възлага на министъра на туризма да организира поддържането на Единната система за туристическа информация и воденето, актуализирането (ЕСТИ). Според ЗТ ЕСТИ е част от Националния туристически регистър.

ЕСТИ е регламентирана в Наредбата за организацията на Единната система за туристическа информация, приета с ПМС № 23 от 9.02.2015 г., обн., ДВ, бр. 13 от 17.02.2015 г. Чл.2 от наредбата предвижда, че Единната система за туристическа информация включва Националния туристически регистър; обобщени статистически данни за туризма и туристическа информация. Налице е противоречие между ЗТ и тази наредба. Според ЗТ ЕСТИ е част от НТР, а според наредбата обратно – НТР е част от ЕСТИ.

Туристическата информация като елемент от ЕСТИ е изградена от свързани информационни бази данни за туристическия ресурс на територията на съответната община в Република България. Туристическата информация е организирана в единна електронна система, която поддържа национална база данни. Туристическата информация е структурирана в 3 раздела, от които Раздел II "Туристически ресурси и атракции" съдържа информационната единица „културни ресурси” с подраздели:

* материално културно наследство – движими и недвижими културни ценности съгласно ЗКН;
* културен ландшафт съгласно чл. 47, т. 6 ЗКН;
* нематериално културно наследство съгласно ЗКН;
* традиционни занаяти;
* фолклорно-обреден календар;
* културни организации и културни институти съгласно Закона за закрила и развитие на културата;
* музеи и художествени галерии, обществени и частни колекции с културни ценности, създадени при условията на ЗКН;
* училища по изкуства и по култура;
* читалища, посетителски центрове за представяне и експониране на природното и културното наследство и центрове за изкуства и занаяти и центрове за временни изложения с туристическа цел;
* фестивали, събори, панаири, базари и други масови прояви на местно и национално ниво;

Наредбата задължава кметовете на общини да попълват цялата тази информация. На базата на информацията в Министерството на туризма се води и поддържа Регистър на туристическите атракции. Поддържането на подобен регистър не е предвидено в закона. Регистърът на туристическите атракции е част от ЕСТИ, която е част от НТР. Поради това, че вписването се извършва от органи, които нямат компетенции относно предоставянето на статут на движими и недвижими културни ценности регистърът изобилства от неточности. В него фигурират множество „паметници на културата”, каквито не съществуват от 2009 г. В регистъра са вписани и атракции частна собственост, без съгласието на техните собственици. Обектите в регистъра са подбирани по неясни критерии – например за община Копривщица са вписани само 7 атракции.

Същевременно МК поддържа:

* Национален регистър на НКЦ;
* Регистър на музеите;
* Регистър на нематериалното културно наследство;
* Национален представителен списък на нематериалното културно наследство;
* Регистър на движимите културни ценности;
* Регистър на лицата извършващи търговска дейност с културни ценности;
* Регистър на обществените библиотеки;
* Регистър на народните читалища и народните сдружения;
* Регистър на културните организации и институти;
* Регистър на подводните културни ценности.

Опазването, изследването и представянето на културното наследство имат основна роля за съхранение на историята, културата, идентичността на Република България и са част от националната сигурност. Освен с тези първостепенни качества, то е ресурс за регионално развитие на база своята устойчивост и потенциал за културен туризъм.

Участието на МТ във формулирането на политика следва да е ясно дефинирано като подчинено на стратегическите цели за опазване на наследството и чак след това на потенциала му като ресурс за туризъм.

В настоящия момент културното наследство изпълнява роля на ресурс, който единствено се експлоатира, но генерираните приходи от туризма не се връщат обратно в опазване на обектите. По този начин страда физическото и експозиционно състояние на обектите, тяхната социализация, но и самия бизнес в лицето на туристическия бранш, който генерира по-малки приходи поради недостатъчно качествено представяне на обектите на културното наследство.

Следва да се обърне факт и на засилващите се в цял свят процеси на масов туризъм унищожаващ традиционните градски пространства. Съчетанието между липса на политика, задължаваща туристическия бранш да връща генерирани средства в обектите, които използва, както и липсата на достатъчно силен контрол върху туристически поток и неговите инфраструктурни нужди доведе до почти пълното унищожение на урбанистичната ценност на Несебър – неговата традиционна архитектура.

Според Асоциацията на реставраторите в България тежки увреждания върху културното наследство са причинени и от програмите на МРРБ и Държавен Фонд Земеделие, свързани с опазване на културното наследство и изграждането на туристически атракции.

**Констатации:**

* В министерството на туризма няма звена с възложени правомощия спрямо НКЦ, въпреки че те са от особена важност за развитието на туризма.
* В Закона за туризма е предвидено поддържане на Единната система за туристическа информация. Налице е противоречие между ЗТ и НОЕСТИ. Според ЗТ ЕСТИ е част от НТР, а според наредбата обратно – НТР е част от ЕСТИ.
* В НОЕСТИ е предвидено като част от ЕСТИ да се поддържа Регистър на туристическите атракции. Съгласно проекта на Концепция за регистрова реформа, която предстои да се приеме от Министерския съвет регистри трябва да се създават само със закон. Изготвен е и проект за нормативни промени, които да установят това изискване.
* Въведено задължение за кметовете на общини да вписват информация за културни ценности, за чиято регистрация и предоставяне на статут компетентен е министърът на културата.
* Преобладаващата част от данните е налична в регистри, водени от МК и информацията би могла да се прехвърли по служебен път, в това число и чрез автоматична интеграция между информационните системи на регистрите.

**Препоръки за подобрение:**

С оглед пряката връзка между дейностите по опазване и управление на НКН и развитието на туризма в България, следва да се осигури по-тясно взаимодействие и ангажиране на министъра на туризма в изпълнението на политиката в тази сфера, като му се възложат конкретни правомощия. В същото време не следва да допуска дублиране на функции между двете министерства, каквото може да се установи в момента, особено по отношение на културния туризъм, популяризирането и използването на тези обекти с туристически цели. При изготвянето на секторна стратегия в сферата на НКН следва ясно да се определят и отговорностите на отделните администрации и координацията между тях при изпълнение на заложените стратегически цели.

**ДНСК**

В структурата на ДНСК се включва дирекция "Строителен и устройствен контрол". Една от функциите на дирекцията е да осъществява строителния контрол върху териториите с особена териториалноустройствена защита. Съгласно ЗУТ територии с особена териториалноустройствена защита са защитените територии за природозащита по Закона за защитените територии, за културно-историческа защита по Закона за културното наследство и други територии със специфична характеристика. Дирекцията работи пряко с шестте РДНСК. Може да се направи извод, че правомощията на началника са осигурени с функции. Териториалноустройствената защита включва:

* режим за опазване;
* съгласуване на устройствени планове на защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство и специфични правила и нормативи към тях;
* съгласуване на устройствени схеми на защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство;
* съгласуване на планове за опазване и управление на недвижими културни ценности;
* проектиране, съгласуване и одобряване на устройствените планове и на проектните документации (инвестиционни инициативи и проекти за намеси) в защитените територии за опазване на недвижимото културно наследство и контрол по тяхното прилагане и изпълнение;
* финансиране и извършване на дейности в недвижимите културни ценности и в охранителните им зони за целите на тяхното опазване и експониране.

Проблемът е, че в устройствения правилник на ДНСК няма изрично предвидени функции относно контрола върху недвижимите културни ценности. ДНСК осъществява строителен контрол като всички дейности, с изключение на контрола, се извършват от МК.

Функциите на двете дирекции от специализираната администрация са ясно разграничени. От тях само дирекция „Строителен и устройствен контрол” има функции в областта на секторната политика.

Липсва ясно разпределение на задачите между ДНСК (неговата дирекция „Строителен и устройствен контрол”) и РДНСК от една страна и администрациите в системата на МК от друга страна.

В Глава втора на ЗКН „Национална система по опазване на културното наследство” са разгледани правомощията на министъра на културата, ръководителя на НИНКН, кметовете на общини, общинските съвети, Центъра за подводна археология, музеи и др. Същественото е, че ДНСК не присъства при описанието на националната система по оказване на културното наследство.

Министърът на културата съгласува заданията за проектиране, плановете за опазване и управление, устройствените планове, техните изменения, специфичните правила и нормативи към тях и инвестиционните проекти - за единични и групови недвижими културни ценности, в техните граници и охранителни зони в предвидените от този закон случаи. ДНСК няма правомощия в тази област, поради което не се констатира дублиране или припокриване.

Инспекторатът за опазване на културното наследство на МК има функции по териториално-устройствена защита на недвижимите културни ценности. ДНСК няма правомощия в тази област, поради което не се констатира дублиране или припокриване.

МК има правомощия по извършване на консервация и реставрация на недвижимите културни ценности. МК съгласува извършването на следните дейности в единични културни ценности и в техните граници:

а) програми, задания, визи за проектиране, инвестиционни проекти за: консервация, реставрация, адаптация, експониране, реконструкция по автентични данни, пристрояване, надстрояване, конструктивно укрепване, делба, промяна на предназначението, ремонти и преустройства, цветови фасадни решения, художествено осветление, паркоустройство и благоустройство;

б) визи за проектиране и инвестиционни проекти по част архитектура за ново основно и допълващо застрояване, а при наличие на археологически недвижими културни ценности - и проектите по част конструкции, както и проектите на транспортната и техническата инфраструктура, включително и за сградните отклонения за присъединяване към мрежите и съоръженията;

в) искания и документация за извършване на текущи и аварийни ремонти и укрепителни работи;

г) схеми и проекти за преместваеми обекти, включително за настилки, огради, чешми, улично осветление и други елементи на градското обзавеждане, рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи, както и електрически и газификационни табла, външни климатични съоръжения, антени на мобилни оператори

Съгласно чл.85 от ЗКН контролът по прилагането и изпълнението на мерките на териториалноустройствената защита на недвижимите културни ценности се осъществява от Инспектората към Министерството на културата съвместно с компетентните държавни и общински органи.

Дирекция "Строителен и устройствен контрол" на ДНСК има функция по строителен контрол върху териториите с особена териториалноустройствена защита. Прегледът на ЗКН и ЗУТ обаче показва, че не са налице разпоредби, които регламентират взаимодействието при осъществяване на контрола. С оглед на осъществяването на контрола ДНСК би следвало да разполага с всички съгласувателни становища на МК, но това не е регламентирано.

ДНСК разполага с капацитет, който би могъл да подпомага част от функциите, които са в правомощията на ГДИОКН.

**Препоръки за подобрение**

Необходимо е детайлизиране на взаимодействието между МК и НИНКН от една страна и ДНСК от друга по отношение на контрола и защитата на обектите – НКЦ. Следва да се разгледа възможността за създаване на специализирани звена в ДНСК, които да взаимодействат с ГДИКОН и НИНКН.

**Кмет на община Банско**

В чл.44 от ЗМСМА не се изброяват конкретни области, в които кметът като орган на изпълнителна власт има правомощия. В обхвата на местното самоуправление влиза само една област, свързана с изследваната секторна политика, а именно - поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници. Ето защо правомощията в сектора се извеждат през обхвата на местното самоуправление, определен в чл.17 от ЗМСМА.

Кметовете на общини организират и координират осъществяването на политиката по опазване на културното наследство на територията на съответната община, като:

* оказват съдействие при извършването на дейности по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности съобразно правомощията си;
* създават обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината.
* Общинските съвети имат следните правомощия:
* приемат стратегия за опазване на културното наследство на територията на съответната община в съответствие с националната стратегия;
* предоставят концесии върху обекти недвижими културни ценности - общинска собственост;
* създават общински фонд "Култура", при условията и по реда на Закона за закрила и развитие на културата;
* приемат правилници за устройството и дейността на общинските музеи, след съгласуване с министъра на културата;
* осигуряват финансиране чрез целеви средства в общинския бюджет на дейностите по стратегията за опазване на културното наследство на територията на общината.

**Констатации:**

В структурата на общинската администрация няма звена с функции в областта на секторната политика. Липсата на подобни звена е доста притеснителна като се имат предвид правомощията на кмета в областта на културното наследство, предвижданията на Общинския план за развитие и културните дадености в Банско и общината.

Националната система за опазване на културното наследство включва голям брой органи, структури и звена на национално и териториално равнище, но тя не е изградена изцяло, което не позволява ефективното ѝ функциониране и влияе негативно върху изпълнението на дейностите по опазване на обектите на архитектурното наследство.

Въпреки опитите през годините за прехвърляне на определени правомощия на по-ниско равнище, системата продължава да бъде в значителна степен централизирана.

**Препоръки за подобрение:**

С цел облекчаване дейността на НИНКН и МК, както и с оглед правомощията на общинските администрации и териториалната им близост до населението, следва да се регламентират функции на общините по отношение определянето и промените на статута на обектите от по-ниска категория, като не се налага всички актове да се издават на най-високо ниво от министъра на културата. При постигане на по-ефективно разпределение на функциите по отношение на отделните обекти или според спецификата на намесата, която се предвижда в дадения обект, между МК, НИНКН и общините ще се постигне значително подобрение при изпълнението на секторната политика. Предоставянето на правомощия следва да се съчетава с увеличаване на служителите в общините с функции в областта на културата.

### **3.1.9. Преглед и оптимизиране на работните процеси**

**Идентифициране на НКЦ**

Процедурата по идентифициране на НКЦ е регламентирана в чл.55 – 57 на ЗКН. Идентифицирането включва три етапа:

Графика 13 Етапи на идентифициране на НКЦ

Етап първи и втори – издирване и изучаване на недвижими културни ценности, с изключение на археологическите, се извършва от НИНКН, от научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица по ежегодни териториални програми, утвърдени от министъра на културата, или по предложения на общинските органи, областните управители, физически и юридически лица.

Издирване и изучаване на недвижимите археологически ценности се извършват от лица, получили разрешение за извършване на теренни проучвания по реда на ЗКН.

За провеждането на издирване и изучаване не са определени срокове за тяхното извършване. След това се изготвя предварителна оценка. Дейностите по идентификация приключват с издаването на предварителна оценка за наличието или отсъствието на признаци на изследвания обект като НКЦ, изготвена въз основа на резултатите от изучаването/научната оценка на изследвания обект. Предварителната оценка за всички НКЦ, с изключение на разкритите при спасителни теренни проучвания археологически обекти, се извършва от НИНКН. За археологически обекти, разкрити под вода, предварителната оценка се извършва след становище на Центъра за подводна археология. Данните и резултатите от идентификацията на изследвания обект се отразяват в раздел І от идентификационен фиш, съставен по образец съгласно приложение № 1. Към Наредба № Н-12 от 21 ноември 2012 г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в Националния регистър на недвижимите културни ценности.

Графика 14 Организации, които участват в дейностите по издирване, изучаване и предварителна оценка на НКЦ

Идентифицирането от НИНКН, научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица се извършва по ежегодни териториални програми, но такива не са утвърдени, въпреки наличието на законово задължение за тяхното разработване. Това не позволява точно да се планират дейностите по извършване на идентифициране на обектите недвижими културни ценности, за да се подобри процедурата и да се повиши нейната ефективност и ефикасност.

Не е разписана и приета методология, от страна на министъра на културата, и няма регламентирани нормативни процедури, които да бъдат следвани в процеса по идентифициране на НКЦ. В резултат на това, не може да се гарантира, че се следва единна и унифицирана практика при извършване на дейностите, попадащи в етапа на идентифициране на НКЦ. По този начин се създават предпоставки за субективизъм и различно третиране на обектите при определяне на режимите за опазване на НКЦ.

В процеса на изготвяне на анализа не са представени обобщени данни за извършените от НИНКН процедури по предварителна оценка на обектите. Като цяло установените по-горе проблеми в процедурата по идентифициране на обектите НКЦ, както и липсата на стандартизирани практики и нормативно установени срокове за изпълнение на отделните етапи поставят под въпрос изпълнението на целите на политиката по НКН и ефикасността на извършваните дейности.

**Деклариране на НКЦ**

Изготвената предварителна оценка се внася от НИНКН в МК за издаване на заповед за деклариране на обекта.

Въз основа на предложението, МК издава заповед за деклариране, с която се определя предварителна категоризация, класификация и временни режими за опазване на тези обекти.

В 7-дневен срок от издаване на заповедта по чл. 18, ал. 2 Министерството на културата изпраща оригинала на заповедта в НИНКН, а копия от нея на общинските администрации и на Центъра за подводна археология – в случаите от неговата компетентност.

Декларационният акт и приложенията към него се съхраняват в НИНКН.

Декларираните недвижими обекти подлежат на заключителна оценка във връзка с регистрирането им като културни ценности, която се извършва от НИНКН, при взаимодействие със специализирани институции и компетентни лица. Липсват нормативно регламентирани срокове и процедури за възлагане на НИНКН и съответно за изготвяне на заключителна оценка.

Временният режим за опазване на недвижими обекти, влиза в сила от датата на уведомяването на собственика им и е задължителен за всички физически и юридически лица.

Общинските администрации уведомяват писмено собствениците на недвижими обекти в 7-дневен срок от получаването на акта. Отказите на министъра на културата за деклариране на недвижими културни ценности и декларационните актове могат да се оспорват от собствениците на недвижими обекти в 14-дневен срок от съобщаването им по реда на АПК.

Определянето на предварителна категория на обектите НКЦ се извършва според културната и научната им стойност и според обществената им значимост. Въпреки че съгласно ЗКН редът за категоризация на обектите, трябва да бъде разписан в наредба на министъра на културата, такъв не е регламентиран към момента.

През 2009 г. е установен срок на валидност на временния статут от 3 години. През 2011 г. този срок е отменен (изм. ДВ. бр.54 от 15 Юли 2011 г.) Временният режим за опазване на недвижими обекти, влиза в сила от датата на уведомяването на собственика им и е задължителен за всички физически и юридически лица. Предвижда се декларираните недвижими обекти да имат статут на недвижими културни ценности до установяването им като такива по реда на ЗКН.По данни от проекта на Стратегия за развитие на културата съществуват обекти, които са със статут декларирани в продължение на 40 и повече години. Даването на статут деклариран обект е излишно и трябва изцяло да бъде премахнато. Следва да се анализира нужният ресурс, който да бъде обезпечен от държавата и да се пристъпи към поетапната заключителна оценка на обектите.

**Предоставяне на статут на НКЦ**

Съгласно законодателството за обектите, за които оценката е установила, че притежават качества на НКЦ, директорът на НИНКН предлага класификация, категоризация и режим за опазване.

За изготвяне на заключителната оценка се събират и обработват подробни данни за обектите и средата им (архивна, текстова, картна, графична и фотодокументация) и се извършват научноизследователски проучвания и анализи съобразно научната и културната област, към която те се отнасят. Заключителната оценка на издирените и проучените недвижими обекти се изготвя въз основа на данните и анализите и система от критерии и показатели за установяване на тяхната културна и научна стойност и обществена значимост, автентичност, степен на съхраненост и взаимодействие със средата и обществото.

Заключителната оценка за археологическите НКЦ се изготвя от НИНКН, с участието на научния ръководител на теренното проучване и при взаимодействие със специализирани институции и компетентни лица. При невъзможност за участие на научния ръководител заключителната оценка се изготвя с участието на директора на музея, в който се съхранява документацията от археологическото проучване. Научният ръководител или директорът на музея, в който се съхранява документацията от проучването, предоставя по служебен път в НИНКН доклада и документацията.

Когато от заключителната оценка се установи, че обект на недвижимото културно наследство има качества на НКЦ, директорът на НИНКН прави предложение до министъра на културата за класификация, категория и режими за опазване във връзка с предоставянето на статут на НКЦ, изготвено по образец.

Когато от заключителната оценка се установи, че деклариран обект не отговаря на критериите, директорът на НИНКН прави предложение до министъра на културата за прекратяване на временния режим за опазване, изготвено по образец.

С режимите за опазване на НКЦ се определят териториалният обхват и предписанията за опазване – въз основа на заключителната оценка и в съответствие с анализите и изискванията.

Мотивираните предложения, изготвени от НИНКН, следва да бъдат разгледани от СЕСОНКЦ, който се свиква от министъра на културата. Въз основа на становището на експертния съвет, в който участват представители и на НИНКН и на МК, министърът издава заповед за предоставяне на статут на НКЦ. Измененията в предоставен статут се осъществяват по същия ред.

Процесът по получаване на статут на недвижима културна ценност преминава през следните етапи:



Фигура 1 Процедура за деклариране и получаване на статут на НКЦ

ЗКН и подзаконовите актове не определят срокове за изготвяне на предложението от страна на директора на НИНКН и за представянето му за разглеждане от СЕСОНКЦ. Това поставя под съмнение ефективността и ефикасността на цялостната процедура по предоставяне на статут и е в ущърб на собствениците на тези обекти, тъй като затруднява процеса по предоставяне на защита и качествено административно обслужване.

Не са установени годишни доклади от СЕСОНКЦ до министъра на културата, което не позволява да се направи анализ на натовареността и ефективността на дейността на Съвета. Това затруднява проследяването на извършваните дейности, а липсата на мониторинг и контрол върху тях, както и на установени механизми за извършването му, значително намаляват тяхната ефективност и ефикасност.

Работата на СЕСОНКЦ се осигурява административно от дирекция "Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства" в МК, която изготвя протоколите от заседанията на съвета, актовете на министъра при деклариране, предоставяне или промяна на статут и уведомленията по чл. 66 от АПК за тези актове. При извършването на тези свои функции, на практика експертите от дирекцията в министерството дублират експертната работа, която вече е извършена от НИНКН, за да се изготви предложението до Съвета. Това води до неефективност в работата на администрацията.

Функциите на самия СЕСОНКЦ са разгледани задълбочено в раздел 3.1.7.1. от настоящия доклад.

**Представяне на НКЦ**

Изключително важен въпрос е как НКЦ се отварят за обществено ползване. МК няма изрично предвидени в ЗКН и УП на МК правомощия, свързани с експонирането на НКЦ. Този въпрос бегло е уреден в ЗКН. Условията и редът за представяне на културните ценности са уредени с Наредба № Н-4 от 8.10.2013 г. на министъра на културата. Представянето на културните ценности е начин за осигуряване на тяхната социализация, приобщаването им към средата и потребностите на обществото, в съответствие с принципите за опазване. Представянето на културните ценности се осъществява чрез:

* Експониране – експонирането на НКЦ има за цел представянето на тяхната научна и културна стойност в подходящи условия след проведени дейности по консервация и реставрация и включването им в съвременната среда като фактор за устойчиво развитие на територията.

Съгласно чл. 24 от Наредба №Н-4 от 2013 г. експонирането на НКЦ се осъществява въз основа на проект за експониране, както и въз основа на изготвени програми и проекти за консервация, реставрация и адаптация. Те се изготвят по реда на Наредба № 4 от 21 декември 2016 г. за обхвата и съдържанието на документации за извършване на консервационно-реставрационни дейности на недвижими културни ценности от 2016 г. Следователно спрямо експонирането важат същите констатации, каквито и спрямо дейностите по консервация и реставрация, а именно изготвянето на проект струва скъпо, защото трябва да се възложи, а след това да се заплати държавна такса и бавно защото включва времето на изготвяне на проекта и съгласуването на проекта.

* Обозначаване – собствениците осигуряват трайно обозначаване чрез поставяне на информационни табели. Видът и съдържанието на знака на идентификационните табели и знаците за обозначаване се изработват по образец, утвърден от министъра на културата, и имат определено задължително съдържание;
* Осигуряване на достъп – държавата, общините и частните лица гарантират равен достъп на всяко лице до НКЦ като са длъжни да осигурят достъп и съдействие на компетентните органи при осъществяване на правомощията им, публичен достъп, когато ползването на НКЦ е свързано с експозиционна дейност и безплатен публичен достъп до НКЦ за целите на научноизследователската дейност, при условие че не се пречи на нормалното й ползване и не се увреждат законни интереси. Когато се осигурява достъп с цел експозиционна дейност, могат да реализират приходи от входни билети.
* Популяризиране с използване на съпътстващи дейности, материали и други средства - популяризирането на културните ценности е дейност, свързана със създаването и разпространението на информация за тяхната културна и научна стойност и обществена значимост и за дейностите по опазването им. Популяризирането има за цел повишаване на познанието на обществото за значимостта на културните ценности.

Съгласно чл.2 от Закона за туризма, един от видовете туризъм е културният и недвижимите културни ценности имат статут на туристически обекти по ЗТ. Туристически обекти са само социализираните НКЦ. В ЗТ, ЗКН и подзаконовите нормативни актове липсва дефиниция за социализиране. Ето защо не е ясно кога един обект НКЦ придобива статут на туристически обект. Предвидено е финансиране за изграждане и поддържане на туристическите атракции, базирани на културните ценности по Закона за културното наследство. В туристическите обекти - недвижими културни ценности, туроператорска и/или туристическа агентска дейност се извършва при спазване изискванията на Закона за културното наследство.

**Констатации:**

* От извършения анализ на функциите прави впечатление липсата на ясно разпределение на задачите между дирекциите на НИНКН и специализираните дирекции на Министерството на културата. Съществен проблем е започването на определена процедура в НИНКН и завършването й в министерството, а в други случаи – обратно.
* Друг важен проблем представлява определянето на статута на НИНКН като помощен орган на министъра на културата, поради поставянето на професионалната и експертна роля на НИНКН в подчинено положение спрямо политическите решения на министъра на културата. Преплитат се различни по характер дейности – експертните становища на НИНКН и възможността за вземане на решение в МК, което не е базирано на изготвеното вече експертно становище.
* Въпреки че НИНКН дава професионални становища по всяка намеса, съгласно чл. 84, ал.2 от ЗКН, в много случаи в зависимост от различни конюнктурни съображения министърът на културата може да променя становището на НИНКН, което често може да бъде в ущърб на опазването на НКЦ.
* Независимо от това дали ще се създадат звена в плановите икономически райони, НИНКН няма и при настоящата численост не би могла да има свои териториални звена. Имайки предвид, че културните ценности са разположени на територията на цялата страна, извършването на услугите на НИНКН само в София представлява сериозен проблем.
* ЗКН регламентира конкретните класификации на НКЦ по всеки от признаците, но не предвижда реда за определянето им да бъде регулиран и конкретизиран. Правният анализ на закона показва, че законът не прави разлика между т.н. „обекти за сведение“ и останалите недвижими културни ценности. Терминът „за сведение“ се среща в ЗКН четири пъти. Първото е в чл.50, ал.1, т.5, в който е уредена класификацията на недвижимите културни ценности. Останалите три срещания са в чл.84 в който е регламентирано с кои органи се съгласуват инвестиционните проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство от категорията „за сведение“. Както се вижда действително определянето на недвижима културна ценност с непретенциозния статут „за сведение“ по същество не се отличава от останалите обекти и поражда същите правни последствия относно тяхната поддръжка, консервация и реставрация.
* Не се използва възможността за ангажиране в процеса на идентифициране и мониторинг на лицата, вписани в регистъра по чл. 165 от НИНКН.
* Голяма част от декларираните обекти са изследвани по държавни задачи през 70-те и 80-те години на 20-ти век. За част от тях НИПК (сега НИНКН) е изготвил нужните документи за регистрация с постоянен статут. Поради съкращаването на голяма част от структурата на НИПК в началото на 90-те години, останалите обекти остават непроучени. Това е един недостатъчно изследван потенциал на страната и културата, но и голям проблем за собствениците и ползвателите им, които имат ограничения във възможността за ползване, а едновременно с това не притежават конкретно изяснена културно стойност на обектите си. Следва да се анализира нужният ресурс, който да бъде обезпечен от държавата и да се пристъпи към поетапната заключителна оценка на обектите. Едновременно с това, към момента, НИНКН изключително рядко предлага обекти за деклариране, поради своя ограничен брой експерти и невъзможността да съсредоточи работа върху един обект в два етапа - деклариране и регистриране. Поради тези причини и обстоятелства, към настоящия момент етапът на деклариране създава проблеми основно за обектите декларирани през миналия век.

**Препоръки за подобрение:**

* Въз основа на предложение на НИНКН директно следва да се предоставя или отказва даването на статут. Процедурата по деклариране трябва да отпадне, с оглед посочените аргументи:
* Декларирането формално изглежда като временно ограничение до произнасянето на МК, което обаче дава основание за удължаване на процедурата. Според проекта на Стратегия за развитие на културата, публикувана на страницата на Министерството на културата, има декларирани обекти с временен режим в продължение на над 50 години. Както се посочва в Решение на Министерския съвет № 191 от 2018 г., с което се изменя друго решение на Министерския съвет от 2016 г., „Декларираните обекти също притежават статут на недвижими културни ценности до установяването им като такива по реда на ЗКН. Преобладаващата част от около 40 000 НКЦ на територията на България са с декларационни актове, без определена предварителна класификация и категория, без режими за опазване. Повечето обекти са с временен режим от 10, 20, 30 до 50 години. В регистъра има обекти, за които към момента не се знае дали изобщо все още съществуват, дали са запазили културно-историческата си стойност, къде точно са разположени и дали имат легитимен статут, поради неточности в Регистъра на НКЦ. Декларираните обекти подлежат на заключителна оценка, съгласно чл. 61 от ЗКН. В зависимост от заключителната оценка ще бъде прекратен временният режим на едни обекти и те ще бъдат свалени от Публичния регистър на декларираните паметници, а останалите ще получат окончателен статут с тяхната класификация, категоризация и режими за опазване. Актуализацията на регистрите на НИНКН ще позволи да се изготви специализиран кадастър на недвижимото културно-историческо наследство.” Две години след приемане на горепосоченото решение за решаване на проблема все още няма напредък.
* Процедурата е твърде продължителна;
* Процедурата може да стартира по инициатива на всяко лице, дори и спрямо чужд имот;
* През годините процедурата е променяна многократно, като в определени моменти не е имало възможност за деклариране или валидността на декларирането е било 3 години, но с времето проблемите вместо да се решават, се задълбочават;
* След етапа на деклариране няма никакви законово определени срокове. През това време декларираните недвижими обекти имат статут на недвижими културни ценности до установяването им като такива по реда на ЗКН, тоест собственикът е ограничен в разпореждането си с имота за неопределено време.
* Държавата не компенсира собственика в случай, че от заключителната оценка се установи, че декларираните недвижими обекти не притежават качества на недвижими културни ценности и се издаде мотивиран акт за прекратяване на временния статут на имота.
* Процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ не са оптимизирани и е налице дублиране на функции и дейности.
* Да се осигури ангажиране в процеса на идентифициране и мониторинг на лицата, вписани в регистъра по чл. 165 от НИНКН.
* Поддържането и вписването в Националния регистър на НКЦ следва да се извърша от служители на МК. Трябва да се следва принципът, че вписването са извършва от органа, който издава акта, който подлежи на вписване. В НИНКН да продължи да се поддържа Националният документен архив. На служители на НИНКН да се осигури възможност да вписват данни и да ползват данните от регистъра.
* Всички уведомявания на собственици или на общини следва да се извършват директно от МК, при необходимост с копие до други органи, но без изискване да препращат изпратено писмо.

### **3.1.10. Анализ на съответствието на органа и вида на административната структура със Закона за администрацията**

Съгласно Наръчника към Методиката за функционален анализ на политика е направен анализ на съответствието на органа и вида на административната структура със Закона за администрацията.

Целта на анализа е въз основа на прегледа на правомощията на органа на власт и функциите на звената да се установи дали правомощията на органите, с функции в областта на опазването и представянето на НКЦ съответстват на правомощията на съответният вид орган, предвидени в Закона за администрацията и дали осъществяваните от звената функции са присъщи на този вид административна структура.

Законът за администрацията определя видовете органи на изпълнителната власт, които са идентифицирани като заинтересовани страни и разпределението на правомощията между тях, както следва:

|  |  |
| --- | --- |
| **Видове органи** | **Правомощия** |
| Министър   * МК * МТ * МРРБ | Ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика според своите правомощия |
| Ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт   * НИНКН * ДНСК | Не са стандартизирани. В ЗА не е регламентирано какви видове правомощия се възлагат на тези органи. |

Освен общите разпоредби на Закона за администрацията, по отношение на политиката в сферата на НКН са приложими и редица специални закони, които регламентират функциите и правомощията на административните структури, които играят ключова роля в изпълнението на политиката. Не се наблюдават несъответствия между вида на органа на власт и неговите правомощия, съгласно Закона за администрацията и реалните функции и правомощия на основните администрации в сферата на НКН.

Числеността на звената в МК, МТ, МРРБ, ДНСК и НИНКН е съобразена с минималните нормативи за численост на дирекция, определени в Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията.

## **3.2. Анализ на ефективността**

### **3.2.1. Идентифициране на стратегическите цели на административните структури, отговорни за планиране и управление на политиката за НКН**

В тази част на функционалния анализ се разглеждат административните структури, включени на системно/национално равнище в политиката в областта на НКН – Министерството на културата, Националният институт за недвижимо културно наследство, Министерството на туризма, Дирекцията за национален строителен контрол, общински администрации.

Съгласно чл.33а от Закона за администрацията всички административни структури са длъжни всяка година да изготвят и приемат стратегически цели, както и съответно да отчитат и докладват тяхното изпълнение впоследствие. Този законов механизъм цели да осигури необходимата връзка между стратегическите цели и мерки, заложени в стратегическите документи на национално ниво и приоритетите в дейността на отделните администрации за съответната година.

**Министър на културата**

По отношение на разглеждания период от последните 3 години, на интернет страницата на Министерството на културата са качени единствено стратегическите цели на администрацията на министерството за 2018 г. За предходните години няма формулирани и приети стратегически цели, както и отчети за тяхното изпълнение. Последните актуални годишни цели на основание чл.33а от Закона за администрацията, преди 2018 г., публикувани на страницата на МК, са за 2015 г. Това прави невъзможно проследяването на връзката между приетите и действащи стратегически документи на национално ниво и специфичните стратегически цели, заложени на ресорните администрации в дадената сфера.

В обхвата на единствените налични стратегически цели на Министерството на културата за 2018 г. не са формулирани дългосрочни цели, освен определените в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017- 2021 г., Раздел 12. Култура.

Друг основен проблем е, че заложените цели не са формулирани съгласно принципа SMART. SMART е популярна абревиатура, използвана в мениджмънта и в управлението на проекти за определяне на целите и формулиране на задачите. Целта, определена в съответствие със SMART принципите трябва да бъде:

* Specific (конкретна)
* Measurable (измерима)
* Attainable (достижима)
* Relevant (уместна, с практическо значение)
* Time-bound (определена във времето)

Представянето на дадена цел в SMART вид на практика позволява да бъдат формулирани основните точки на плана за нейното постигане. В противен случай не може да бъде осъществен реален мониторинг по отношение на постигнатия напредък в нейното изпълнение.

Заложените дългосрочни стратегически цели от страна на Министерство на културата не спазват принципа SMART, което би затруднило значително тяхното отчитане и мониторинг. Целите следва да се преформулират, с оглед на това да бъдат по-лесно трансферирани в последствие в практически план за тяхното изпълнение.

Стратегическите цели на администрацията на Министерството на културата, които имат пряко отношение към политика по опазване и управление на НКН, изцяло дублират заложените в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г., Раздел 12. Култура.

На страницата на министерството е публикуван и План за изпълнение на Стратегическите цели за 2018 г. Планът реферира към номерата на мерки от Програмата на правителството, но като цяло стратегическите цели са детайлизирани до степен мерките за тяхното изпълнение, заложени в Програмата на правителството. Включените в Плана мерки, които имат пряко или косвено отношение към политиката за недвижимото културно наследство са следните:

Мярка 499: Ежегодно финансиране на проекти за музейно оборудване, превантивна консервация, реставрация и социализация на материалното културно наследство.

Мярка 528: Осигуряване на условия за дигитализиране на културни ценности и онлайн достъп до електронни регистри и дигитализирано културно наследство, произведения на изкуството и архиви.

Мярка 533: Проект на ЗИД на Закона за закрила и развитие на културата и Закона за културното наследство.

Мярка 535: Създаване на условия за повишаване на квалификацията специалистите, работещи в областта на опазването и представянето на културните ценности.

Мярка 537: Изготвяне на планове за опазване и управление на вписаните в Списъка на световното наследство недвижими културни ценности и на археологически резервати.

Прави впечатление, че някои от основните мерки в сферата на НКН, включени в Програмата на правителството, не са включени в Плана за 2018 г., като например:

Мярка 495: Актуализиране на проекта на националната стратегия, обществено обсъждане и приемане на стратегията.

Мярка 496: Планиране и осигуряване на финансиране за реализиране на стратегията.

Мярка 497: Поетапно завишаване на средствата за редовни археологически проучвания, консервация, реставрация и социализиране на недвижими културни ценности.

Мярка 538: Засилване на институционалния и управленски капацитет за осигуряване на ефективно опазване на недвижимите културни ценности – световно наследство.

Липсата на тези мерки в Плана за 2018 г. е показателна за липсата на реален фокус в дейността на министерството по отношение на опазването и управлението на НКН. Прави впечатление също така, че в Плана не са ясно разписани отговорни органи и административни структури за изпълнението на съответните мерки. Нито в заповедта за приемането на Плана, нито в самия него е регламентиран ясен механизъм за мониторинг и контрол по изпълнение на задълженията, като единствено е отбелязано, че цялостния контрол по изпълнението на заповедта е възложен на главния секретар на Министерството на културата.

Цели в областта на недвижимото културно наследство се съдържат и в представяните в Министерството на финансите бюджетни прогнози и проекти на бюджет за програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ към Политика в областта на опазване на движимото и недвижимото културно наследство и съответно техните отчети.

В Доклада към бюджетната прогноза за периода 2018-2020 г. са определени 4 стратегически цели, от които цел втора е насочена към НКЦ и гласи: „Утвърждаване на българската национална идентичност, чрез изграждане образа на България като страна със самобитна култура и уникално културно наследство.“ Прави впечатление обаче, че тези цели също не са формулирани в съответствие на принципа SMART, което ги прави трудни за последващо изпълнение и реализиране на ефективен мониторинг и контрол. Липсва конкретизация на целите, с определяне на необходимите мерки и дейности за тяхното постигане, срокове за реализиране на отделните етапи през съответния 3-годишен период, отговорни институции, индикатори за изпълнение и пр. Това отново демонстрира недостатъчния капацитет за реализиране на ефективно стратегическо планиране и целеполагане в сферата на НКН, което застрашава постигането на желаните резултати от политиката.

**Директор на НИНКН**

По отношение на НИНКН не са установени годишни цели, разработени съгласно изискванията на Закона за администрацията за никоя от последните 3 години. Съответно, при липсата на утвърдени цели, не са налични и годишни отчети за дейността на НИНКН за периода 2015-2018 г., което не позволява както да бъде проследено ефективното изпълнение на стратегическите цели, заложени в документите на национално равнище, така и да се гарантира необходимата ефикасност в работата на администрацията.

**Министър на туризма**

В Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017- 2021 г. в Раздел „Туризъм” е включена Мярка 791: „Създаване на ефективен модел за финансиране на социализацията на туристическите атракции – публична държавна собственост.“

Има заложени дългосрочни цели в областта на секторната политика в областта на недвижимите културни ценности. Те са определени в Актуализираната Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г. Актуализацията е извършена през 2018 г. Освен общата Стратегия за устойчиво развитие на туризма съществува и Стратегически план за развитие на културния туризъм.

Освен двата стратегически документа, публикувани на Портала за обществени консултации, на интернет страницата на министерството са публикувани и Годишна програма за национална туристическа реклама и Концепция за туристическо райониране. Годишната програма за национална туристическа реклама за 2018 г. има за фокус устойчиво развитие и промотиране на културноисторическия туризъм и балнео, спа и уелнес, съчетан със специфичните видове туризъм за дадения туристически район.

На страницата на министерството са обявени културно-исторически дестинации. Определени са 8 дестинации. В етапите на дестинациите са включени и обекти на недвижимото културно наследство.

Публикуван е и Списък на 50-те малко познати туристически обекти в България, който също включва обекти на недвижимото културно наследство.

Въпреки че наличието на значителен брой стратегически документи, посочени по-горе, превръща сектора туризъм в един от примерите за добро планиране, същевременно на интернет страницата на Министерството на туризма не са намерени актуални годишни цели на основание чл.33а от Закона за администрацията. По този начин не може да бъде установено дали заложените в идентифицираните стратегически документи цели и мерки са намерили отражение в приоритетите в дейността на министерството за съответната година. Това не позволява да бъде извършен и мониторинг за напредъка в тяхното изпълнение, тъй като не са открити отчети за изпълнението на целите.

**Началник на ДНСК**

ДНСК разполага с годишни цели, които са публикувани на интернет страницата. Публични са и отчетите за изпълнение на годишните цели. В годишните цели няма такива, които директно да са свързани със секторната политика.

**Кмет на община Банско**

Въпреки наличието на стратегически документ Стратегия за опазване на културното наследство на територията на община Банско за периода 2015-2020 г., на интернет страницата на община Банско не са намерени актуални годишни цели на основание чл.33а от Закона за администрацията. Подобни не са открити и за предходните години.

**Констатации:**

* Много от административните структури не са приели своите годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията. Не се извършва ефективен мониторинг и контрол за напредъка по изпълнението на тези цели и връзката им с целите заложени в стратегическите документи.
* Част от идентифицираните стратегически цели в сферата на НКН не са разработени според принципа SMART, което не позволява да се извършва ефективен мониторинг и контрол на напредъка по тяхното изпълнение. На места липсва детайлизиране на целите до ниво конкретни мерки за тяхното изпълнение.

**Препоръки за подобрения:**

* Администрациите, които са пряко ангажирани с изпълнението на политиката по отношение на НКН, следва да определят своите годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията.
* Следва да се заложат индикатори, които да позволяват текущ мониторинг и ефективно измерване на напредъка по изпълнението на целите, като се използват надеждни източници на данни –икономически, научни и социални изследвания, статистически данни и т.н.
* Трябва да се осигури обвързаност на индикаторите с други съотносими стратегии и политики, като се съобразява и използва връзката с целите в тези съотносими стратегии и политики за получаване на кумулативен ефект. Индикаторите трябва да могат да отчитат влиянието на политиката в регионален аспект, както и да отчитат съответствието/тенденциите и позиционирането на политиката в общоевропейски и световен контекст. Индикаторите се съобразяват с текущото състояние и бъдещото/целево въздействие на политиката върху заинтересованите страни.

### 3.2.2. **Идентифициране на процедурата по определяне на годишните цели, индикаторите за изпълнение, източниците на данни, периодичност на мониторинга и оценката на изпълнението на политиката за НКН**

Програмата на правителството до 2021 г. определя стратегическите приоритети за управление в България, като тя е съобразена с политиките на Европа. Въз основа на правителствените приоритети, идентифицирани в Програмата и в останалите действащи стратегически документи в съответната сфера, министрите и ръководителите на другите административни структури поставят приоритетите и стратегическите цели на ресорните им министерства или администрации.

Процесът по разработване на политики е регламентиран, като в изпълнение на стратегическите цели, органите на изпълнителната власт се задължават да поставят годишни цели за дейността на съответната администрация и да осъществяват контрол за тяхното изпълнение. Въведен е принципът на ежегодна отчетност за администрациите във връзка с изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от програмата на Министерския съвет. Главните секретари отговарят за планирането и отчетността при изпълнението на ежегодните цели на администрацията.

Прави впечатление, че администрациите, които имат годишни цели в сферата на НКН, са ги заимствали почти изцяло от целите и мерките, заложени в други национални стратегически документи, без да ги доразвият или конкретизират, с оглед гарантиране на тяхното практическо изпълнение.

Липсва адекватно целеполагане по отношение на дейността по опазване на културното наследство и наблюдение на нейното изпълнение, което не позволява ефективното управление на сектора.

**Препоръки за подобрения:**

* Следва да се установи процедура за определяне на годишни цели, която да дава информация за начина, по който стратегическите цели от наднационални и национални стратегически документи се трансформират в годишни цели на конкретна структура, отговорна за прилагането на политиката. По този начин ще се гарантира проследимост в процеса по целеполагане и ще се гарантира, че всички заложени стратегически цели ще бъдат ефективно подсигурени с необходимите предпоставки за тяхното изпълнение.

### **3.2.3. Анализ на изпълнението на целите на органите/административните структури**

Анализът на изпълнението на целите на административните структура свързани с планирането и управлението на политиката в областта на НКН е изготвен въз основа на наличните публични документи за изпълнението на целите на административните структури за периода 2016-2018 г.

**Министерство на културата**

Министерството на културата няма публикувани цели за 2016 и 2017 и не може да се проследи тяхното изпълнение. Липсата на отчети от своя страна не позволява да се извърши преценка относно ефективността на провежданата политика в сферата на недвижимото културно наследство, както по отношение на постигнатите резултати, така и по отношение ефикасността на разходването на публични средства.

На интернет страницата на Министерството на културата е публикуван Междинен отчет за изпълнението на Плана за изпълнение на Стратегическите цели на администрацията на Министерство на културата, утвърден със Заповед № 09-278/20.04.2018 г. на министъра на културата, за периода 01.01.2018 г. – 30.06.2018 г.

В него прави впечатление наличието на информация относно напредъка по изпълнението на мярка 495, въпреки че същата не е включена в Плана. Мярката предвижда Актуализиране на проекта на националната стратегия, обществено обсъждане и приемане на стратегията, като в информацията за напредъка е отбелязано, че е сформирана работна група в направление: „Материално културно наследство, архитектура и визуални изкуства“ с подгрупи „Движимо културно наследство и визуални изкуства“ и „Недвижимо културно наследство“. В подгрупа „Недвижимо културно наследство“ е изготвен проект на стратегия в част „Архитектура“ и „Недвижимо културно наследство“ и е направен SWOT анализ. В подгрупа „Визуални изкуства“ е изготвен проект на „Визия“ и SWOT анализ. Постъпилите предложения са обобщени, като е необходимо прецизиране на текста. В подгрупа „Движимо културно наследство“ е изготвен проект на стратегия и SWOT анализ. Същите са актуализирани. Тече окончателното прецизиране на текстовете.

Основната изпълнена дейност в областта на секторната политика в отчета към плана е ежегодното финансиране на проекти за консервация и реставрация на НКН, както и утвърждаването на нови правила. Друга важна мярка е изпълнението на проект за дигитализация на архива на недвижимите културни ценности.

През периода 2015-2018 г. не са изготвяни годишни отчети за дейността на МК и на НИНКН, съгласно изискванията на ЗА.

**Директор на НИНКН**

Институтът няма публикувани цели на 2016, 2017 и 2018 г. и не може да се проследи тяхното изпълнение.

Няма определен ред за планиране и отчитане на дейността на института. Практиката е отчитането на дейностите да се извършва по заповеди на директора на института, издавани за определени периоди.

**Министър на туризма**

Министерството няма публикувани цели на 2016, 2017 и 2018 г. и не може да се проследи тяхното изпълнение.

**Началник на ДНСК**

ДНСК няма цели в областта на секторните политики.

**Кмет на община Банско**

Общината няма публикувани цели на 2016, 2017 и 2018 г. и не може да се проследи тяхното изпълнение.

**Констатации:**

* Липсата на приети годишни цели в сферата на политиката по НКН води до невъзможност да се направи оценка на степента на тяхното изпълнение. Това от своя страна не позволява да се оцени дали са изпълнени критериите за ефективност и ефикасност при разходването на публичните средства, които се отпускат за реализирането на съответната политика.

**Препоръки за подобрения:**

* Административните структури следва да разработят и приемат годишни цели, в съответствие с изискванията на Закона за администрацията и съответно механизъм за техния мониторинг и контрол, който да позволява своевременно да се отчита постигнатият напредък и да се предприемат коригиращи действия при необходимост от промени в политиката.
* Министърът на културата следва да изготвя годишен доклад за дейността на министерството и подчинените му административни структури, в който да се отчита изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от програмата на Министерския съвет.

### **3.2.4. Възможности и места за подобрение на планирането и управлението на секторна политика за НКН, идентифицирани от фокус групите и дълбочинните интервюта**

В рамките на анализа са проведени редица експертни срещи, фокус групи и дискусии с различните идентифицирани заинтересовани страни, които имат отношение към изпълнението на политиката в сферата на НКН. Целта е да се обхванат възможно най-широк кръг от заинтересовани лица, както и да се повиши обективността и всеобхватността на настоящия анализ, чрез отразяване на гледната точка на всички страни в процеса.

В рамките на тези обсъждания, са идентифицирани следните проблеми и възможности за подобряване на политиката в сферата на НКН:

* Качеството на недвижимите културни ценности се влошава непрекъснато поради липса на интерес и мотивация у собствениците и високите разходи за извършване на ремонти, реставрация и консервация. Докладите за един от обектите от световно значение (Несебър) например установяват надстрояване, капандури, тераси, нехарактерни пропорции и съотношения, застрояване с нетрадиционни архитектурни детайли и материали (алуминиева и PVC дограма, предпазни щори и рулетки, слънцезащитни устройства, слънчеви батерии, метални балконски парапети, остъкляване на тераси, мазилки, облицовки и др.), покрития на тераси, навеси и слънцезащитни съоръжения.
* За културните ценности от местно значение няма никаква синтезирана информация, което следва да се промени, с цел въвеждане на проследимост на дейността.
* Министерството на културата няма официална информация за броя на всички НКЦ. Оттук произтича и изводът, че не може да се говори за каквато и да било цялостна политика в дадена сфера, след като липсва основният компонент – информация и данни.
* Много от обектите, които са декларирани или имат постоянен статут на НКЦ вече не съществуват физически или състоянието им е коренно различно от декларираното през 70-те години например. Наличните данни за обектите са непълни и често неактуални, което не позволява да се направи аргументирана преценка за техния статут.
* Според анкетираните лица (част от които са собственици на недвижими културни паметници) контролът върху спазването на статута на недвижимите културни ценности е неефективен. Министерството на културата и НИНКН не могат да осъществяват мониторинг на всички недвижими ценности поради липса на капацитет.
* Сложните административни процедури и големият инвеститорски интерес създават предпоставки за корупция.
* Министерството на културата следва да въведе годишни цели за дейността си с приоритети в областта на НКН.
* Министерството на туризма следва да приеме годишни цели за дейността си в сферата на културния туризъм.
* НИНКН следва да разработи свои годишни цели за дейността си.
* Министерството на туризма няма мисия и визия в областта на секторната политика. Техните стратегически цели в областта на туризма не са синхронизирани. Същият извод е валиден и за НИНКН.
* Следва да бъде разработена Национална стратегия за културното наследство и културния туризъм.
* Правомощията на директора на НИНКН в областта на секторната политика не са осигурени с необходимия персонал.
* Разпределението на задачите между двете дирекции на НИНКН (които са с недостатъчна численост, което рефлектира върху ефективното изпълнение на възложените им функции) и специализираните дирекции на Министерството на културата не са синхронизирани. Същото се отнася и за правомощията на министъра на културата и директора на НИНКН не са прецизни.
* Правомощията на министъра на културата в областта на секторната политика не са обезпечени с необходимия персонал.
* Налице е дублиране на функции между Главна дирекция ИОКН и Дирекция "Културно наследство, музеи и изобразителни изкуства”.
* Все още не са създадени предвидените в чл.17, ал.3 от ЗКН звена в плановите икономически райони по Закона за регионалното развитие за изпълнение на дейностите по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности.
* Структурата на публичния регистър на лицата, които са оправомощени да извършват дейности по консервация и реставрация по обекти на културното наследство не дава необходимата информация.
* Не е изготвена Специализираната кадастрална карта, а НИНКН няма капацитет за това.
* На НИНКН е възложено вписване в регистри за факти, съдържащи се в заповеди на МК.
* Процедурата по деклариране на НКЦ е излишна. Декларирани НКЦ не са получили статут въпреки, че са декларирани преди 50 г.
* Не е проведена предвидената в ЗКН процедура по регистриране или отписване на заварените декларирани недвижими паметници на културата. Декларираните обекти също притежават статут на недвижими културни ценности до установяването им като такива по реда на ЗКН.
* Контролът върху спазването на статута на недвижимите културни ценности е неефективен. Министерството и НИНКН не могат да осъществяват мониторинг на всички недвижими ценности, поради липса на капацитет. Значителна част от техните контролни функции зависят и от работата на Дирекцията за национален строителен контрол.
* Взаимодействието между МК и ДНСК по отношение на контрола и защитата на обектите – НКЦ не е добре регламентирано нормативно.

# **4. ОБОБЩЕНИ КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЕНИЯ**

## **4.1. Обобщен списък с препоръки за подобрения**

В настоящия раздел са представени обобщените препоръки за подобряване на управлението на НКН, формулирани в предходните раздели. Като систематизирано обобщение, предложенията в определена степен повтарят вече съдържащи се в предходните раздели изводи и препоръки за възможни подобрения в политиката.

Графика 15 Обобщен списък на областите, в които се предлагат подобрения

## **Разработване на ясна стратегическа рамка и визия за изпълнение на политиката в сферата на недвижимото културно наследство**

* 1. Следва да се разработи и приеме стратегически документ в сферата на НКН. Избраният подход за разработване на една обща стратегия за всички области на културата е по-добър, вместо да се готвят и приемат стратегии за различни области на културата. Необходимо е в тази насока да бъде изменена и действащата нормативна уредба, тъй като в момента тя предвижда приемане на отделен стратегически документ в сферата на НКН. Специален акцент в стратегията, в частта за НКН, следва да бъде експонирането на НКН, както и съгласуването със стратегическите документи в областта на туризма.
  2. С изменение в ЗЗРК следва да отпадне изричното предвиждане на период от 10 години, за който се разработва националната стратегия. Срокът следва да бъде съобразен със стратегическата визия за развитие на сектора, изисквания, произтичащи от правото на ЕС или възможностите за финансиране по ЕСИФ.
  3. Следва да се предприемат действия за прилагане на практика на разпоредбите в ратифицираните конвенции и други международни документи, при намеси в защитени територии на недвижимото културно наследство, като организацията и управлението на системата на културно-историческото наследство в Република България бъде приведена в съответствие с добрите европейски практики. Необходимо е да се изготви преглед кои разпоредби на международните документи, по които България е страна, не са инкорпорирани в българското право..
  4. Националният стратегически документ в сферата на НКН трябва да се съобрази с дефинициите и методологията на основните международни актове в областта на недвижимите културни паметници, като бъде извършен анализ на тези документи и се избере подходът, който да бъде приложен по отношение на НКН в България. Някои от основните документи, с които следва да се съобрази българското законодателство и стратегическа рамка са:
  + Венецианска харта (1965 г.) – реставрация и консервация на паметниците на културата; паметник на културата;
  + Краковска харта (2000 г.) – контрол върху околната среда; поддържане, възстановяване, реставриране, обновяване, благоустрояване на райони с паметници на културата, интегрирана консервация;
  + Документи от научни изследвания към Европейската общност (до 2008 г.) – културен туризъм; оценка на щети; иновативен начин на консервация; интеграция на градска среда; исторически центрове и извънградски зони; физически движими и недвижими обекти на културното наследство; икономизация на дейността свързана с паметниците на културата; социализация на паметниците на културата;
  + Лондонска харта (2008 г.);
  1. След разработването и приемането на Националната стратегия в сферата на културата, МК следва да насърчи изпълнението на предвиденото в ЗКН задължение за общинските съвети за приемане на общински стратегически документи за опазване на културно наследство. За да може да се изпълни тази задача от общините, националната стратегия трябва да съдържа ясни цели и мерки в областта на културното наследство – движимо и недвижимо.
  2. Следва да се конкретизират заложените стратегически цели в стратегически документи на национално ниво, чрез разработване на специфични програми и/или планове за действие, които да посочват в по-голяма степен на детайл индикатори за изпълнение, отговорни институции, механизъм за мониторинг и контрол, период за изпълнение, източник на финансиране и пр.
  3. Необходимо е да се разработят мисия и визия на административните структури, които все още нямат такива. Това ще спомогне фокусът в дейността на администрацията да се ориентира към изпълнението на основните стратегически цели. Визията на административната структура следва да кореспондира със стратегическите цели, заложени в приетите документи. Мисията и визията следва да бъдат разработени при спазване на основните принципи и насоки за тяхното формулиране, за да се въведе стандартен модел за всички административни структури.
  4. Администрациите, които са пряко ангажирани с изпълнение на политиката по отношение на НКН следва да определят своите годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията. Използваните индикатори трябва да позволяват текущ мониторинг и ефективно измерване на напредъка по изпълнението на целите, като се използват надеждни източници на данни -икономически, научни и социални изследвания, статистически данни и т.н. Следва да се установи процедура за определяне на годишни цели, която да дава информация за начина, по който стратегическите цели от наднационални и национални стратегически документи се трансформират в годишни цели на конкретна структура, отговорна за прилагането на политиката. Трябва да се осигури обвързаност на индикаторите с други съотносими стратегии и политики за гарантиране на кумулативен ефект. Административните структури следва да разработят и приемат механизъм за мониторинг и контрол на изпълнението на целите, който да позволява своевременно да се отчита постигнатият напредък и да се предприемат коригиращи действия при необходимост от промени в политиката.
  5. Следва да се регламентира извършването на оценка на въздействието на инвестиционни инициативи върху НКН със световно и национално значение като се регламентират условията и реда на тяхното изпълнение.

## **Прецизиране на обхвата на НКН**

* 1. Следва да се премахне определянето на недвижима културна ценност от категорията „за сведение“. НКЦ със статут "за сведение" представляват обекти с ниска индивидуална културно-историческа стойност. Тези НКЦ обаче са категоризирани като обекти, които носят специфична информация за научната и културната област, в която се намират. Определянето на недвижима културна ценност с непретенциозния статут „за сведение“ по същество не се отличава от останалите обекти.
  2. Следва да се проведе предвидената в ЗКН процедура по регистриране или отписване на заварените декларирани недвижими паметници на културата. По отношение на обектите, които са декларирани, но все още не са регистрирани, следва да се предприемат активни стъпки за тяхната своевременна категоризация. Това следва да се извършва приоритетно от НИНКН, за да се избегнат случаи, при които даден обект остава в графата на декларираните обекти с десетилетия, без да се пристъпи към даване на постоянен статут. Възможно е да се потърсят и възможности за осигуряване на проектно финансиране на дейностите, свързани с определяне на статута на декларираните обекти, за да се изчисти натрупаното през годините забавяне в обработването.
  3. Необходимо е да се създадат цялостни досиета с пълна информация за обектите, получили статут на НКЦ, за да са ясни техните характеристики, въз основа на които им е определена съответната категория и да се улесни процесът по тяхното управление и опазване впоследствие. Следва да се документира актуалното състояние на НКЦ, да се създаде дигитален архив и да се актуализира техният статут, тъй като голяма част от обектите вече не съществуват или състоянието им е коренно променено спрямо момента на декларирането им преди 40 години, например.
  4. Необходимо е да се промени класификацията на обектите НКЦ според културната и научната им стойност и обществена значимост, тъй като липсва логика в градирането на обектите в тази категоризация. НКЦ от ансамблово значение не могат да бъдат включени в градацията световно – национално – местно значение. Категорията следва да се преименува или да отпадне. Освен, че тези обекти присъстват в тази категория, ансамбълът, съгласно ЗКН, е и вид НКЦ според пространствената структура и териториалния обхват - териториално обособима структура от обекти на недвижимото културно наследство, чиито елементи се намират в определени смислови, пространствени и естетически връзки помежду си и с прилежащата им среда.

## **Промяна на модела на финансиране**

* 1. Необходимо е да се промени отношението на държавата към НКН – държавата да осигурява по-бързо съгласуване на всички ремонтни и строителни дейности, а за някои от обектите е възможно дори да поеме разходите за финансиране.
  2. Разработената и приета стратегическа визия и цели за развитие на политиката в сферата на НКН, следва да послужат впоследствие като основа за осигуряване на допълнително финансиране на дейностите по опазване, реставрация и представяне на обектите НКЦ от ЕСИФ. В самата стратегия, като източник на финансиране на отделните мерки, освен държавния следва да бъдат посочените и средствата от оперативните програми.
  3. Следва да се разгледа възможността за отпадане на всички такси за предоставяните от НИНКН и МК административни услуги на собствениците на НКЦ или поне за онези от тях с национално значение. Също така е възможно МК да поема разходите по изготвяне на документация за дейности по консервация и реставрация, като заплаща тези дейности на регистрираните от министъра и вписани в регистъра на министерството лица. Това предложение е пряко свързано и с разпоредбата на чл. 23 от Конституцията на Република България, съгласно която държавата се грижи за опазване на културното наследство. Събирането на такси от собствениците допълнително затруднява процеса по опазване на НКН и често води до липса на стимули за собствениците да предприемат необходимите действия за ефективно опазване и управление на обектите.
  4. Следва да се предвиди насочване на част от курортните такси за ремонт, консервация и реставрация на недвижими културни ценности. Съгласно ЗМДТ нощувките се облагат с туристически данък. Размерът на данъка се определя с наредба на общинския съвет в граници от 0,20 лв. до 3,00 лв. за всяка нощувка, съобразно населените места в общината и категорията на местата за настаняване. Данъчно задължени лица са лицата, предлагащи нощувки. Данъкът се внася в приход на бюджета на общината по местонахождение на местата за настаняване по смисъла на Закона за туризма. В редица населени места обектите – НКЦ са сред най-емблематичните сгради в съответните населени места и всъщност причината за настаняване в определено място за настаняване е свързано с посещението на определен обект – НКЦ. Ето защо се предлага общините да насочват част от събрания туристически данък за консервация и реставрация на НКЦ.
  5. Необходимо е да се подобри финансовото планиране на дейностите по опазване и управление на НКН. С цел въвеждане на обоснованост и пропорционалност, следва да се направи анализ на необходимото финансиране, с оглед получаваните заявления всяка година, и на база на това да се разработи механизъм за определяне на необходимото финансиране от държавния бюджет, като се вземат предвид наличните възможности към дадения момент. Възможно е да се помисли също така относно възможността за регламентиране на праг на финансирането, което всеки обект може да получи в рамките на годината. От представените данни се вижда, че през периода 2015-2018 г. има значително недофинансиране на дейностите по опазване на НКН. Утвърдените разходи по бюджета на МК за изпълнение на политиката по опазване на движимото и НКН са средно 33 на сто от първоначално предоставените бюджетни прогнози. Делът на разходите по програма "Опазване на недвижимото културно наследство" е приблизително 3 на сто от програмния бюджет на министерството. На законово ниво следва да се добави изричен текст по отношение на дейностите за консервиране и реставриране на културно наследство, за да не се налага извличане на възможностите за финансиране на подобни дейности на база на тълкуване на неясно формулирани законови разпоредби.
  6. В програма „Културно наследство“ на НФК следва да се предвидят средства за проекти за подпомагане на дейностите по управление и опазване на НКЦ, като се допусне възможност за кандидатстване на частни собственици.
  7. В ЗКПО и ЗДДФЛ следва да се предвидят стимули за дарения в полза на НКЦ.

## **Оптимизиране на административните структури и подобряване на междуведомствената координация**

* 1. Да се прецизира разпределението на правомощията между Министерския съвет и министъра на културата по отношение на разработването на политиката в областта на НКЦ. С изменения в чл.12, ал.1 от ЗКН, чл.2а от ЗЗРК и чл.5, ал.1, т.1 от УПМК да се определи кой ръководи разработването на държавната политика и кой я разработва или осъществява.
  2. В чл.17, ал.3 от ЗКН е предвидено създаването на звена в плановите икономически райони по Закона за регионалното развитие за изпълнение на дейностите по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности. Експертната оценка на избрания подход за тяхното структуриране показва, че идеята да се създадат шест такива звена в рамките на утвърдената численост на общинската администрация е неаргументирана, неработеща, нарушаваща принципите на разпределение на правомощията между централната и местна власт. Препоръчва се разпоредбата на чл.17, ал.3 да не се привежда в изпълнение и тази разпоредба на закона да бъде отменена. По-ефективно би било да се прехвърлят определени функции и правомощия по отношение на обектите НКН на общинските администрации.
  3. Промяна в разпределението на правомощията между МК и НИНКН
* Следва да се подобри разпределението на функциите между дирекциите на НИНКН и специализираните дирекции на Министерството на културата и на правомощията между министъра на културата и началника на НИНКН, с цел осигуряване изпълнението на правомощията на директора на НИНКН с експертен капацитет.
* Необходимо е да се осигурят правомощията на директора на НИНКН в областта на секторната политика с нужния експертен капацитет, с цел подобряване на качеството на работа и сроковете за изпълнение на задачите. Тази препоръка не е свързана непременно с увеличаване на числеността на НИНКН. Ето защо за постигането на баланс между численост и правомощия следва да се работи в посока на оптимизиране на работните процеси, отпадане на излишни дейности, отпадане на дублиращи се дейности и дейности в условията на обвързана компетентност между ръководителя на НИНКН и министъра на културата.
* Необходимо е да се промени статутът на НИНКН като се разпишат ясно правомощията на директора. Следва да се премахнат случаите, в които директорът на НИНКН и министърът на културата действат в условията на споделена компетентност. Подобни ситуации в момента съществуват в процедурите по издаване на становище за разрешаване на консервация и реставрация на НКЦ, при вписвания в регистри, при комуникация с общините и със собственици и редица други.
* Следва да се промени разделението на функциите между МК и НИНКН, като за основа може да се използва статутът на обектите, които се разглеждат. По този начин изцяло въз основа преценка и решение на директора на НИНКН може да останат случаите за даване на статут на обектите с местно значение. Това значително ще разтовари дейността, която в момента се извършва паралелно и от дирекциите в МК. По отношение на обектите от национално и световно значение, компетентността следва да остане на министъра на културата, но експертната дейност по обработване на заявленията и извършване на преценката трябва да се извършва на едно място, без да се допуска дублиране на функции. С оглед възложените функции и експертния капацитет, създаден в НИНКН, това следва да се извършва от специализираните дирекции в института. Впоследствие даването на статута следва да се извършва от министъра на културата, въз основа становището на компетентните звена в НИНКН, без да се извършва повторна проверка от специализираните звена в МК.
* Следва да се разработят и приемат необходимите документи за по-добра организация в работата по опазване на НКЦ – ежегодни териториални програми; методология за извършване на идентификацията на обектите и на критерии за извършване на научна оценка.
* Следва да се подобри ефективността на мониторинга и контрола по изпълнението на политиката в сферата на НКН.
  1. Прецизиране на разпределението на правомощията между МК и ДНСК
* Следва да се прецизират правомощията на МК и ДНСК по отношение на разпределението на функциите по контрол на незаконното строителство. Необходимо е допълване на ЗКН с функциите на ДНСК. Сегашният модел се основава на това, че МК или неговият инспекторат правят определени констатации и ги изпращат до ДНСК. Следва да се обсъди и възможността за предоставяне на ДНСК на специализирани функции спрямо НКЦ.
* Следва да се детайлизира взаимодействието между МК и ДНСК по отношение на контрола и защитата на обектите – НКЦ. Необходимо е да се премахне припокриването на функциите по контрол на инвестиционните проекти и намеси спрямо НКЦ между ДНСК от една страна и МК и НИНКН от друга.
* Необходимо е да се организират обучения за служители на ДНСК за запознаване с изискванията на ЗКН и подзаконовата нормативна уредба.
  1. Подобряване на разпределението на правомощията между Министерството на културата и Министерството на туризма
* Следва да се подобри разпределението на правомощията между Министерството на културата и Министерството на туризма, като се премахнат дублиранията на функции. Те се наблюдават особено при културния туризъм. Поради липсата на капацитет и стратегическа рамка в МК, МТ извършва дейности в областта на културния туризъм, които припокриват правомощията на министъра на културата. Проблеми се наблюдават и в областта на стратегическото планиране, тъй като МК не разполага с нито една стратегия в областта на НКН, докато секторът туризъм е с добре развити стратегически документи.
* При изготвянето на секторна стратегия в сферата на НКН, тя следва да се синхронизира с тази в сферата на туризма, за да се определят и отговорностите на отделните администрации и координацията между тях при изпълнение на заложените стратегически цели. Така ще се осигури кохерентност и ще се избегне дублирането на функции и наличието на празноти в определени области.
  1. Подобряване на разпределението на правомощията между централната и местната власт
* Следва да се прехвърлят определени правомощия на общините относно даването на статут на обектите НКЦ от по-ниско значение – обектите за сведение, както и тези от ансамблово значение. Те следва да могат да правят това самостоятелно, без да се налага процедурата да минава през НИНКН и МК. Друг възможен вариант на разделение на функциите между централната и местната власт е не по отношение статута на обекта, а по отношение на степента на намесата и дейностите, които се предвижда да бъдат извършвани. По този начин на преценка на общините може да бъдат оставени дейности, които не са свързани с даването на статут, като например даването на разрешение относно поставянето на преместваеми обекти, което обаче представлява голям процент от всички подавани заявления в момента. Това предполага изграждане на капацитет в общините и експертен състав, който да може да извършва проучване и изготвяне на предварителна/заключителна оценка. Необходимо е да се уреди и въпросът с прекратяване на статут на НКЦ, на които е предоставен от министъра на културата.
* При постигане на по-ефективно разпределение на функциите между МК, НИНКН и общините ще се подобри значително изпълнението на секторната политика.
* Следва да се промени ролята на местните власти от предимно осигуряване на финансиране към активно подпомагане, насърчаване и осигуряване на социализиране и експониране на обектите. Смяната на ролята на общините и децентрализацията трябва да доведе до разширяване на обхвата на органите, които активно съдействат за по-доброто управление на НКЦ.
* Следва да се събере пълна информация колко общини са изпълнили задължението си да създадат общински фонд „Култура”, колко средства се събират ежегодно във фондовете и какви програми финансират. След анализ на събраната информация да се изготвят предложения с мерки за създаване на фондове във всички общини.
  1. Подобряване на дейността на консултативните органи
* Следва да се трансформира експертният съвет към министъра на културата в консултативен орган на министъра. Обхватът на изпълняваните функции следва да бъде стеснен значително. С отпадането на функции, съветът реално ще се превърне в консултативен орган, а няма да представлява задължителен етап от всяка процедура, свързана със статута на НКЦ.
* В състава на Националния съвет по туризъм следва да се включат като членове и наблюдатели собственици или ползватели на НКЦ. В състава на общинските съвети по туризъм могат да се включат представители на собственици на НКЦ, както и да се разработят механизми за съгласуване с МК на включените в общинските програми мерки, които засягат обекти, които не са общинска собственост.
* По отношение на обществените съвети за закрила на културното наследство към общината по чл.17, ал.1 от ЗКН е необходимо да се пристъпи към нормативно определяне на функциите на съветите и на техния състав, с оглед подобряване на ефективността на тяхната дейност. Това би могло да стане с наредба на общинските съвети или с Правилник на съвета, но в ЗКН е целесъобразно да се разпишат основните дейности на тези обществени съвети.

## **Подобряване на процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ**

* 1. Процедурата по деклариране трябва да отпадне, като въз основа на предложение на НИНКН директно следва да се предоставя или отказва даването на статут.
  2. Следва да се извърши реинженеринг на процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ, да се премахне дублирането на функции и дейности, да се регламентират срокове за отделните етапи и да се стандартизират процедурите.
  3. Следва да се използва възможността за ангажиране в процеса на идентифициране и мониторинг на лицата, вписани в регистъра по чл. 165 от НИНКН.
  4. Всички уведомявания на собственици или на общини следва да се извършват директно от МК, при необходимост с копие до други органи, но без изискване да препращат изпратено писмо.

## **Подобряване на административните услуги за собствениците на НКЦ**

* 1. Следва да се оптимизира процедурата по осигуряване на финансова подкрепа за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности. Процедурата трябва да стартира по-рано, за да се осигури достатъчно време за изпълнение на проектите в рамките на съответната година. Следва да бъдат опростени изискуемите документи, които се прилагат към заявлението, включително чрез използване на възможности за служебен обмен. В програмата следва да се допусне финансиране на проучване на обекти КНЦ с временен статут, както и дейности по консервация, реставрация и експониране на НКЦ. Възможно е да се даде приоритет при финансирането на частните собственици, за да се стимулират да опазват обектите НКН, които притежават.
  2. Трябва да се оптимизират част от предоставяните услуги от НИНКН, с оглед въвеждане на възможности за служебни справки от публични регистри и служебен обмен на данни и информация. Следва да се предвиди възможност при производства за предоставяне на административни услуги, в съответствие с принципа на комплексно административно обслужване, да се извършва служебна проверка в Националния регистър на НКЦ. Към момента такава възможност съществува само по отношение на НКЦ от национално значение.
  3. Необходимо е да се създадат възможности за заявяване на част от услугите на МК и НИНКН на територията на страната и да се въведат електронни услуги за подобряване на достъпа на физическите и юридическите лица до административно обслужване.
  4. Следва да се въведат безплатни консултации, свързани с НКЦ, както и да се разработят ръководства, касаещи дейности с НКЦ.

## **Подобряване на организацията и поддържането на регистрите, свързани с НКЦ**

* 1. Необходимо е да се подобри структурата на публичния регистър на лицата, които са оправомощени да извършват дейности по консервация и реставрация по обекти на културното наследство по чл.165 от ЗКН, с цел превръщането му в надежден източник на детайлна информация за дейностите, които вписаните лица могат да извършват в областта на консервацията и реставрацията.
  2. Необходимо е да се прецизират критериите за вписване в регистъра по чл.165 от ЗКН като лицата, неотговарящи на новите изисквания се отпишат от регистъра.
  3. Следва да се пристъпи към електронизиране на Националния регистър на НКЦ и публикуване на данни от него за всички категории обекти, с цел повишаване на публичността и обществения контрол върху състоянието и опазването на НКЦ. Регистърът следва да осигурява възможности за служебен достъп до обектите и да отговаря на изискванията относно информационната сигурност.
  4. Следва да се прехвърли регистърът на НКЦ от НИНКН в МК. Това може да доведе до намаляване на административните разходи по поддръжка на регистрите. Трябва да се следва принципът, че вписването са извършва от органа, който издава акта, който подлежи на вписване.
  5. Поддържането на специализираната кадастрална карта, или културния кадастър, следва да се прехвърли от НИНКН към Агенцията по геодезия, картография и кадастър. Специализирана кадастрална карта не е изградена. Дирекцията в НИНКН, която има функции в тази сфера не разполага с необходимия капацитет, поради ограничената си численост, да изпълнява такава функция. Тази промяна е в продължение на идеята кадастърът да се поддържа от един-единствен орган. Ако това е АГКК то има сериозни възможности изграждането на този кадастър да се ускори. Целесъобразно е новата задача да бъде възложена след 2020 г., когато се очаква приключване на трансформирането на картата на възстановената собственост в кадастрална карта.

## **4.2. Групиране на констатациите и препоръките, с оглед времевия обхват на необходимите действия**

## 

## **4.2.1. Краткосрочни препоръки („Бързи победи“)**

| **№** | **Констатация** | **Препоръка** | **Необходимо действие** |
| --- | --- | --- | --- |
|  | В анализираната сфера на опазване и управление на НКН липсва действащ стратегически документ на национално ниво. На страницата на МК е публикуван файл от 2011 г. с проект на Национална стратегия за развитие на културата. Един от неговите раздели е културното наследство. В Програмата на правителството, Приоритет 37: „Развитие на изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм“, Цел 129: „Дългосрочна политика за подкрепа на културата като национален приоритет“ е включена Мярка 495: „Актуализиране на проекта на националната стратегия, обществено обсъждане и приемане на стратегията“. | 1. Следва да се разработи и приеме стратегически документ в сферата на НКН. 2. Избраният подход за разработване на една обща стратегия за всички области на културата е по-добър, вместо да се готвят и приемат стратегии за различни области на културата. Необходимо е в тази насока да бъде изменена и действащата нормативна уредба, тъй като в момента тя предвижда приемане на отделен стратегически документ в сферата на НКН. Специален акцент в стратегията, в частта за НКН, следва да бъде експонирането на НКН, както и съгласуването със стратегическите документи в областта на туризма. | 1. Разработване и внасяне в Министерския съвет на проект на Национална стратегия за развитие на културата. 2. Изготвяне на проект на Закон за изменение и допълнение на ЗКН и ЗЗРК, с които да се предвиди, че не се приема отделна стратегия за НКН, да се предвиди приемане на програми за изпълнение и да се премахне изричното определяне на срок на стратегията. 3. Да се прецизира разпределението на правомощията между Министерския съвет и министъра на културата по отношение на разработването на политиката в областта на НКЦ. С изменения в чл.12, ал.1 от ЗКН, чл.2а от ЗЗРК и чл.5, ал.1, т.1 от УПМК да се определи кой ръководи разработването на държавната политика и кой я разработва или осъществява. |
|  | Българската нормативна уредба не е съобразена с всички дефиниции и методологии, предвидени в международните актове, в областта на НКН. | Националният стратегически документ в сферата на НКН трябва да се съобрази с дефинициите и методологията на основните международни актове в областта на недвижимите културни паметници, като бъде извършен анализ на тези документи и се избере подходът, който да бъде приложен по отношение на НКН в България. | 1. Да се изготви анализ на международните актове в областта на НКН. 2. В съответствие с анализа, да се заложат мерки в стратегията и да се планират съответните нормативни промени. |
|  | Процедурите по съгласуване и одобряване на строителни и ремонтни дейности в обектите НКН са сложни и са свързани със значително време и разходи за собствениците. | Необходимо е да се промени отношението на държавата към НКН – държавата следва да започне да осигурява по-бързо съгласуване на всички ремонтни и строителни дейности, а за някои от обектите е възможно дори да поеме разходите за финансиране. | 1. Да се прегледат работните процеси, свързани с процедурата по съгласуване на ремонтни и строителни дейности в НКЦ, с оглед тяхната оптимизация. 2. Да се осигурят допълнителни възможности за финансиране на ремонтни и строителни дейности за обекти от национално и световно значение. |
|  | В чл.17, ал.3 от ЗКН е предвидено създаването на звена в плановите икономически райони по Закона за регионалното развитие за изпълнение на дейностите по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности. Експертната оценка на избрания подход за тяхното структуриране показва, че идеята да се създадат шест такива звена в рамките на утвърдената численост на общинската администрация е неаргументирана, неработеща, нарушаваща принципите на разпределение на правомощията между централната и местна власт. | 1. Разпоредбата на чл.17, ал.3 от ЗКН следва да не се привежда в изпълнение и да бъде отменена. 2. Да се прехвърлят определени функции и правомощия по отношение на обектите НКЦ на общинските администрации. | Да се изготви проект на изменение и допълнение на ЗКН, с който:   1. Да се премахнат звената в плановите икономически райони, предвидени в чл.17, ал.3 от ЗКН. 2. Да се създадат нови разпоредби, с които се предоставят функции на общинските администрации, по отношение на предоставяне на статут и дейности по териториално-устройствена защита по чл.78 от ЗКН. |
|  | Не са разработени и приети редица документи, необходими за ефективното организиране и изпълнение на дейностите по опазване и управление на НКН.  Не е разписана и приета методология, от страна на министъра на културата, и няма регламентирани нормативни процедури, които да бъдат следвани в процеса по идентифициране на НКЦ, което може да стане предпоставка за субективизъм в преценката. | Следва да се разработят и приемат необходимите документи за по-добра организация в работата по опазване на НКЦ - ежегодни териториални програми; методология за извършване на идентификацията на обектите и на критерии за извършване на научна оценка. | НИНКН да разработи и внесе в МК за одобряване:   1. Ежегодна териториална програма за 2019 г. 2. Методология за извършване на идентификацията на обектите. 3. Критерии за извършване на научна оценка. |
|  | В дейността на ДНСК няма изричен фокус по отношение на опазване на НКЦ. | Необходимо е да се организират обучения за служители на ДНСК за запознаване с изискванията на ЗКН и подзаконовата нормативна уредба. | МК, НИНКН и МРРБ да организират обучения за служители на ДНСК за запознаване с изискванията на ЗКН и подзаконовата нормативна уредба. |
|  | Констатирано е наличие на дублиране и припокриване на функции между министерствата на културата и на туризма. Те се наблюдават особено при културния туризъм. Поради липсата на капацитет и стратегическа рамка в МК, МТ извършва дейности в областта на културния туризъм, които припокриват правомощията на министъра на културата. | Следва да се подобри разпределението на правомощията между Министерството на културата и Министерството на туризма, като се премахнат дублиранията на функции.  При изготвянето на секторна стратегия в сферата на НКН, тя следва да се синхронизира с тази в сферата на туризма, за да се определят и отговорностите на отделните администрации и координацията между тях при изпълнение на заложените стратегически цели. Така ще се осигури кохерентност и ще се избегне дублирането на функции и наличието на празноти в определени области. | 1. Да се подобри разпределението на правомощията между Министерството на културата и Министерството на туризма, като се премахнат дублиранията на функции. 2. В Националната стратегия за развитие на културата в секторните цели за НКН да се включат и цели, насочени към социализиране и представяне на НКЦ. |
|  | Анализът показва, че процедурата по осигуряване на финансова подкрепа за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности е неефективна. От една страна се изискват множество документи от заявителите, които могат да бъдат осигурени по служебен път, от друга не се осигурява необходимото време за изпълнение на одобрените проекти. | Следва да се оптимизира процедурата по осигуряване на финансова подкрепа за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности. Процедурата трябва да стартира по-рано, за да се осигури достатъчно време за изпълнение на проектите в рамките на съответната година. Следва да бъдат опростени изискуемите документи, които се прилагат към заявлението, включително чрез използване на възможности за служебен обмен. В програмата следва да се допусне финансиране на проучване на обекти КНЦ с временен статут, както и дейности по консервация, реставрация и експониране на НКЦ. Възможно е да се даде приоритет при финансирането на частните собственици, за да се стимулират да опазват обектите НКН, които притежават.  В програмата да се допусне финансиране на проучване на обекти КНЦ с временен статут, както и дейности по консервация, реставрация и експониране на НКЦ. | Да се изменят Правилата за финансова подкрепа за дейности по опазване, представяне, консервация и реставрация на обекти със статут на недвижими културни ценности като:   1. Процедурата стартира през месец ноември и договорите се сключват най-късно февруари - март. 2. Опрости се заявлението и се премахнат документите, които могат да бъдат събрани по служебен път. 3. В програмата се допусне финансиране на проучване на обекти КНЦ с временен статут, както и дейности по консервация, реставрация и експониране на НКЦ. 4. При финансирането се даде приоритет на частните собственици, за да се стимулират да опазват обектите НКН, които притежават. |
|  | Липсата на секторен стратегически документ не позволява ефективно и пълно да се използват възможностите за осигуряване на допълнително финансиране на дейностите, свързани с опазване, реставрация и представяне на обектите НКЦ от европейските структурни и инвестиционни фондове. | Разработената и приета стратегическа визия и цели за развитие на политиката в сферата на НКН, следва да послужат впоследствие като основа за осигуряване на допълнително финансиране на дейностите по опазване, реставрация и представяне на обектите НКЦ от ЕСИФ. В самата стратегия, като източник на финансиране на отделните мерки, освен държавния следва да бъдат посочените и средствата от оперативните програми. | Да се предвиди възможност за финансиране на дейности, свързани с опазване и представяне на обектите НКЦ в оперативните програми. |
|  | По програма „Културно наследство“ на НФК не са предвидени възможности за кандидатстване за подпомагане на дейностите по управление и опазване на НКЦ. | В програма „Културно наследство“ на НФК да се предвидят средства за проекти за подпомагане на дейностите по управление и опазване на НКЦ, като се допусне възможност за кандидатстване на частни собственици | Средствата по програма „Културно наследство“ на Национален фонд „Култура“ да се увеличат и да се допусне кандидатстване на частни собственици. |
|  | При извършване на административните услуги на НИНКН се изисква предоставяне на документи и данни, които могат да бъдат заменени с извършване на служебен обмен или справка за съответните факти и обстоятелства. | Трябва да се оптимизират част от предоставяните услуги от НИНКН, с оглед въвеждане на възможности за служебни справки от публични регистри и служебен обмен на данни и информация. Следва да отпадне например услугата по Издаване на удостоверения от Националния регистър за статута на недвижимите културни ценности, тъй като регистърът е публичен, при което всяко заинтересовано лице може да извършва необходимите справки в него. | 1. Да се въведат възможности за служебни справки от публични регистри и служебен обмен на данни и информация в ЗКН и наредбите към него.  2. Да се осигури финансиране от бюджета или от ОПДУ за дигитализиране на всички НКЦ. |
|  | Няма обобщени данни относно броя на създадените общински фондове „Култура“, тяхната дейност и осигуреното финансиране. | Следва да се събере пълна информация колко общини са изпълнили задължението си да създадат общински фонд „Култура”, колко средства се събират ежегодно във фондовете и какви програми финансират. След анализ на събраната информация да се изготвят предложения с мерки за създаване на фондове във всички общини. | 1. Да се направи проучване колко общини са изпълнили задължението си да създадат общински фонд „Култура”, колко средства се събират ежегодно във фондовете и какви програми финансират. 2. Да се анализира събраната информация и да се изготвят предложения с мерки за създаване на фондове във всички общини. |

## **4.2.2. Средносрочни препоръки**

| **№** | **Констатация** | **Препоръка** | **Необходимо действие** |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Не са приложени на практика в българското законодателство част от разпоредбите в ратифицираните конвенции и други международни документи, при намеси в защитени територии на недвижимото културно наследство. | Следва да се предприемат действия за прилагане на практика на разпоредбите в ратифицираните конвенции и други международни документи, при намеси в защитени територии на недвижимото културно наследство, като организацията и управлението на системата на културно-историческото наследство в Република България бъде приведена в съответствие с добрите европейски практики. Необходимо е да се изготви преглед кои разпоредби на международните документи, по които България е страна, не са инкорпорирани в българското право. | 1. Да се изготви преглед кои разпоредби на международните документи, по които България е страна, не са инкорпорирани в българското право. 2. На база на прегледа, да се изготвят съответните нормативни промени. |
|  | През периода 2015-2018 г. има значително недофинансиране на дейностите по опазване на НКН. Утвърдените разходи по бюджета на МК за изпълнение на политиката по опазване на движимото и НКН са средно 33 на сто от първоначално предоставените бюджетни прогнози.  Делът на разходите по програма "Опазване на недвижимото културно наследство" е приблизително 3% от програмния бюджет на министерството. | Да се увеличи финансирането на дейностите по идентифициране, предоставяне на статут, консервация, реставрация и представяне на НКН.  Да се увеличи относителният дял на програма "Опазване на недвижимото културно наследство" в бюджета на МК до 26 – 32 на сто. | 1. В бюджетната прогноза за 2020 – 2023 и в бюджета за 2020 г. да се увеличи финансирането на дейностите по идентифициране, предоставяне на статут, консервация, реставрация и представяне на НКН. 2. Да се увеличи относителният дял на програма "Опазване на недвижимото културно наследство" в бюджета на МК до 26 – 32 на сто. |
|  | В ЗКН е предвидено задължение за общинските съвети за приемане на общински стратегически документи за опазване на културно наследство, които обаче не могат да бъдат приети, поради липсата на стратегически документ на национално ниво в тази сфера. | След разработването и приемането на Националната стратегия в сферата на културата, МК следва да насърчи изпълнението на предвиденото в ЗКН задължение за общинските съвети за приемане на общински стратегически документи за опазване на културно наследство. | 1. Общинските съвети да приемат общински стратегии за опазване на културното наследство. 2. МК да осъществи контрол за изпълнение на предвиденото в ЗКН задължение за общинските съвети за приемане на общински стратегически документи за опазване на културно наследство. |
|  | По отношение на Обществения съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината липсва обвързаност между функциите на обществените съвети към общината и СЕСОНКЦ.  Не са определени нормативно задачите и функциите на съвета; | Функциите и съставът на Обществените съвети за закрила на културното наследство следва да се определят нормативно.  Функциите на съветите следва да се обвържат с разработването, изпълнението и отчитането на общинската стратегия за опазване на културното наследство.  В състава на съветите е необходимо да се включат представители на туристическия бранш.  МК следва да контролира за изпълнението на това задължение от страна на общините.  Необходимо е да се регламентира взаимодействието между съвета и Общинския експертен съвет по устройство на територията.  В ОЕСУТ следва да се включат представители на звената, които имат функции в областта на НКЦ в общината. | 1. Да се изготви ЗИД на ЗКН, с който но отношение на Обществения съвет за закрила на културното наследство да се направят следните промени:  * Функциите и съставът на съвета да се определят нормативно. * Функциите на съвета да се обвържат с разработването, изпълнението и отчитането на общинската стратегия за опазване на културното наследство. * В състава на съвета да се включат представители на туристическия бранш * Да се регламентира взаимодействието между съвета и ОЕСУТ. * В ОЕСУТ да се включат представители на звената, които имат функции в областта на НКЦ в общината.  1. МК да осъществи контрол за изпълнението на това задължение от страна на общините. |
|  | Част от идентифицираните стратегически цели в сферата на НКН не са разработени според принципа SMART, което не позволява да се извършва ефективен мониторинг и контрол на напредъка по тяхното изпълнение. На места липсва детайлизиране на целите до ниво конкретни мерки за тяхното изпълнение. | Следва да се конкретизират заложените стратегически цели в стратегически документи на национално ниво, чрез разработване на специфични програми и/или планове за действие, които да посочват в по-голяма степен на детайл индикатори за изпълнение, отговорни институции, механизъм за мониторинг и контрол, период за изпълнение, източник на финансиране и пр. | Да се разработят и внесат за одобрение програми и/или планове за действие, които да посочват в по-голяма степен на детайл индикатори за изпълнение, отговорни институции, механизъм за мониторинг и контрол, период за изпълнение, източник на финансиране и пр. |
|  | Част от администрациите, ангажирани с изпълнение на политиката в сферата на НКН нямат разработени и приети мисия и визия, които да акцентират върху ролята им по отношение опазване и управление на НКЦ. | Необходимо е да се разработят мисия и визия на административните структури, които все още нямат такива. Това ще спомогне фокусът в дейността на администрацията да се ориентира към изпълнението на основните стратегически цели. Визията на административната структура следва да кореспондира със стратегическите цели, заложени в приетите документи. Мисията и визията следва да бъдат разработени при спазване на основните принципи и насоки за тяхното формулиране, за да се въведе стандартен модел за всички административни структури. | 1. Да се разработят мисия и визия на МК и НИНКН, които да спазват принципите и добрите практики за тяхното формулиране. 2. В мисията и визията на ключовите институции да се включат елементи, относно ролята им в политиката по НКН. |
|  | Много от административните структури не са приели своите годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията. Не се извършва ефективен мониторинг и контрол за напредъка по изпълнението на тези цели и връзката им с целите заложени в стратегическите документи. | Администрациите, които са пряко ангажирани с изпълнение на политиката по отношение на НКН следва да определят своите годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията. Използваните индикатори трябва да позволяват текущ мониторинг и ефективно измерване на напредъка по изпълнението на целите, като се използват надеждни източници на данни -икономически, научни и социални изследвания, статистически данни и т.н. Следва да се установи процедура за определяне на годишни цели, която да дава информация за начина, по който стратегическите цели от наднационални и национални стратегически документи се трансформират в годишни цели на конкретна структура, отговорна за прилагането на политиката. Трябва да се осигури обвързаност на индикаторите с други съотносими стратегии и политики за гарантиране на кумулативен ефект. | 1. МК, НИНКН, МТ и ДНСК да разработят годишни стратегически цели, съгласно изискванията на Закона за администрацията. 2. Да се разработи и приеме механизъм за мониторинг и контрол на изпълнението на целите, който да позволява своевременно да се отчита постигнатият напредък. |
|  | НКЦ със статус "за сведение" представляват обекти с ниска индивидуална културно-историческа стойност. Тези паметници обаче са категоризирани като обекти, които носят специфична информация за научната и културната област, в която се намират. Определянето на недвижима културна ценност с непретенциозния статут „за сведение“ по същество не се отличава от останалите обекти. | Следва да се премахне определянето на недвижима културна ценност от категорията „за сведение“. | С изменения в ЗКН да се премахне определянето на недвижима културна ценност със статут „за сведение“. |
|  | Липсва логика в градирането на обектите в тази категоризация. НКЦ от ансамблово значение не могат да бъдат включени в градацията световно – национално – местно значение. Освен, че тези обекти присъстват в тази категория, ансамбълът, съгласно ЗКН, е и вид НКЦ според пространствената структура и териториалния обхват - териториално обособима структура от обекти на недвижимото културно наследство, чиито елементи се намират в определени смислови, пространствени и естетически връзки помежду си и с прилежащата им среда. | Необходимо е да се промени класификацията на обектите НКЦ според културната и научната им стойност и обществена значимост, като категорията обекти от ансамблово значение се преименува или отпадне. | С изменения в ЗКН, в класификацията на обектите според културната и научна стойност и обществена значимост да се преименува или да отпадне категорията на обектите от ансамблово значение. |
|  | Съгласно чл. 23 от Конституцията на Република България, държавата се грижи за опазване на културното наследство. Събирането на такси от собствениците допълнително затруднява процеса по опазване на НКН и често води до липса на стимули за собствениците да предприемат необходимите действия за ефективно опазване и управление на обектите.  Съгласно ЗКН собствениците на НКЦ имат право да събират и получават доброволни парични и други помощи и дарения от отделни лица и институции. Налице е разминаване между данъчното законодателство и ЗКН, обаче тъй като НКЦ не са включени в кръга от обектите, за които даренията се признават за данъчни облекчения. Съгласно чл.31, ал.1, т.13 от ЗКПО за данъчни цели се признават счетоводни разходи за дарения в общ размер до 10 на сто от положителния счетоводен финансов резултат (счетоводната печалба), когато разходите за дарения са направени в полза на културните институти. НКЦ не са културни институти. | Следва да се разгледа възможността, в съответствие с Конституцията, за отпадане на всички такси за предоставяните от НИНКН и МК административни услуги на собствениците на НКЦ или поне за онези от тях с национално значение.  Също така е възможно МК да поема разходите по изготвяне на документация за дейности по консервация и реставрация, като заплаща тези дейности на регистрираните от министъра и вписани в регистъра на министерството лица.  Да се предвиди възможност за предоставяне на безплатни консултации от страна на НИНКН, както и да се изработят ръководства, които да дават основни отговори на най-често задаваните въпроси от обществото, касаещи дейности с обекти НКЦ.  Необходимо е да се създадат стимули в данъчното законодателство, които да насърчават даренията, насочени към НКЦ. | 1. Да се изготви анализ на таксите, събирани в системата на МК, по отношение на процедурите, свързани с НКН. 2. Да отпаднат всички такси за предоставяните от НИНКН и МК административни услуги на собствениците на НКЦ или да се въведе изцяло разходоориентираният принцип при тяхното определяне. 3. Да се въведе възможност за експертна и/или финансова подкрепа на собствениците при изготвяне на документация за дейности по консервация и реставрация. 4. Да се въведат безплатни консултации, свързани с НКЦ, както и да се разработят ръководства, касаещи дейности с НКЦ. 5. В ЗКПО и ЗДДФЛ да се предвидят стимули за дарения в полза на опазване и реставрация на НКЦ. |
|  | При прегледа е установена липсата на връзка между броя на заявленията за подпомагане на опазването и управлението на обектите недвижими културни ценности и бюджета, който се залага за тези дейности всяка година.  Липсва праг на финансирането на отделен обект.  Липсва законова регламентация на дейностите за финансово подпомагане на собствениците за консервиране и реставриране на културно наследство. | Необходимо е да се подобри финансовото планиране на дейностите по опазване и управление на НКН. С цел въвеждане на обоснованост и пропорционалност, следва да се направи анализ на необходимото финансиране, с оглед получаваните заявления всяка година, и на база на това да се разработи механизъм за определяне на необходимото финансиране от държавния бюджет, като се вземат предвид наличните възможности към дадения момент. Възможно е да се помисли също така относно възможността за регламентиране на праг на финансирането, което всеки обект може да получи в рамките на годината.  На законово ниво следва да се добави изричен текст по отношение на дейностите за консервиране и реставриране на културно наследство, за да не се налага извличане на възможностите за финансиране на подобни дейности на база на тълкуване на неясно формулирани законови разпоредби. | 1. Да се изготви анализ на получените заявления за финансиране и да се разработи механизъм за определяне на необходимото финансиране от държавния бюджет. 2. В ЗЗРК да се добави изричен текст за възможността да се извършва финансиране на дейности за консервиране и реставриране на културно наследство. 3. Да се въведе годишен таван на финансирането за обект. |
|  | Наблюдава се известно дублиране на функции между МК и НИНКН по отношение на дейностите, свързани управление и опазване на НКЦ. | Следва да се подобри разпределението на функциите между дирекциите на НИНКН и специализираните дирекции на Министерството на културата и на правомощията между министъра на културата и началника на НИНКН, с цел осигуряване изпълнението на правомощията на директора на НИНКН с експертен капацитет. | Да се подобри разпределението на функциите между дирекциите на НИНКН и специализираните дирекции на Министерството на културата и на правомощията между министъра на културата и началника на НИНКН. |
|  | Съществен проблем представлява определянето на статута на НИНКН като помощен орган на министъра на културата поради поставянето на професионалната и експертна роля на НИНКН в подчинено положение спрямо политическите решения на министъра на културата. Съществен проблем е и преплитането на различни по характер дейности – експертните становища на НИНКН и възможността за вземане на решение в МК, което не е базирано на изготвеното вече експертно становище. | Необходимо е да се промени статутът на НИНКН като се разпишат ясно правомощията на директора. Следва да се премахнат случаите, в които директорът на НИНКН и министърът на културата действат в условията на споделена компетентност. Подобни ситуации в момента съществуват в процедурите по издаване на становище за разрешаване на консервация и реставрация на НКЦ, при вписвания в регистри, при комуникация с общините и със собственици и редица други. | 1. Да се премахнат случаите, в които директорът на НИНКН и министърът на културата действат в условията на споделена компетентност. 2. Да се подготви ЗИД ЗКН, с който да се промени статутът на НИКНК, който да се фокусира върху научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство. От нейните функции да отпаднат функциите по поддържане и вписване в регистри, участие в изготвянето на стратегическите цели в областта на НКН, предоставяне на услуги и др. |
|  | Процедурите по даване на статут на обектите НКЦ преминават за експертна оценка както през специализираните дирекции в НИНКН, така и през тези в МК. Това значително утежнява и забавя процедурата, както и поставя експертна роля на НИНКН в подчинено положение спрямо политическите решения на министъра на културата. Процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ не са оптимизирани и отделните стъпки, начин на извършване на дейностите и сроковете не са нормативно определени. | Следва да се промени разделението на функциите между МК и НИНКН, като за основа може да се използва статутът на обектите, които се разглеждат. По този начин изцяло въз основа преценка и решение на директора на НИНКН може да останат случаите за даване на статут на обектите с местно значение. Това значително ще разтовари дейността, която в момента се извършва паралелно и от дирекциите в МК. По отношение на обектите от национално и световно значение, компетентността следва да остане на министъра на културата, но експертната дейност по обработване на заявленията и извършване на преценката трябва да се извършва на едно място, без да се допуска дублиране на функции. С оглед възложените функции и експертния капацитет, създаден в НИНКН, това следва да се извършва от специализираните дирекции в института. Впоследствие даването на статута следва да се извършва от министъра на културата, въз основа становището на компетентните звена в НИНКН, без да се извършва повторна проверка от специализираните звена в МК.  Следва да се извърши цялостна оптимизация на процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ, като се регламентират срокове за изпълнение на отделните етапи, въведат се единни правила и принципи на експертната оценка, и се стандартизират процедурите. | 1. Да се промени разделението на функциите между МК и НИНКН, като за основа се използва статутът на обектите, които се разглеждат или видът на намесата в тях. 2. Процедурата по деклариране трябва да отпадне, като въз основа на предложение на НИНКН директно следва да се предоставя или отказва даването на статут. 3. Да се извърши реинженеринг на процедурите по идентифициране, деклариране, даване на статут и експониране на обекти НКЦ, да се премахне дублирането на функции и дейности, да се регламентират срокове за отделните етапи и да се стандартизират процедурите. 4. Да се използва възможността за ангажиране в процеса на идентифициране и мониторинг на лицата, вписани в регистъра по чл. 165 от НИНКН. 5. Всички уведомявания на собственици или на общини да се извършват директно от МК, при необходимост с копие до други органи, но без изискване да препращат изпратено писмо. |
|  | В ЗКН не са предвидени специални функции на ДНСК по отношение на НКЦ, въпреки че тя има решаваща роля при опазването на тези обекти. | Следва да се прецизират правомощията на МК и ДНСК по отношение на разпределението на функциите по контрол на незаконното строителство. Необходимо е допълване на ЗКН с функциите на ДНСК. Сегашният модел се основава на това, че МК или неговият инспекторат правят определени констатации и ги изпращат до ДНСК. Следва да се обсъди и възможността за предоставяне на ДНСК на специализирани функции спрямо НКЦ. | Да се измени ЗКН, като се прецизират правомощията на МК и ДНСК по отношение на разпределението на функциите по контрол на незаконното строителство. Да се предоставят специализирани функции ДНСК спрямо НКЦ. |
|  | Наблюдава се централизация на дейностите по провеждането на националната и местна политика и недостатъчно участие на местните общности. Така например министърът на културата предоставя статут на недвижими културни ценности на всички видове НКЦ, в това число и на тези с ансамблово значение и за сведение. | Следва да се прехвърлят определени правомощия на общините относно даването на статут на обектите НКЦ от по-ниско значение – обектите за сведение, както и тези от ансамблово значение. Те следва да могат да правят това самостоятелно, без да се налага процедурата да минава през НИНКН и МК. Друг възможен вариант на разделение на функциите между централната и местната власт е не по отношение статута на обекта, а по отношение на степента на намесата и дейностите, които се предвижда да бъдат извършвани. По този начин на преценка на общините може да бъде оставено например даването на разрешение относно поставянето на преместваеми обекти, което обаче представлява голям процент от всички подавани заявления в момента. При постигане на по-ефективно разпределение на функциите между МК, НИНКН и общините ще се подобри значително изпълнението на секторната политика. | Да се изготви ЗИД на ЗКН, с който на общините да се прехвърлят определени правомощия относно предоставянето на статут на обектите НКЦ от по-ниско значение – до ниво на обекти от местно значение. |
|  | Налице е централизация на функциите по опазване на НКН. Предлагането на значителен брой услуги на лица от цялата страна предполага наличието на териториални звена, каквито МК няма. Това води до сериозни затруднения и оскъпяване на услугите на МК и НИНКН. | Необходимо е да се създадат възможности за заявяване на част от услугите на МК и НИНКН на територията на страната и да се въведат електронни услуги за подобряване на достъпа на физическите и юридическите лица до административно обслужване. | 1. МК и НИНКН да въведат предоставянето по електронен път на част от услугите, свързани с НКН. 2. Да се разгледат варианти за предоставяне на възможности за заявяване на услугите на МК и НИНКН през териториални звена и администрации. |
|  | МК поддържа публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация. От данните в публичния регистър е невъзможно собственик да се ориентира и да се свърже с лице, вписано в регистъра за възлагане на конкретна задача. От регистъра не може да се направи извод кое лице може да подготви документация за представяне пред НИНКН и МК, кое лице може да извърши дейности по консервация и реставрация, или контрол върху дейността на невписани в регистъра лица. Не може да се получи и информация за областите на дейност по консервация и реставрация, в които лицето е специалист. Изискванията към лицата създават възможности за вписване на лица, които не са специалисти по консервация и реставрация. | Необходимо е да се подобри структурата на публичния регистър на лицата, които са оправомощени да извършват дейности по консервация и реставрация по обекти на културното наследство, с цел превръщането му в надежден източник на детайлна информация за дейностите, които вписаните лица могат да извършват в областта на консервацията и реставрацията.  Необходимо е да се прецизират критериите за вписване в регистъра по чл.165 от ЗКН като лицата, неотговарящи на новите изисквания се отпишат от регистъра. | С изменения в ЗКН и подзаконовата нормативна уредба МК:   1. Да подобри структурата на публичния регистър на лицата, които са оправомощени да извършват дейности по консервация и реставрация по обекти на културното наследство. 2. Да прецизират критериите за вписване в регистъра по чл.165 от ЗКН като лицата, неотговарящи на новите изисквания се отпишат от регистъра. |
|  | Националния регистър на НКЦ се води чрез вписване в него на всички актове за предоставяне на статут. Въпреки че актът е на министъра на културата, то регистърът се води от НИНКН. | Следва да се прехвърли регистърът на НКЦ от НИНКН в МК. Това може да доведе до намаляване на административните разходи по поддръжка на регистрите. | Да се изготви ЗИД на ЗКН, с който поддържането на Националния регистър на НКЦ се прехвърли от НИНКН в МК. |
|  | Статутът на СЕСОНКЦ не съответства на изискванията на ЗА. СЕСОНКЦ е съвет към министъра на културата. Като такъв би следвало ЗКН да съобрази статута му със ЗА. Вместо статут на консултативно звено за решаване на проблеми от специалната компетентност на министъра с правилника съветът е определен като постоянно действащ орган.  Съществува разминаване между идеята за създаване на експертен съвет и определеният в закона състав на съвета.  Разглеждането на всички въпроси, свързани деклариране, прекратяване на временен режим, предоставяне и промени в статута забавя процедурите, които трябва да минат през съвета. | Следва да се трансформира експертният съвет към министъра на културата в консултативен орган на министъра. Обхватът на изпълняваните функции следва да бъде стеснен значително. С отпадането на функции, съветът реално ще се превърне в консултативен орган, а няма да представлява задължителен етап от всяка процедура, свързана със статута на НКЦ. | 1. Да се изготви ЗИД на ЗКН, с който да се трансформира експертният съвет към министъра на културата в консултативен орган на министъра. 2. В съвета да се включат представители на МТ, МРРБ / ДНСК, областни управители и общини, за да се преодолее вътрешноведомственият му характер. 3. Да се редуцират функциите на СЕСОНКЦ, като отпадне участието му в процедурата по предоставяне на статут на НКЦ. |
|  | Собственици или концесионери на НКЦ не са представени в Националния съвет. | В състава на Националния съвет по туризъм следва да се включат като членове и наблюдатели собственици или концесионери на НКЦ. В състава на общинските съвети по туризъм могат да се включат представители на собственици на НКЦ, както и да се разработят механизми за съгласуване с МК на включените в общинските програми мерки, които засягат обекти, които не са общинска собственост. | 1. МТ да изготви ЗИД на ЗТ и подзаконовите нормативни актове към него, с оглед включване в състава на Националния съвет по туризъм на собственици на НКЦ. 2. В състава на общинските съвети по туризъм да се включат представители на собственици на НКЦ. 3. Да се разработят механизми за съгласуване с МК на включените в общинските програми мерки, които засягат обекти, които не са общинска собственост. |
|  | МК, НИНКН и собствениците или ползвателите на НКЦ, които не са общинска собственост, не са представени в обществените съвети за закрила на културното наследство към общината по чл.17, ал.1 от ЗКН. | По отношение на обществените съвети за закрила на културното наследство към общината по чл.17, ал.1 от ЗКН е необходимо да се пристъпи към нормативно определяне на функциите на съветите и на техния състав, с оглед подобряване на ефективността на тяхната дейност. | Да се изготви ЗИД на ЗКН, с който да се определят функциите и съставът на обществените съвети за закрила на културното наследство към общината по чл.17, ал.1 от ЗКН. |
|  | Функциите на обществено-експертните съвети и комисии по ЗЗРК, в частта им относно съчетаване на принципите на националната културна политика с местните условия и традиции, биха могли да включват и теми, свързани с НКЦ. В този смисъл е налице припокриване с функциите на обществения съвет за закрила на културното наследство. | Да се регламентират функциите на обществено-експертните съвети по ЗЗРК с обществените съвети за защита на НКЦ. | Да се изготви ЗИД на ЗЗРК, с който да се разграничат функциите на обществено-експертните съвети по ЗЗРК и обществените съвети за защита на НКЦ. |
|  | Декларираните обекти могат да притежават временен статут на недвижими културни ценности до установяването им като такива по реда на ЗКН. Съществуват случаи, при които даден обект остава в графата на декларираните обекти с десетилетия, без да се пристъпи към даване на постоянен статут. | Следва да се проведе предвидената в ЗКН процедура по регистриране или отписване на заварените декларирани недвижими паметници на културата. По отношение на обектите, които са декларирани, но все още не са регистрирани, следва да се предприемат активни стъпки за тяхната своевременна категоризация. Това следва да се извършва приоритетно от НИНКН, като е възможно да се потърсят и възможности за осигуряване на проектно финансиране на дейностите, свързани с определяне на статута на декларираните обекти, за да се изчисти натрупаното през годините забавяне в обработването. | 1. Да се изготви ЗИД на ЗКН, с който да премахне процедурата по деклариране на НКЦ. 2. С преходни разпоредби към ЗКН да се установи срок, в който НКЦ със статут на декларирани да се преразгледат и да получат съответния статут или отказ за предоставяне на статут. 3. Да се осигури проектно финансиране за преразглеждане на статута на декларираните НКЦ, до изчистване на натрупаното забавяне. |
|  | От анализа е видно, че дейностите по опазване и управление на НКЦ не са осигурени с необходимия експертен капацитет. Предвид забраната за увеличаване на числеността на администрацията, установена със Закона за администрацията през 2012 г., практически трудно осъществимо е осигуряването на нови щатни бройки. | Необходимо е да се осигурят правомощията на директора на НИНКН в областта на секторната политика с нужния експертен капацитет, с цел подобряване на качеството на работа и сроковете за изпълнение на задачите. Тази препоръка не е свързана непременно с увеличаване на числеността на НИНКН. Ето защо за постигането на баланс между численост и правомощия следва да се работи в посока на оптимизиране на работните процеси, отпадане на излишни дейности, отпадане на дублиращи се дейности и дейности в условията на обвързана компетентност между ръководителя на НИНКН и министъра на културата. | 1. Да се измени Постановление № 14 от 31 януари 2011 г. за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет в министерството на културата (загл. Изм. - ДВ, бр. 23 от 2014 г.) като отпадне правомощието на МК да определя със заповед числеността на НИНКН (чл.2, ал.3). 2. МФ да осигури финансиране за назначаване на всички предвидени по Правилника на НИНКН щатни бройки – 57 щ. бр. |
|  | Недвижимите културни ценности с категория "национално значение" са включени в Национален регистър на недвижимите културни ценности по чл.68 от ЗКН. Регистърът се поддържа по области и за да се получи общ брой е необходимо да се сумират поотделно. Регистърът не позволява извършването на служебни справки за вписаните в него обстоятелства. Общият брой на вписаните по области недвижими културни ценности е 1483. | Следва да се пристъпи към електронизиране на Националния регистър на НКЦ и публикуване на данни от него за всички категории обекти, с цел повишаване на публичността и обществения контрол върху състоянието и опазването на НКЦ. Регистърът следва да осигурява възможности за служебен достъп до обектите и да отговаря на изискванията относно информационната сигурност. | 1. МК и НИНКН да осигурят публични данни за всички категории НКЦ. 2. Присъединяване на регистъра към RegiX, с оглед осигуряване на служебен обмен. |

## **4.2.3. Дългосрочни препоръки**

| **№** | **Констатация** | **Препоръка** | **Необходимо действие** |
| --- | --- | --- | --- |
|  | В Закона за културното наследство не са въведени разпоредби за извършване на оценки на въздействие върху недвижимото културно наследство, за условията и реда на тяхното изпълнение (обхват, обем, степен на намеса на проектите, които подлежат на оценка, изисквания към лицата, които ще я извършват) и не е предвиден акт, който да определя реда за извършването им. | Следва да се регламентира извършването на оценка на въздействието на инвестиционни инициативи върху НКН със световно и национално значение като се регламентират условията и реда на тяхното изпълнение. | МК да изготви ЗИД на ЗКН, в който да се въведе извършването на оценка на въздействието на инвестиционни инициативи върху НКН със световно и национално значение. |
|  | Съгласно ЗМДТ нощувките се облагат с туристически данък. Размерът на данъка се определя с наредба на общинския съвет в граници от 0,20 лв. до 3,00 лв. за всяка нощувка, съобразно населените места в общината и категорията на местата за настаняване. Данъкът се внася в приход на бюджета на общината по местонахождение на местата за настаняване по смисъла на Закона за туризма. В редица населени места обектите – НКЦ са сред най-емблематичните сгради в съответните населени места и всъщност причината за настаняване в определено място за настаняване е свързано с посещението на определен обект – НКЦ. | Следва да се предвиди насочване на част от курортните такси за ремонт, консервация и реставрация на недвижими културни ценности. | МТ и МК да изготвят ЗИД на ЗТ, с който да се предвиди, че част от курортните такси се използват за ремонт, консервация и реставрация на недвижими културни ценности. |
|  | При анализа е установена липса на достоверна официална информация относно изпълнението на политиката в сферата на НКН. Това затруднява извършването на цялостен мониторинг и контрол. | Следва да се подобри ефективността на мониторинга и контрола по изпълнението на политиката в сферата на НКН. | Да се разработи база данни с ключови индикатори на политиката в сферата на НКН и механизъм за мониторинг. |
|  | Специализирана кадастрална карта не е изградена. Дирекцията в НИНКН, която има функции в тази сфера не разполага с необходимия капацитет, поради ограничената си численост, да изпълнява такава функция.  Успешна мярка за решаване на сходен проблем е реализирана по отношение прехвърлянето на Картата на възстановената собственост, наричана още земеделския кадастър, от Министерството на земеделието, храните и горите и Областните дирекции „Земеделие” към АГКК. Този процес стартира с приемането на Концепция за ускорено създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри и за ускоряване процеса по създаване на имотен регистър нормативни промени в Закона за кадастъра и имотния регистър през 2017 г. | Поддържането на специализираната кадастрална карта, или културния кадастър, следва да се прехвърли от НИНКН към Агенцията по геодезия, картография и кадастър. Тази промяна е в продължение на идеята кадастърът да се поддържа от един-единствен орган. Ако това е АГКК то има сериозни възможности изграждането на този кадастър да се ускори. Целесъобразно е новата задача да бъде възложена след 2020 г., когато се очаква приключване на трансформирането на картата на възстановената собственост в кадастрална карта. | МК да изготви ЗИД на ЗКН, подзаконовите нормативни актове и устройствения правилник на НИНКН, с което поддържането на специализираната кадастрална карта, или културния кадастър, да се прехвърли от Министерството на културата към Агенцията по геодезия, картография и кадастър. |
|  | За много от обектите не са налични официални данни и документи, които са използвани като основа за определяне на техния статут. Липсата на пълнота на досиетата на всички обекти затруднява процеса по тяхното управление и опазване впоследствие. | Следва да създадат цялостни досиета с пълна информация за обектите, получили статут на НКЦ, за да са ясни техните характеристики, въз основа на които им е определена съответната категория и да се улесни процесът по тяхното управление и опазване впоследствие.  Следва да се документира актуалното състояние на НКЦ, да се създаде дигитален архив и да се актуализира техният статут, тъй като голяма част от обектите вече не съществуват или състоянието им е коренно променено спрямо момента на декларирането им преди 40 години, например. | 1. НИНКН да създаде цялостни досиета с пълна информация за обектите, получили статут на НКЦ, за да са ясни техните характеристики, въз основа на които им е определена съответната категория.  2. Да се документира актуалното състояние на НКЦ, да се създаде дигитален архив и да се актуализира техният статут, тъй като голяма част от обектите вече не съществуват или състоянието им е коренно променено. |

След одобряването на доклада, администрациите изготвят детайлен план за действие.

# **6. ПРИЛОЖЕНИЯ**

## Приложение 1 Обобщена справка за броя по видове и категория на обявените и декларираните единични и групови недвижими културни ценности

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | ВИДОВЕ | **ЕДИНИЧНИ** | | | | ДЕКЛАРИРАНИ | ОБЩО | **ГРУПОВИ** | | | |
| ОБЯВЕНИ | | | |
| категория | | | | Обявени с категория | | Декла-  рирани | ОБЩО |
| национално  значение | местно | за сведение | ОБЩО | национално  значение | местно |  |
| 1. | Археологически  /вкл. могили и археологически обекти по чл.146, ал.3/ | 571 /по данни от Регистъра/ +10 000 могили | 2699 | 174 | 13 444 | 2 123 | 15 567 | 59 | 8 | 124 | 191 |
| 2. | Архитектурно-строителни | 355 | 2 210 | 2 093 | 4 658 | 14 780 | 19 438 |
| 3. | Художествени | 149 | 151 | 5 | 305 | 1 465 | 1 770 |
| 4. | Исторически | 357 | 1 809 | 130 | 2 296 | 344 | 2 640 |
| 5. | Парково и градинско изкуство | 8 | 10 | 0 | 18 | 43 | 61 |
|  | ОБЩО: | 11 400 | 6 879 | 2 402 | 20 681 | 18 755 | 39 476 |

Забележка: Данните са предоставени от МК. Общият брой на НКЦ използван за целите на настоящия анализ е 39 674 бр. В тях се включват 39 476 единични, 191 групови и 7 НКЦ, вписани в Листата на световното културно наследство

## Приложение 2 Органи с правомощия в областта на НКН

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Орган | Нормативен акт | Правомощия | Класифициране на правомощията |
| Министерски съвет | Закон за културното наследство | Държавната политика в областта на културното наследство се **ръководи и осъществява** от Министерския съвет.  Министерския съвет приема Национална стратегия за културното наследство., приета от  Определя стратегическите цели за управление и опазване на културното наследство, които се включват в стратегията по чл. 2а от Закона за закрила и развитие на културата.  Министерският съвет приема планове за опазване и управление на недвижими културни ценности.  С решение на Министерския съвет:  1. недвижими археологически културни ценности - публична държавна собственост, се предоставят безвъзмездно за управление на ведомства и общини за осъществяване на дейности, свързани с опазването и представянето на културни ценности, за срок до 10 години по предложение на министъра на културата;  2. се извършва замяна на имот със статут на недвижима културна ценност с категория "световно значение" или "национално значение", деклариран или регистриран по реда на този закон, когато е собственост на физически или юридически лица, с равностоен имот - частна държавна собственост, или с право на строеж върху имоти - частна държавна собственост. Въз основа на решението на Министерския съвет ръководителят на съответното ведомството издава заповед и сключва договор за замяна.  При отправено искане от религиозните институции Министерският съвет, съответно общинският съвет, може да разреши в недвижими културни ценности по чл. 88, т. 4 - държавна или общинска собственост, да се извършват обредни ритуали и богослужения при спазване на режимите за опазването им.  Плановете за опазване и управление на недвижими културни ценности се приемат от:  1. Министерския съвет - в случаите по чл. 81, ал. 2, т. 1 и 2;  2. министъра на културата - в случаите по чл. 81, ал. 2, т. 3 и 4;  3. общинския съвет на съответната община, на чиято територия е недвижимата културна ценност - в случаите по чл. 81, ал. 3.  Плановете по ал. 3, т. 1 се внасят в Министерския съвет по предложение на министъра на културата след съгласуване с министъра на регионалното развитие и благоустройството, а когато в границите на недвижимата културна ценност попадат защитени територии по Закона за защитените територии и Закона за биологичното разнообразие - и с министъра на околната среда и водите. | Разработване на политика, координиращи правомощия |
| Министър на културата | Закон за културното наследство | **Провежда** държавната политика **по опазване на културното наследство** 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.  По предложение на министъра на културата или оправомощено от него длъжностно лице предмети с важно историческо, културно или научно значение по ал. 4 могат да бъдат идентифицирани по реда на този закон като културни ценности.  **Министърът на културата**:  1. прави предложения за вписване на недвижими културни ценности в Списъка на световното наследство;  2. предоставя статут на недвижими културни ценности;  3. издава разрешения за извършване на теренни археологически проучвания;  4. възлага и приема планове за опазване и управление на недвижими културни ценности;  5. изпълнява правомощията на концедент при възлагане на концесии за недвижими културни ценности – държавна собственост;  6. координира, организира и контролира дейността по:  а опазване на културното наследство, свързано с българската история и култура, извън територията на Република България;  б) мониторинг на недвижими културни ценности;  в) методология и определяне на режими за опазване на недвижимите културни ценности и тяхната среда;  7. съгласува:  а) заданията за проектиране, плановете за опазване и управление, устройствените планове, техните изменения, специфичните правила и нормативи към тях и инвестиционните проекти - за единични и групови недвижими културни ценности, в техните граници и охранителни зони в предвидените от този закон случаи;  б) заданията за проектите на музейни сгради и на постоянните експозиции на музеите;  в) инвестиционните проекти за изграждане и поставяне на паметници, монументално-декоративни структури и елементи в публични пространства в урбанизирани и извънселищни територии, както и тяхното преместване или премахване;  8. упражнява правото на държавна собственост върху културни ценности;  9. води регистри на движимите културни ценности - национално богатство, на елементите на нематериалното културно наследство, на музеите и други регистри, предвидени в този закон.;  10. осъществява и други правомощия, определени в закона. | Разработване на политика, координиращи правомощия, контролни правомощия, регулаторни правомощия |
| Закон за закрила и развитие на културата | Предлага на Министерският съвет да приема Национална стратегия за развитието на културата за срок 10 години | Разработване на политика |
| Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности - СЕСОНКЦ | Закон за културното наследство  Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности | Чл. 64. (2) Към министъра на културата се създава Специализиран експертен съвет. В състава на съвета се включват директорът на НИНКН, директорът на Центъра за подводна археология, директорът на Инспектората и по един представител на специализираните институти при БАН, на Камарата на архитектите, както и експерти по реставрация и консервация, вписани в регистъра по чл. 165, и други специалисти, определени от министъра на културата.  По искане на министъра на културата съветът може да **разглежда и други въпроси по опазване на недвижимите културни ценности,** като изготвя становище за това.  Устройството, организацията на работа и финансирането на съвета се определят с правилник на министъра на културата. Правилникът предвижда:  Съветът е постоянно действащ орган към министъра на културата по въпроси на опазването на недвижимото културно наследство.  Съветът дава становища по предложения, внесени от директора на Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН), за:  1. деклариране, прекратяване на временен режим и отказ за деклариране на обекти, които могат да бъдат определени като недвижими културни ценности;  2. предоставяне на статут, промени в статута и отнемане на статут на недвижими културни ценности;  3. обявяване на защитени територии, когато в определени зони има данни за наличие на археологически обекти във връзка с чл. 79, ал. 7 ЗКН;  4. съгласуване и приемане на задания и на проекти на планове за опазване и управление на недвижими културни ценности по чл. 81, ал. 2 и чл. 82, ал. 1 и 2 ЗКН;  5. включване на недвижими културни ценности или на смесени природни и културни ценности в Индикативната листа за културното и природното наследство на Република България въз основа на искане, направено от общини или от физически и юридически лица.  По искане на министъра на културата СЕСОНКЦ дава становища относно:  1. включване на археологически резервати в списък по чл. 88, ал. 1, т. 2 ЗКН, утвърден от министъра на културата;  2 правилата за управление на недвижими културни ценности и докладите от регистрираните вероизповедания за дейностите по опазването им съгласно чл. 13, ал. 2 ЗКН;  3. искания от религиозни институции за извършване на обредни ритуали и богослужения в недвижими културни ценности - държавна собственост, съгласно чл. 79, ал. 8 ЗКН;  4. специфични изисквания за опазване на недвижими културни ценности при учредяване на вещно право на ползване върху земя по чл. 162, ал. 1 ЗКН, както и при предприемането на действия по чл. 162, ал. 2 ЗКН;  5. годишната програма за мониторинг върху състоянието на недвижими културни ценности във връзка с чл. 14, т. 12, буква "в" ЗКН, предложена от НИНКН и финансирана от Министерството на културата чрез бюджета на НИНКН;  6. годишната програма за идентифициране на недвижими културни ценности по чл. 57 от Закона за културното наследство, предложена от НИНКН и финансирана от Министерството на културата чрез бюджета на НИНКН;  7. опазването на недвижими културни ценности - държавна собственост, при предоставянето им на концесии;  8. опазването на обекти, свързани с българската история и култура, извън територията на Република България;  9. разрешенията за преместване и премахване на недвижими културни ценности по чл. 83, ал. 5 ЗКН;  10. въпроси на сътрудничеството в областта на опазването на недвижими културни ценности със специализираните международни организации, както и при други двустранни и многостранни договорености;  11. програми, задания за проектиране, устройствени и инвестиционни проучвания и проекти, включително и проекти по чл. 74 от Закона за културното наследство;  12. методологии и технологии за консервация, реставрация и интегриране на единични и групови недвижими културни ценности и намеси в техните граници и охранителни зони.  (3) СЕСОНКЦ ценности дава становище или приема решения по въпроси, свързани с опазване на недвижимото културно наследство и в други случаи, ако това е предвидено в нормативен акт.  (4) Решенията на СЕСОНКЦ стават задължителни след одобряването им от министъра на културата.  Дейността на СЕСОНКЦ се финансира от Министерството на културата по отношение на:  1. командировъчни разходи на членовете на СЕСОНКЦ и на поканените експерти, свързани с дейността на съвета;  2. осигуряване на транспорт при мотивирана целесъобразност във връзка с дейността на съвета;  3. изплащане на възнаграждения за изготвени експертизи, възложени по смисъла на чл. 4, т. 1 от този правилник;  4. други разходи от материално-техническо естество. | изпълнение на политика, регулаторни правомощия. |
| Обществено-експертните съвети и комисии  Обществен съвет към министъра на културата | Закон за закрила и развитие на културата  Заповед № РД09-748 от 8.09.2014 г. за утвърждаване на Правила за устройството и дейността на Обществен съвет към министъра на културата на културата | При осъществяване на функциите си Министерството на културата се подпомага от обществено-експертни съвети и комисии, в които участват представители на творческите съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Обществено-експертните съвети и комисии са консултативни органи, които се създават за определени културни направления и за определен срок със заповед на министъра на културата. Обществено-експертните съвети обсъждат важни и актуални въпроси в съответните направления, изразяват мнения и дават препоръки по тях пред ръководството на Министерството на културата, разглеждат и правят предложения по проекти и нормативни актове. Обществено-експертните съвети могат да изразяват мнения в случаи, когато определени произведения на изкуството и културата накърняват добрите нрави и морал, открито проповядват насилие, порнография, расова, религиозна и национална нетърпимост или застрашават развитието на подрастващите.  **Правила за устройството:**  Съветът е експертно-консултативен орган към министъра на културата за формиране на позиции, становища и инициативи и за решаване на проблемни въпроси от специалната компетентност на министъра на културата, определена в Закона за закрила и развитие на културата, Закона за културното наследство, Закона за филмовата индустрия, Закона за народните читалища, Закона за обществените библиотеки, Закона за меценатството, Закона за филмовата индустрия, Закона за авторското право и сродните му права, Закона за административното регулиране на производството и търговията с оптични дискове, матрици и други носители, съдържащи обекти на авторското право и сродните му права, Закона за задължителното депозиране на екземпляри от печатни и други произведения, Закона за радиото и телевизията, Закона за Националния дарителски фонд "13 века България" и при спазване на принципите на публичност и прозрачност.  Общественият съвет към министъра на културата осъществява следните функции и задачи:  а) обсъжда и дава мнения по проекти на нормативни актове, разработвани от Министерството на културата и други решения по въпроси от обществена значимост;  б) изработва и предлага конкретни инициативи за развитие на хоризонтални публични политики в сферата на културата;  в) наблюдава изпълнението на предприетите от министъра на културата действия, предлага мерки за оптимизиране на реализираните действия и обсъжда постигнатите резултати;  г) изготвя и предлага становища и препоръки към министъра на културата.  д) приема решения по въпросите, включени в дневния ред на заседанията му. | Разработване на политика |
| Инспекторат за опазване на културното наследство | Закон за културното наследство | Чл.15. В Министерството на културата се създава Инспекторат за опазване на културното наследство.  Инспекторатът осъществява **контрол за спазването на изискванията** на този закон и на издадените въз основа на него актове, свързани със:  1. извършване на теренни и подводни археологически проучвания;  2. териториално-устройствена защита на недвижимите културни ценности;  3. опазване на движимите и недвижимите културни ценности в музеите;  4. извършване на консервация и реставрация на движимите и недвижимите културни ценности;  5. изпълнение на сключените концесионни договори;  6. опазване на книжовни и литературни културни ценности, съхранявани в библиотечните и архивните колекции - ръкописи, архивни документи и старопечатни издания;  7. извършване на сделките с движимите културни ценности.  (3) Инспекторатът контролира и изпълнението на изискванията на този закон от физическите и юридическите лица при условията и по реда на действащото законодателство.  Инспекторатът се състои от централно управление и регионални инспекторати по опазване на културното наследство.  (2) Регионалните инспекторати се създават във всеки един от районите за планиране по смисъла на Закона за регионалното развитие.  Областните управители на територията на района по ал. 2 създават материални и организационно-технически условия за дейността на инспекторите.  **Административни услуги, извършвани от Главна дирекция "Инспекторат за опазване на културното наследство"**   * Режим: 297 Регистрация на лицата, извършващи търговска дейност с културни ценности * Режим: 1130 Издаване на разрешение или сертификат за износ и временен износ на движими културни ценности от територията на страната * Режим: 329 Регистрация на специални технически средства за извършване на теренни проучвания * Режим: 1176 Издаване на разрешение за извършване на тръжна дейност с предмет културни ценности. | Изпълнение на политики  Контролни  и  Регулаторни правомощия |
| Национален институт за недвижимо културно наследство | Закон за културното наследство | НИНКН е държавен културен институт с национално значение и извършва дейност в областта на опазване на недвижимото културно наследство, включително и научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство.  Националният институт за недвижимо културно наследство е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на културата.  Националният институт за недвижимо културно наследство:  1. подпомага министъра на културата при упражняване на неговите правомощия по провеждане на държавната политика в областта на опазването на недвижимото културно наследство;  2. провежда дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство, включително и научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство;  3.изготвя предварителни и заключителни оценки и мотивирани предложения за деклариране и за предоставяне на статут на недвижими културни ценности;  4. прави предложение до министъра на културата за определяне на режимите за опазване на недвижимите културни ценности;  5.извършва специализирано документиране на недвижими културни ценности и на наличната информация за тях;  6. води публичен регистър на недвижимите културни ценности, включително в електронен вид, по ред, определен в наредбата по чл. 50, ал. 2, поддържа национален документален архивен фонд, включително в електронен вид, и организира информационен център;  7. създава и поддържа специализирана карта и регистри по смисъла на чл. 32, ал. 1, т. 2 от Закона за кадастъра и имотния регистър на недвижимото културно наследство;  8. издава документи и дубликати, предоставя справки и копия на архивни материали;  9. поддържа и развива информационна система за недвижимото културно наследство;  10. изготвя проекти на планове за опазване и управление, експертизи, планови задания, пилотни проекти и други по недвижимото културно наследство по искане на физически и юридически лица;  11. осъществява и други дейности, определени в закон.  Чл. 57. Издирване и изучаване на недвижими културни ценности, с изключение на археологическите, се извършва от НИНКН, от научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица по:  1. ежегодни териториални програми, утвърдени от министъра на културата, или  2. предложения на общинските органи, областните управители, физически и юридически лица.  (2) Издирване и изучаване на недвижимите археологически ценности се извършват от лица, получили разрешение за извършване на теренни проучвания по реда на този закон.  (3) Предварителната оценка по чл. 56, т. 3 на недвижимите културни ценности, с изключение на разкритите при спасителни теренни проучвания археологически обекти, се извършва от НИНКН въз основа на научната оценка на лицата по ал. 1 и 2, по реда на наредбата по чл. 50, ал. 2.  (4) Предварителната оценка на разкритите при спасителни теренни археологически проучвания обекти се извършва от експертната комисия, определена по реда на чл. 159, ал. 2. Редът за дейността на комисията се определя с наредбата по чл. 50, ал. 2.  Чл. 58. (1) Декларирането на обекти, които могат да бъдат определени като недвижими културни ценности, както и отказът за деклариране, се извършва със заповед на министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър по предложение на директора на НИНКН, въз основа на предварителната оценка по чл. 57, ал. 3 и 4. Предложението включва предварителна категоризация, класификация и временни режими за опазване на тези обекти.  (2) Със заповедта по ал. 1 се определят предварителната класификация и категория на обекта на недвижимото културно наследство и временните режими за неговото опазване.  (3) В случаите когато от предварителната оценка по чл. 57, ал. 3 се установи, че изследваният обект не притежава признаци на недвижима културна ценност, директорът на НИНКН изготвя мотивирано предложение до министъра на културата за отказ за деклариране. | изпълнение на политика |
| Национален фонд "Култура“  Управителен съвет  Изпълнителен директор | Закон за закрила и развитие на културата | Първостепенен разпоредител, който набира, управлява и разходва средства, предназначени за провеждане на националната политика в областта на културата.  Съставен е от Управителният съвет се състои от председател и 10 членове. В управителния съвет се включва по един представител на Министерството на културата, на Министерството на финансите и на Националното сдружение на общините в Република България, а останалите членове се назначават по предложения на творческите съсловни организации, на академичните институции в областта на културата, на организациите с нестопанска цел в областта на културата и на културни дейци.  В основните му функции са избор на решения за провеждане на конкурси за финансиране на културни инициативи, целеви програми, творчески проекти и др. Средствата по фонда се набират глобите по Закона за авторското право и сродните му права, приходите от наеми, получавани от търговските дружества с държавно участие в областта на културата, глобите и имуществените санкции по Закона за културното наследство; наема на експонати - движими културни ценности, собственост на държавата, включени в изложби извън страната и др.    Средствата от фонда се разходват за: проекти и програми с национално, международно и общинско значение за създаване, съхраняване и разпространение на произведения на изкуството и културата, както и за опазване и популяризиране на културно-историческото наследство;    Средствата по фонда се предоставят след провеждане на конкурс при условия и по ред, определени от министъра на културата. |  |
| Културни организации   * Държавни Културни институти * Общински   културни институти   * Регионалните културни институти | Закон за закрила и развитие на културата | Културните организации осъществяват дейности по създаването, разпространяването и опазването на културните ценности.  Изпълняват общонационални и представителни функции по създаване, трайно опазване и разпространение на културни и исторически ценности  Те осигуряват професионалната подготовка и обучението в областта на изкуствата и културата и са под прякото управление и методическо ръководство на министъра на културата, като се финансират от бюджета на Министерството на културата  Те се създават и осъществяват дейността си в съответствие с двустранни международни спогодби. Българските културни институти в чужбина популяризират националните културни ценности в съответните страни и съдействат за разширяване участието на Република България в различните форми на международно сътрудничество. | изпълнение на политика |
| Областно и общинско ниво | | | |
| Общински съветнски съвет | Закон за закрила и развитие на културата | Общините формират и реализират своята политика за закрила и развитие на културата, като съчетават принципите на националната културна политика с местните условия и традиции.  Общинският съвет приема решения за:  1. финансиране на общинските културни институти от общинските бюджети;  2. определяне на стимулиращи за развитието на културните организации в общината размери на местните такси;  3. провеждане на конкурси за културни инициативи, творчески проекти, целеви програми и други, финансирани от общинския бюджет;  4. участие на общината в дружества за съвместна дейност, общински фондации и сдружения за осъществяване на културни дейности;  5. създаване, преобразуване и закриване на регионални културни институти със седалища в общината по реда на чл. 9, ал. 2; | Разработване на политика |
| Закон за културното наследство | Общинските съвети:  1. приемат стратегия за опазване на културното наследство на територията на съответната община в съответствие с националната стратегия по чл. 12, ал. 2;  3. създават общински фонд "Култура" при условията и по реда на Закона за закрила и развитие на културата;  4. приемат правилници за устройството и дейността на общинските музеи, след съгласуване с министъра на културата;  5. осигуряват финансиране чрез целеви средства в общинския бюджет на дейностите по ал. 1, т. 1. | Разработване на политика |
| Обществено-експертни съвети и комисии | Закон за закрила и развитие на културата | При осъществяване на функциите си общините се подпомагат от обществено-експертни съвети и комисии, в които участват представители на творчески съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти.  (4) Обществено-експертните съвети и комисии са консултативни органи, които се създават за определен срок със заповед на кмета на общината.  (5) Обществено-експертните съвети дават мнения и оценки за дейността на общинските културни институти, регионалните културни институти, за съчетаване на принципите на националната културна политика с местните условия и традиции, за определени произведения на изкуството и културата, които могат да увредят душевното здраве на децата и младежите. | Разработване на политика |
| Кметове на общини | Закон за културното наследство | 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, както и извършват други дейности, определени в този закон;  2. създават обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината;  3. изпълняват правомощията на концедент при възлагане на концесии за недвижими културни ценности – общинска собственост.  При наличие на обстоятелства, застрашаващи недвижима културна ценност от увреждане или разрушаване, собственикът, концесионерът или ползвателят на имота е длъжен да уведоми кмета на общината, директора на регионалния музей и регионалния инспекторат по опазване на културното наследство по местонахождението на недвижимата културна ценност и да предприеме незабавни действия по обезопасяването й.  При възникване на обстоятелствата по ал. 1 за недвижими археологически културни ценности, включително случаите по [чл. 160, ал. 2](apis://NORM|40830|8|160|/), собственикът, концесионерът или ползвателят на имота, в който се намира културната ценност, уведомява органите по ал. 1 и директора на регионалния музей, а за София-град и София-област - Националния археологически институт с музей при БАН.  Кметът на общината или оправомощено от него длъжностно лице и регионалният инспекторат по опазване на културното наследство дават незабавно съответни указания за аварийно-временно укрепване и определят срок за изпълнението им.  При неизпълнение на задълженията по ал. 1 и 2 и на съответните указания по ал. 3 в определения срок общината извършва необходимото обезопасяване и аварийно-временно укрепване за сметка на лицето по [чл. 71, ал. 1](apis://NORM|40830|8|71|/), в срок до 14 дни след изтичането на срока по ал. 3.  За наличието на обстоятелствата по ал. 1, както и за дадените указания по ал. 3 и предприетите мерки ръководителят на регионалния инспекторат незабавно уведомява министъра на културата.  В 14-дневен срок от даване на съответното указание по [чл. 72, ал. 3](apis://NORM|40830|8|72|/) за недвижими културни ценности, с изключение на археологическите, кметът на общината назначава комисия, която включва инспектор от регионалния инспекторат по опазване на културното наследство, представители на НИНКН, на регионалната дирекция за национален строителен контрол и на общината. За художествени, етнографски и исторически недвижими културни ценности в комисията се включва и представител на съответния по тематичен обхват музей, а за действащи обекти с религиозно предназначение - и представител на съответното регистрирано вероизповедание.  Комисията установява с констативен протокол състоянието на недвижимата културна ценност, както и вида и обема на необходимите укрепителни, консервационно-реставрационни и ремонтни работи. Към протокола се прилагат подробно описание на културната ценност според данните за нейната идентификация и регистрация и данни за собственика.  Въз основа на констативния протокол кметът на общината в 14-дневен срок издава заповед, с която задължава лицата по [чл. 71, ал. 1](apis://NORM|40830|8|71|/) за тяхна сметка да извършат в определен срок необходимите укрепителни, консервационни, реставрационни и ремонтни дейности по проектна документация, съгласувана по реда на [чл. 84, ал. 1 и 2](apis://NORM|40830|8|84|/). Заповедта се съобщава на заинтересованите лица и може да се обжалва по реда на АПК, като обжалването не спира изпълнението й. | изпълнение на политика, координиращи правомощия |
| Закон за местното самоуправление и местната администрация | В чл.44 от ЗМСМА не се изброяват конкретни области, в които кметът като орган на изпълнителна власт има правомощия. В обхвата на местното самоуправление влиза само една област, свързана с изследваната секторна политика, а именно - поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници. Ето защо правомощията в сектора се извеждат през обхвата на местното самоуправление, определен в чл.17 от ЗМСМА. |  |
| Обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината  Пример:  Обществен съвет по въпросите на културата при община Ловеч | Закон за културното наследство | Кметовете на общини създават обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината.  Общественият съвет за култура при община Ловеч изпълнява следните задачи:   * Да подпомага администрацията при подготовката на предложения и становища, предназначени за внасяне в Общински съвет; * Да формира и изработва становища по важни и актуални въпроси от развитието на културата и културния процес на територията на общината; * Да изработва предложения и препоръки по общи и текущи въпроси, свързани с оптимизиране на структурите и дейностите в сферата на културата; * Да съдейства за координацията на културните дейности на територията на общината; * Да участва в разработването на специфични за сектора нормативни документи; * Да излъчва експерти за работата на специализираните комисии, които администрацията организира по въпросите на културата. | Разработване на политика |
| Звена в плановите икономически райони | Закон за културното наследство | За изпълнение на дейностите по ал. 1, т. 1 в рамките на утвърдената численост на общинската администрация се създават звена в плановите икономически райони, определени в Закона за регионалното развитие:  1. за Югозападен район – Столична община;  2. за Южен централен район – Община Пловдив;  3. за Югоизточен район – Община Бургас;  4. за Североизточен район – Община Варна;  5. за Северен централен район – Община Велико Търново;  6. за Северозападен район – Община Плевен.  (4) Звената по ал. 3 се състоят от най-малко три лица, които отговарят на изискванията на чл. 164, ал. 1 и 2.  (5) Звената по ал. 3 могат да издават писмени становища по чл. 84, ал. 2, т. 2 за недвижими културни ценности, които не са категории "световно" и "национално" значение, намиращи се в общините от съответния планов икономически район.  (6) Звената по ал. 3 работят под методическото ръководство на НИНКН, чийто представител участва в подбора на специалистите по опазване на недвижими културни ценности, които работят в тях. | изпълнение на политика, контролни правомощия, |
| Областна комисия "Военни паметници"  Областен управител | Закон за военните паметници | Координацията по въпросите на издирването, проучването, картотекирането, опазването, поддържането, възстановяването и изграждането на военните паметници в страната се осъществява от областна комисия "Военни паметници" към областния управител.  Областната комисия "Военни паметници" се състои от председател, заместник-председател и членове: директора на съответния исторически музей, началника на отдел "Култура" в съответната община, по един представител от военно-патриотичните съюзи в страната, с които Министерството на отбраната има сключено споразумение, и представител на Министерството на отбраната.  (3) Председател на областната комисия "Военни паметници" е областният управител, а заместник-председател на комисията - заместник-областният управител. Секретар на комисията е ръководителят на звеното "Отбранително-мобилизационна подготовка" в областната администрация.  (4) Поименният състав на комисията по ал. 1 се определя със заповед на областния управител.  (5) Организирането, разпределението и извършването на дейността на областната комисия се осъществяват по общи правила, съгласувани с министъра на отбраната.  (6) Дейността на областната комисия се подпомага от съответната областна администрация.  Чл. 7. Областната комисия по чл. 6:  1. предоставя на министъра на отбраната постъпилата информация за военните паметници и оказва съдействие за издирването, проучването, опазването, поддържането, възстановяването и изграждането им;  2. предлага на министъра на отбраната военни паметници, които да бъдат обявени за културни ценности по реда на Закона за културното наследство;  3. води областен регистър и картотека на военните паметници;  4. координира изпълнението на дейностите и задачите по този закон от общината, отделните физически и юридически лица, гражданските комитети и други. |  |
| Система на Министерството на регионалното развитие и благоустройството | | | |
| Министър на регионалното развитие | Законът за устройство на територията | Определя специални разпоредби със специфични правила и нормативи за застрояване, касаещи териториите с наличие на недвижими културни ценности |  |
| Директор на Дирекцията за национален строителен контрол | Устройствен правилник на ДНСК | Директорът провежда държавната политика в областта на националния строителен контрол за строежите от първа, втора и трета категория като:   * спира незаконни строежи, части от тях, както и отделни строителни и монтажни работи; * спира строежи, части от тях или отделни строителни и монтажни работи с нарушения по [чл. 224 ЗУТ](apis://NORM|40006|8|224|) и дава разрешение за продължаването им след отстраняване на нарушенията и заплащане на дължимите глоби и имуществени санкции; * забранява достъпа до строежи; * забранява захранването с електрическа и топлинна енергия, вода и газ на строежи; забранява влагането на строителни продукти, които не са оценени за съответствие със съществените изисквания към строежите, и извършва проверки в местата за производство на строителни продукти; * забранява ползването на строежи или на части от тях, които не са въведени в експлоатация по установения ред или се ползват не по предназначението си съгласно издадените строителни книжа и условията за въвеждане в експлоатация; * забранява достъпа до строежи или до части от тях, които не са въведени в експлоатация по установения ред или се ползват не по предназначението си съгласно издадените строителни книжа и условията за въвеждане в експлоатация, забранява захранването им с електрическа и топлинна енергия, вода и газ и разпорежда поставянето на отличителни знаци за ограничаване на достъпа и недопускане на хора; * издава разрешения за ползване на строежи или отказва издаването им; * издава удостоверения или откази за вписване в регистъра на консултанти за извършване оценяване съответствието на инвестиционните проекти и/или за упражняване на строителен надзор, спира или прекратява регистрацията, както и действието на издадени от министъра на регионалното развитие и благоустройството лицензи; * издава заповеди за премахване на незаконни строежи; * издава заповеди за отмяна или изменение на заповедите на началниците на регионалните дирекции за национален строителен контрол, за които не е предвиден пряк съдебен контрол, при условията и по реда на [АПК](apis://NORM|2024|0||); * предписва изпълнение на укрепителни и възстановителни мерки за недопускане на аварии, щети и други на строежи и на части от тях, за които е спряно строителството, действието на строителните книжа или е забранено ползването им; * издава заповеди за обследване на аварии в строителството по реда на наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството за всички категории строежи; * разпорежда освобождаване на строежа и на строителната площадка от хора, механизация, изделия, продукти, материали, общоопасни средства и други; * налага предвидените в [Закона за устройство на територията](apis://NORM|40006|0||) санкции.   Всички изброени правомощия на началника на ДНСК се отнасят и спрямо реализацията на инвестиционни намерения, спрямо обекти НКЦ. |  |
| Агенция по геодезия, картография и кадастър |  | В кадастралната карта се изобразяват защитени територии - определени съгласно Закона за културното наследство.  НИНКН предоставя на АГКК данни за защитени територии - определени съгласно Закона за културното наследство. Наредба № рд-02-20-5 от 15 декември 2016 г. За съдържанието, създаването и поддържането на кадастралната карта и кадастралните регистри - обн. Дв.брой: 4, от дата 13.1.2017 г., |  |
| Регионални съвети за развитие | Закон за регионалното развитие | Предвидени в чл.18 от Закона за регионалното развитие.  Регионалният съвет за развитие е орган за провеждане на държавната политика за регионално развитие в съответния район. Председател на регионалния съвет за развитие е областен управител от областите, включени в обхвата на съответния район, и се определя от съвета на ротационен принцип. Срокът на ротация е 6 месеца. В състава на съветите участват представители на министъра на културата. |  |
| Министерство на туризма | | | |
| Министър на туризма | Закон за туризма | Министърът има правомощия в областта на представянето на НКЦ. Дирекция в министерството има функции спрямо НКЦ, когато те решат да се развиват като туристически обекти, изразяващи се в следното:   * поддържа Единната система за туристическа информация като единна електронна база данни; събира, обработва, съхранява и актуализира данни за ЕСТИ, включително за регистъра на туристическите атракции; * извършва предварителен контрол на заявленията на лицата, кандидатстващи за категоризиране и сертифициране на туристически обекти;   Съгласно чл.3, ал.2, т. 9 и 10 от Закона за туризма в обхвата на туристическите обекти попадат недвижими културни ценности – това са посетителските центрове за представяне и експониране на местното културно наследство и музеите, както и недвижимите културни ценности, ако са социализирани. |  |
| Национален съвет по туризъм | Закон за туризма | Съгласно чл.7 от Закона за туризма Министърът на туризма определя представителите на държавата в Националния съвет по туризъм съгласувано с ръководителите на съответните държавни ведомства. В състава на Националния съвет по туризъм участват представители на държавата, туристически сдружения, определени при условия и по ред в правилника,сдружения на въздушни, сухопътни и водни превозвачи, определени при условия и по ред в правилника, национално представените сдружения на потребителите в Република България, определени при условия и по ред в правилника и Националното сдружение на общините в Република България:  В състава на съвета е включен и заместник-министър на културата |  |
| Общински Консултативен съвет по туризма | Закон за туризма | Кметът на община, на чиято територия има изградени и функциониращи места за настаняване, създава консултативен съвет по въпросите на туризма.  Председател на консултативния съвет по въпросите на туризма е кметът на общината или оправомощено от него длъжностно лице.  В състава на консултативния съвет по въпросите на туризма участват с равен брой представители на местната администрация и на национални, регионални или общински музеи, от една страна, и на туристическите сдружения, вписани в [Националния туристически регистър](http://ntr.tourism.government.bg/), и други физически и юридически лица, които имат отношение към развитието на туризма, от друга страна.Консултативният съвет по въпросите на туризма:  1. обсъжда и одобрява общинската програма за развитие на туризма и отчета за нейното изпълнение;  2. прави предложения до кмета на общината и дава становища по въпроси, свързани с развитието на туризма на територията на общината, включително за размера на туристическия данък и неговото разходване, и за членството на общината в съответната организация за управление на туристическия район. |  |
| Министерство на отбраната | | | |
| Министър на отбраната и министъра на вътрешните работи | Закон за културното наследство | Държавата организира опазването на културното наследство при природни бедствия и въоръжени конфликти.  Опазването на културните ценности в случаите се извършва по ред, определен с наредба на Министерския съвет по предложение на министъра на културата, министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи. |  |

## Приложение 3 Медиен мониторинг на политиката в областта на НКН в периода 2017 - 2018 г.

| № | Медия | Заглавие и дата на публикацията | Медийна оценка за политиката | Предложения |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | БНТ | Архитектурен шедьовър се руши в Батановци  9.02.2018 г. | Негативна  100-годишна сграда се руши и разграбва в Батановци. Бившата фабрика "Струма" е архитектурен шедьовър, изграден изцяло от дървена конструкция, носеща тухлени стени. Сградата попада в абсурден лабиринт и не е ничия собственост. Не е и паметник на културата. | Инициативен комитет настоява за изясняване на нейния статут и съхраняването ѝ.Изясняване на статута и съхраняването на сградата. |
|  | БНТ | Руши се сградата на първото класно училище  16.07.2018 г. | Негативна  Руши се сградата на първото класно училище  Сградата на първото българско класно училище в Асеновград е заплашена от срутване. Състоянието на паметника на културата е плачевно. В опит да спасят емблематичната постройка от 1881 година жители на града започнаха подписка. |  |
|  | БНТ | Собствениците на сгради паметници на културата нямат мотив да ги опазват. Защо?  22.11.2017 | Негативна  Защо е по-лесно за един собственик на недвижима културна ценност да я събори и да си плати глобите за това, отколкото да тръгне по трудния път на съгласуване на проекти? При настоящите правила за опазване на наследството практиката показва, че това е един от многото абсурди. | Комисията задължава собственика още да възстанови фасадите с оригиналните им обеми и орнаменти, но не е ясно дали и тази мярка ще е достатъчен мотив за коректни действия.  Арх. Христо Колев: Глобата е твърде ниска, за да се съобразява човек с нея. Но винаги има и момента човекът с каква култура е, защо не му е обяснено каква е ценността. Това е отношението, което държавата подхожда към такива обекти. Това е отношението, което създава у хората.  Според архитект Колев, участвал в подготвянето на нови режими за опазване на сгради в центъра на Пловдив, не е достатъчна мярка оставянето само на фасадите на един паметник на културата. Така държавата сама създава усещането, че тези сгради не са толкова значими и не мотивира опазването им. |
|  | БТВ | Безотговорно стопанисване: Руши се сградата на Нотариата в столицата  9.11.2018 г. | Негативна  Красивата сграда на стария Нотариат в центъра на София се руши. За разлика от други случаи на безстопанственост обаче, тук собственикът, който не поддържа зданието си, е държавата. | Сградата не е ремонтирана досега заради строежа на метрото в близост, твърдят от Антикорупционната комисия и уверяват, че са взети мерки за обезопасяването ѝ. Обявена е обществена поръчка за възстановяването ѝ и предстои сключване на договор. |
|  | Е-vestnik | Колко паметници на културата можем да понесем  Защо две момичета загинаха под руини в центъра на София? Кога ще са следващите?  20.11.2018 | Негативна  …То не са запуснати читалища, тютюневи складове, царски конюшни, „тиганът с дълга дръжка“ на Бузлуджа, къщата с ягодите, някоя баня и др. Безкрайно количество паметници и все важни ценни за обществото според едни учени хора или местни патриоти.  Колко паметници можем да понесем? Забравихме ли, че две млади жени загинаха под развалините на една сграда в центъра на града. Подозирам, че ще има още пострадали… | Вместо да репресира държавата да финансира или да откупи сградите и да покаже как се грижи за тях.  Най-много място заема разговорът за принудата. За репресията, с която да се накара някой друг да свърши нещо, което било в обществен интерес. Не се говори за преговори със собствениците, за компенсации, за споделяне на разходите, за откупуване. Защо не предложите едно просто решение на властта.  Предложете вместо властта да дава догодина 1 милиард за вдигане на заплатите на администрацията, да откупи паметници на културата по пазарни цени за 500 милиона, с останалите 500 милиона да ги възстанови и да направи театри, галерии и каквото там си мечтаете и да даде още 150-200 милиона за охрана, за СОТ, за продавачи на билети, за екскурзоводи, за брошури, каталози и др. дейности.  Направете това предложение в най-гледаните културни предавания. Поканете художниците, писателите, архитектите, синдикатите, учителите, медицинските сестри, лекарите, полицаите и др. части на т. н. общество и ако те са съгласни – да го направим. Нали общественият интерес отчита интересите на всички групи? Ще преизберем сегашната власт и за 2-3 години няма да остане очукана и олющена сграда в цялата ни мила татковина. В това число стари читалища, училища, гари и др. Нищо, че няма деца и влак не минава вече. Както има нови стадиони по селата за бабите, що да няма гара без влак. |
|  | Е-vestnik | Читалището в Шипка или местна културна носталгия за обща сметка  22.06.2018 | Негативна  Снимките на едно полуразрушено читалище трогнаха населението. | Да не се дават пари за паметници на културата ако това е самоцелно и няма местна общност, която да използва това читалище. |
|  | Икономист | Трябва ни нова политика за културните ценности  9.08.2018 | Негативна  Не са ясно разграничени отговорностите на Министерството на културата, института за културното наследство и собствениците, казва Мария Нейкова, декан в Бургаския свободен университет | - създаване на адекватна нормативна уредба и устойчива среда за опазването, съхраняването и социализацията на недвижимите културни ценности. А това включва актуализация на Закона за културното наследство и подзаконовите нормативни актове, създаване на Стратегия за устойчиво развитие и защита на културно-историческото наследство (каквато липсва в момента).  - ясно и точно дефиниране на правата и задълженията на Министерството на културата, НИНКН и собствениците на културно наследство, свързани с консервацията и реставрацията на тези ценности.  - липсва публичен регистър на обектите – недвижимо културно наследство, липсва и информация каква част от тях са собственост на държавата, каква на общините и каква на физически или юридически лица. Такава информация няма и в националния регистър. Това значително затруднява управлението на националните културни ценности.  - да се актуализира списъкът с обектите, представляващи недвижимо културно наследство.  - да се създаде съвременна информационна система за културните ценности.  - да се дигитализират регистърът на културните ценности, Националния документален архив и всичко това да е интернет базирано, така че хората да имат достъп до тази информация по всяко време на денонощието и от всяка точка на света. |
|  | Икономист | Обречени паметници на културата  9.08.2018 | Нормативната база е хаотична, процедурите са скъпи и се точат с години, няма нито данъчни облекчения, нито подпомагане за собствениците, които в масовия случай губят от такива имоти | Не мога да си боядисам къщата Когато една сграда е обявена за културна недвижима ценност, това води до редица задължения за собственик и всички промени по нея минават през разрешение от НИНКН. Процедурите са дълги и скъпи. "Икономист" се свърза със собственик на такава сграда в провинцията, който вече втора година не може да си боядиса фасадата на къщата. Разрешение за строителни дейности, включително боядисване, се издава от НИНКН. За да се задвижи процедурата по разрешение, цената е 2000 лв. и се чака близо пет месеца. Преди се е чакало с години. След като се получи становище от НИНКН, се чака и за становище от министъра и чак тогава се търси реставратор, който да боядиса фасадата. Такъв ремонт излиза в пъти по-скъпо от ремонт на обикновена сграда, а възвръщаемостта е нулева.  С тояга, без морков Общините издават предписания за поддръжка и ремонт, но по правило не подпомагат собствениците за възстановяването им, защото не разполагат с такъв фонд. Досега нито една община не е извършила ремонт на сграда – културна ценност, върху която после да учреди ипотека, за да си възстанови разходите, каквато възможност има по закон. Ходене по мъките е и отписването на сгради от списъка с паметниците на културата, които не са с национално и местно значение и които са толкова стари, че не подлежат на реставрация. Законът не предвижда и възможност държавата да конфискува сгради, които са културна ценност и са оставени да се рушат.  "Собствениците никога не са поощрявани да поддържат тези сгради. Ако държим на някаква култура, това трябва да се промени", призна още след като пое поста преди година министърът на културата. И сега е на това мнение, но какво от това?  Вместо за архитектурните паметници властта реши да финансира изграждането на крепости. "С финансиране по оперативна програма „Регионално развитие“ всеки град, който успя да кандидатства по програмата, се сдоби с крепост.  Как функционира френската система Във Франция експертният орган, подобен на НИНКН, се нарича Инвентар на богатствата на Франция и има представителства във всички региони. Той извършва експертизи и подготвя включването на даден обект в списъка на историческите паметници. Всяка година в списъка се добавят около 400 обекта, които са или от национално, или от регионално значение. И като цяло за всичките 40 000 исторически паметника във Франция се предвиждат субсидии и приспадане от данъците за собствениците им.Всяка година Министерството на културата във Франция разпределя на регионалните служби 600 млн. евро за историческите паметници. Към тях се прибавят още 40 млн. евро от дарения, обвързани със сериозни данъчни облекчения за дарителите. Парите отиват в специален фонд за защита на културното наследство, като дарителят има право на избор, тъй като му се предоставя списък с паметници за подпомагане.  Топлата вода отдавна е открита. Трябва да има освобождаване от данъци, част от курортните такси да се насочват за ремонт на културни ценности, процедурите по всички ремонтни и строителни дейности и да се съгласуват бързо, и преди всичко – да има и национален фонд за паметниците на културата.  Културното ведомство е склонно да предложи и вариант за финансовото облекчаване на собствениците на недвижими културни ценности. „Има чужд опит в т.нар. фондови системи, т.е. за собственици на недвижими културни ценности, които ги поддържат, да има например безлихвени кредити или нисколихвени кредити. Обсъжда се подпомагането на собствениците и чрез експертиза и разработване на проекти за реставрация.” |
|  | Труд | Паметник на културата или паметник на разрухата  2.05.2017 г. | Негативна  Защитници на културното наследство протестират със възмущение срещу събарянето на т.н. Двойна къща в София.  Сградата тънела години наред в запустение, оглозгана от скитници и наркомани, претърпяла и два пожара и се превръща в паметник на разрухата. | Да се вземат драконовски мерки срещу собствениците на сградите. |
|  | Столица.bg | Руши се сградата на Нотариата в София  8.03.2018 г. | Негативна  Кметът на район „Средец" в София изказа тревогата си заради лошото състояние на къщите, в които са живели министър-председателят на България от 1911 - 1913 г. Иван Евстратиев Гешов и инж. Михаил Момчилов (там се е помещавал Нотариатът на столицата). | От район „Средец“ казват, че двете постройки са паметници на културата. Единственото което те могат да направят обаче, е да припомнят на институциите, които трябва да проявяват грижа към недвижимите паметници на културата, че те "трябва да бъдат опазени, съхранени и поддържани в добро състояние“. Къщите са и архитектурни паметници |
|  | Сега | Как да се отървем от паметник на културата  Центърът на София все повече губи историческия си облик. Схемата често е една и съща, а последната й жертва - сградата на бившето кино "Възраждане"  24.04.2018 | Негативна  Вратите и прозорците са избити, помещенията са заринати с боклуци, а няма го и покривът и сградата отвътре е почерняла и разядена от огън. На две от фасадите виси разпореждане от кмета на район "Възраждане" до собственика на сградата Красимир Георгиев спешно да ремонтира собствеността си. Разпореждането е с дата 16 март 2017 г. 10 дни по-късно скучният изборен следобед в София беше разнообразен с пожар в емблематичната сграда. Огънят обаче не можа да я унищожи. | Няма предложения. |
|  | Вести | „Царските конюшни“ - „клоака“ или историческа ценност  Проблемът с имота датира далеч преди скандалната му продажба през 2016 г.  31.07.2018 г. | Скандалът с т. нар. „Царски конюшни“ се разраства. В социалните медии се появиха мнения, че комплексът от сгради в центъра на София няма никаква архитектурна стойност, тъй като е оставен да се руши от десетилетия и отдавна се е превърнал в клоака.  Пожарът в „Царските конюшни“ предизвика дебат в медиите и обществото в България. Много хора са възмутени, предполагайки, че това е поредният опит историческа сграда да бъде унищожена и теренът да се използва за бизнес цели. | След идването на демокрацията в България държавата продължава да не прави нищо, за да разреши проблема. А реституцията и приватизацията обикновено водят до това, че историческите сгради се рушат и накрая на тяхно място често се появяват модерни постройки, носещи лесни приходи и с по-евтина поддръжка. |
|  | BGOnair | Пожар след порой или защо горяха Царските конюшни? Умишлен палеж или нагла безстопанственост – комисия оценява щетите от огнената стихия  30.07.2018 г. | Негативна. | Важно е тази знакова старина за София да бъде съхранена в добър вид и да има обществени функции. Конюшните са част от културния капитал на София. Апелираме към министъра на културата тази сграда да бъде спасена и да получи статут на исторически обект от национално значение", обясни Тодор Чобанов – заместник-кмет на София. |

# **7. ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ**

**І. НОРМАТИВНИ АКТОВЕ**

1. Конституция на Република България – обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., посл. изм. бр. 100 от 2015 г.
2. Европейска конвенция за опазване на археологическото наследство
3. Конвенция за защита на архитектурното наследство на Европа
4. Рамкова конвенция на Съвета на Европа за значението на културното наследство на обществото
5. Закон за закрила и развитие на културата - обн., ДВ, бр. 50 от 1999 г, посл. изм. бр. 7 от 2018 г.
6. Закон за културното наследство- обн., ДВ, бр. 19 от 2009 г., посл. изм., бр. 7 и 77 от 2018 г.
7. Закон за администрацията - обн., ДВ, бр. 130 от 1998 г.; посл. изм., бр. 7 от 2018 г.
8. Закон за туризма - обн. ДВ. бр.30 от 2013 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.86 от 2018 г.
9. Закон за местните данъци и такси, посл. изм. ДВ. бр.1 от 2019 г.
10. Закон за устройство на територията, посл. изм. и доп. ДВ. бр.1 от 2019 г.
11. Закон за държавния бюджет на Република България за 2015 г. - обн., ДВ, бр. 107 от 2014 г., с изтекъл срок на действие, бр. 96 от 2015 г.
12. Закон за държавния бюджет на Република България за 2016 г. - обн., ДВ, бр. 96 от 2015 г., с изтекъл срок на действие
13. Закон за държавния бюджет на Република България за 2017 г. - обн., ДВ, бр. 98 от 2016 г., изм., бр. 58 от 2017 г., в сила от 18.07.2017 г., с изтекъл срок на действие
14. Закон за държавния бюджет на Република България за 2018 г.- обн., ДВ, бр. 99 от 2017 г.
15. Постановление № 8 на МС от 16.01.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г.- обн., ДВ, бр. 6 от 2015 г.
16. Постановление № 380 на МС от 29.12.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2016 г.- обн., ДВ, бр. 3 от 2016 г., посл. изм., бр. 92 от 2016 г.
17. Постановление № 374 на МС от 22.12.2016 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г.- обн., ДВ, бр. 104 от 2016 г., изм. и доп., бр. 100 от 2017 г.
18. Постановление № 332 на МС от 22.12.2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. - обн., ДВ, бр. 103 от 2017 г.
19. Постановление № 344 на МС от 21.12.2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.
20. Устройствен правилник на Министерството на културата - приет с ПМС № 422 от 18.12.2014 г., обн., ДВ, бр. 106 от 2014 г., отм., бр. 98 от 8.12.2017 г.
21. Устройствен правилник на Министерството на културата - обн., ДВ, бр. 98 от 2017 г.
22. Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство- обн., ДВ, бр. 8 от 2012 г., посл. изм. бр.72 от 2018 г.
23. Правила за устройството и дейността на Национален фонд „Култура” и дейността на Управителния съвет
24. Устройствен правилник на Министерството на туризма от 2014 г.
25. Устройствен правилник на Дирекцията за национален строителен контрол
26. Устройствен правилник на община Банско
27. Наредба за обхвата, структурата, съдържанието и методологията за изработване на плановете за опазване и управление на единичните или груповите недвижими културни ценности - приета с ПМС № 45 от 25.02.2011 г., обн., ДВ, бр. 19 от 2011 г., изм. и доп., бр. 87 от 2012 г.
28. Наредба № Н-12 от 21.11.2012 г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в Националния регистър на недвижимите културни ценности - издадена от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 98 от 2012 г., посл. изм. с Решение № 13804 на ВАС на РБ от 15.12.2016 г. - бр. 13 от 7.02.2017 г.;
29. Наредба № 4 от 21.12.2016 г. за обхвта и съдържанието на документации за извършване на консервационно-реставрационни дейности на недвижими културни ценности - издадена от министъра на културата и министъра на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 105 от 2016 г.
30. Наредба № Н-3 от 6.04.2011 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация -издадена от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 32 от 2011 г., изм., бр. 33 от 2012 г.
31. Наредба № Н-3 от 26.01.2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на Националния документален архив на Националния институт за недвижимото културно наследство и научния архив на музеите - издадена от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 11 от 2012 г., изм. и доп., бр. 11 от 2014 г.
32. Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности -издаден от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 48 от 2011 г., посл. изм. и доп., бр. 3 от 2015 г.
33. Наредба Н-4 от 8.10.2013 г. за условията и реда за представяне на културните ценности – обн., ДВ, бр.28 от 2014 г.
34. Правила за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности –утвърдени от министъра на културата (Заповед № РД 09-187 от 01.04.2015 г., Заповед № РД09-146 от 17.03.2016 г., Заповед № РД09-678 от 18.08.2017 г. и Заповед № РД 09-180 от 16.03.2018 г.)
35. Методически указания за изготвяне на заключителни оценки (Приложение № 3 към чл.21, ал.3 от Наредба Н-12 от 2012 г.), приети от Експертен съвет на НИНКН
36. Методически указания за изработване на част „Културно-историческо наследство“ към общи устройствени планове, приети от Експертен съвет на НИНКН
37. Вътрешни правила за организация на административното обслужване в НИНКН – заповед № Р-43 от 01.10.2014 г. на директора на НИНКН
38. Наредба за организацията на Единната система за туристическа информация, приета с ПМС № 23 от 9.02.2015 г., обн., ДВ, бр. 13 от 2015 г.

**ІІ. ПУБЛИКАЦИИ**

1. Нейкова, М. Административно-правни аспекти на опазването на недвижимото културно-историческото наследство София, 2018.
2. Стаменова М. Опазването на културното археологическо наследство в Република България в периода на преход към установяване на демократично общество (1989-2006 г.). – В: Год. на Асоциация „Онгъл”, т. ХІ, „Език и етнос”, София
3. Стаменова М. Състоянието на модела на опазване на културното археологическо наследство според данни от социологически проучвания (2008-2011 г.). – В: Год. на Асоциация „Онгъл”, т. ХІ, „Език и етнос”, София, 2011
4. Едрева, В. Доклад за състоянието на културно-историческото наследство, представен по време на [Кръгла маса по проблемите на устойчивото развитие на туризма, опазването на природата и културно-историческото наследство](http://forthenature.org/news/3026) на 10 май 2014 г.
5. Лулева, А. Старинният Несебър – между световната културна ценност и туристическия бизнес. Етнографско изследване на един конфликт. The ancient city of Nessebar between the outstanding universal value and the tourist industry. An ethnographic study of a conflict, В: Антропология/ Аnthropology. Journal of socio-cultural anthropology, vol. 1, 2014, 23-42., https://www.researchgate.net/publication
6. Кандулкова, Йорданка 2012: Държавата и паметниците на културата – В: Култура, бр.4 (2666), 3 февруари 2012 http://www.kultura.bg/bg/print\_article/view/19301, последно посещение 15.12. 2018.

**III. СТРАТЕГИИ И МЕТОДОЛОГИИ**

1. Доклад относно консултативната мисия на ИКОМОС в Античен град Несебър,
2. План за опазване и управление на Старинен град Несебър – световно наследство, 2012 – 2032 г., [www.pou-nesebar.org](http://www.pou-nesebar.org)
3. Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация, [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)
4. Наръчник за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация
5. Методология за стратегическо планиране
6. Функционален анализ на община Банско
7. Решение 191 от 29 март 2018 година за изменение на Решение № 411 на Министерския съвет от 2016 г. за приемане на План за действие с мерки, адресиращи основните проблемни области, възпрепятстващи нарастването на инвестициите, утвърдени с Решение № 617 на Министерския съвет от 2015 г., допълнено с Решение № 609 на Министерския съвет от 2016 г.
8. Решение №704 от 5.10.2018 г. на Министерския съвет за трансформация на модела на административно обслужване
9. Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017- 2021 г.
10. Стратегически план за развитие на културния туризъм
11. Стратегия за устойчиво развитие на туризма, 2014 – 2030
12. Годишна програма за национална туристическа реклама, 2018 г.
13. Проект на Национална стратегия за развитие на културата от 2011 г., <http://mc.government.bg/files/1185_Project_Strategiq_30.11.2011.pdf>
14. Доклад към бюджетната прогноза за периода 2018-2020 г. по бюджетни програми на Министерството на културата
15. Отчетни доклади – годишен доклад за дейността на административната структура, годишен доклад за състоянието на административната структура, доклади за изпълнението на планираните от администрацията цели по административни звена;

**ІV. ИЗТОЧНИЦИ ОТ ИНТЕРНЕТ**

1. Интернет страница на ЮНЕСКО: <https://en.unesco.org/>, последно посетена на 15.12.2018 г.
2. Интернет страница на Национална комисия за ЮНЕСКО България http://www.unesco-bg.org/, последно посетена на 15.12.2018 г.
3. Интернет страница на община Банско, последно посетена на 15.12.2018 г.
4. Интернет страница на Министерството на туризма, последно посетена на 15.12.2018 г.
5. Интернет страница на Министерството на културата - <http://mc.government.bg>, последно посетена на 15.12.2018 г.
6. Административен регистър, [www.iisda.government.bg](http://www.iisda.government.bg), последно посетена на 15.12.2018 г.

1. <http://mc.government.bg/page.php?p=46&s=27&sp=32&t=33&z=34>, 2 май 2018 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-bulgaria-bg.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. Източник: Административен регистър [↑](#footnote-ref-3)
4. Източник: Административен регистър [↑](#footnote-ref-4)