



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПРОУЧВАНЕ И АНАЛИЗ НА ПОЛИТИКИ, ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКИ В БЪЛГАРИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, СВЪРЗАНИ С УЧАСТИЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО НА НЕДВИЖИМИТЕ КУЛТУРНИ ЦЕННОСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ



2022 г.

www.eufunds.bg

Проект №BG05SFOP001-2.025-0190 "Гражданско участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство в областта на управлението на недвижимото културно наследство", осъществяван с финансовата подкрепа на оперативна програма „Добро управление“ 2014 – 2020 г, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Заклучения

Гражданите в България имат намерения и постъпки за участие в управлението на недвижимото културно наследство, но липсват възможности за реално влияние върху решенията и резултатите.

Няма законови правила и процедури, които да гарантират, че мненията и предложенията на гражданите относно изготвянето на проекти за нормативни актове, ще бъдат подложени на широк и сериозен дебат. Гражданските предложения са ограничени до ниво на изслушване, без да бъдат обсъждани по-нататък чрез диалог или работни групи. Обществените консултации са ограничени и се използват от властимащите като формално доказателство за участие на гражданите.

България е подписала, но не е ратифицирала Рамковата конвенция за значението на културното наследство за обществото от 2005 г. В нея са предвидени текстове от значение за по-широкото включване на гражданското общество в процесите на опазването на културното наследство. От Конвенцията ще произтекат редица задължения на национално ниво да бъде разработена правна и финансова рамка, която да позволи провеждането на повече съвместни дейности между държавните институции, бизнеса и неправителствените организации.

Няма условия за граждански контрол при взимането на решения, свързани с недвижими културни обекти. Липсва открита, навременна, леснодостъпна информация и често възникват ситуации, когато вече е станало твърде късно, както по отношение на недвижими паметници на културата, така и по отношение на засегнати интереси на гражданите. Лесният достъп до информация е първата стъпка към подобряване участието на гражданите в управлението на недвижимите културни ценности.

Липсва национална стратегия за развитие на културното наследство, която да включва участието на гражданите в управлението му. Областните стратегии също не включват взаимодействие с гражданите при управлението на културни активи.



Няма достоверна информация колко и кои са общините със създадени обществени съвети за закрила на културното наследство. Липсва контрол за изпълнението на това задължение.

Не е постигнато създаването на публичен регистър на недвижимите културни ценности и поддържането на национален документален архивен фонд в електронен вид, като не е спазен предвидения срок от две години от влизане в сила на закона за тези дейности.

Не е разработена процедура и механизъм за консултиране и препоръки от страна на компетентните органи на собствениците на недвижими културни ценности. Собствениците, концесионерите и ползвателите на недвижими културни ценности имат право на консултации и препоръки от компетентните органи за опазването на културната ценност, но това право е декларативно. Консултациите и препоръките от тези органи се получават обикновено във вид на задължителни предписания.

Няма разработени ръководства и методически указатели за собственици на недвижими културни ценности и за професионалната общност, касаещи дейности с недвижими културни ценности.

Програмата за подпомагане от държавния бюджет на собственици на недвижими културни ценности за извършване на аварийни, укрепителни, консервационни и реставрационни работи, разпределя твърде малко средства, провежда се един път в годината при големи разходи и дълго време за подготовка на документи. Повечето частни собственици на недвижими културни ценности не са запознати с програмата. Липсват информационни срещи за запознаване на собствениците на недвижими културни ценности за финансиране.

Съгласно чл.7 от Закона за туризма Министерът на туризма определя представителите на държавата в Националния съвет по туризъм, съгласувано с ръководителите на съответните държавни ведомства. Необходимо е в състава на Националния съвет по туризъм да бъдат включени като членове и наблюдатели собственици и ползватели на недвижими културни ценности.

Съгласно чл.13 от Закона за туризма кметовете на общини създават общински консултативни съвети по туризма. В състава на общинските съвети не се включват представители на частни собственици на недвижими културни ценности.



Предложения

Ратифициране на Рамковата конвенция за значението на културното наследство за обществото на Съвета на Европа от Фаро

Конвенцията от Фаро е ключов инструмент при овластяване на гражданите и участието им при взимане на решения, свързани с управлението на недвижимото културно наследство. Ратифицирането и транспонирането на Конвенцията в българското законодателство ще бъде гарант за възможността за участие на гражданите в процеса на вземане и прилагане на решения. Конвенцията от Фаро разглежда правото на участие на гражданите в културния живот на общността. Тя начертава нов начин за разглеждане на културното наследство. Докато предишните конвенции се концентрират върху необходимостта от опазване и защита на културното наследство, този инструмент идентифицира начините за използване на културното наследство и значението му за хората.

Приемане на Стратегия за участието на гражданите в процесите на вземане на решения

Необходимо е правната регулация в България за участие на неправителствения и гражданския сектор в процесите на вземане на решения да придобие концептуално завършен характер и да бъде изградена около едно ядро от принципи. Това би могло да се постигне чрез приемането на Стратегия за участието на НПО и гражданите в процесите на вземане на решения, в която да са заложили основни принципи като устойчивост, отчетност и прозрачност, както и основните форми и механизми за това – обществени обсъждания, правила за включване на гражданския сектор в работни групи, обществени съвети към институциите, консултативни органи и др. Стратегията трябва да бъде разработена съвместно от гражданските организации и представители на държавната власт. Впоследствие тези форми и процедури ще бъдат импортирани в законодателството, напр. в Закона за нормативните актове, Правилника за организация и дейност на Народното събрание и правилниците за работа на отделни парламентарни комисии, устройствените правилници на Министерския съвет и отделните министерства.

Приемане на Кодекс за консултиране с неправителствения и гражданския сектор



В изпълнение на приетите стратегически документи за отношенията между държавата и гражданите, в някои страни се приемат Кодекси на добрите практики за консултиране с гражданското общество. Въз основа на приетата Стратегия, да се изработи Кодекс за консултиране с гражданите, който да съдържа конкретни изисквания към държавните органи и техните администрации за консултиране на нормативни актове и политически документи. В Кодекса могат да бъдат разписани детайлни процедури, по които да се извършва консултирането, които доразвиват заложените в Стратегията принципни положения. Също така Кодексът може да предвижда и по-високи стандарти за консултиране, над задължителния минимум, предвиден в Закона за нормативните актове. Самият Кодекс да бъде разработен с участието на гражданските организации при използване на добрите практики в редица европейски страни.

Създаване на специални отдели за взаимодействие с гражданите към Министерството на културата и Националния институт за недвижимо културно наследство

Практиката в различните страни по организирането на специални отдели за работа и консултиране с неправителствения сектор и граждани на ниво правителство и парламент, разкрива разнообразие от форми и модели. Администрацията трябва да стимулира диалога с гражданите. Затова е важно всяка институция да има обособен отдел или определен служител, който да отговаря за организирането на консултации, поддържане на връзки с граждански организации и др. Тяхна основна функция ще бъде да организират включването на гражданския сектор в публичните обсъждания и консултативния процес, като работни групи, кръгли маси и др. Определените да изпълняват тази функция ще са служители с опит във връзките с обществеността.

Промени в Закона за нормативните актове

Необходимо е съществуващата уредба за консултиране на нормативни актове с граждани и неправителствения сектор (няколкото принципни разпоредби от действащия Закон за нормативните актове), да бъде развита в отделни разпоредби и обособена в самостоятелна глава на закона „Обществено обсъждане и консултиране на проекти на нормативни актове“. Следва да се предвиди възможност за включване на заинтересованите страни – граждани и НПО, още на предварителния етап на планиране на нов нормативен акт, а след това и при вече изготвен проект на нормативен акт. Необходимо е да се даде възможност не само за писмени предложения, а да се организират



различни публични обсъждания като дискусии, кръгли маси и др., на които заинтересуваните лица могат да изразят своята позиция.

Важно е да се разработи и механизъм, по който действително заинтересованите страни ще бъдат представени в различните формати на консултиране на нормативните актове.

Основните предложения могат да бъдат систематизирани в няколко основни точки:

- Процесът за консултиране следва да е отворен и достъпен за всички – граждани, граждански организации (юридически лица с нестопанска цел), граждански групи и инициативи (с неперсонифициран характер, без качество на юридически лица).
- Своевременно осигуряване на достатъчно информация, включително чрез интернет, за съответния проект на нормативен акт, както и за формите на обществено обсъждане, така че представители на гражданското общество да могат ефективно да се включат в процеса.
- Достатъчен срок за подаването на предложения в предварителен етап и в етап публикуване на проекта.
- Експертната, която се предлага от страна на гражданите и структурите на гражданското общество, да бъде рационално използвана чрез гарантиране на възможност за включване на представители на гражданското общество в съвместни работни групи с държавните органи, както и в обществените обсъждания. В този случай, да има механизъм, по който гражданска организация или група, която се чувства засегната от бъдеща регулация, да може да участва в общественото обсъждане.

Публичен регистър на недвижимите културни ценности и поддържане на национален документален архивен фонд в електронен вид

Необходимо е да се актуализира списъкът с обектите, представляващи недвижимо културно наследство и да се създаде съвременна информационна система за културните ценности. Достъпът до регистъра на културните ценности и Националния документален архив трябва да бъде онлайн, като за целта бъдат дигитализирани и публикувани на интернет страницата на Националния институт за недвижими културни ценности. Това ще подобри информационната среда за гражданите, събирането, обмена и използването на данни и информация за обектите – културни ценности. Несъмнено е, че публикуването на регистъра и документалния архивен фонд ще повиши нивото на участие на гражданите в управлението на недвижимите културни ценности.



Независим мониторинг и одит на проекти, свързани с недвижимото културно наследство

Необходимо е подобряване на контролът по спазване на решенията, като публичността на информацията е предпоставка за привличане на гражданите към каузата за опазване на културното наследство. Така биха се намалили предпоставките за корупция и възможностите за популизъм и злонамерени оценки. В края на всеки проект, свързан с недвижимо културно наследство, независими експерти по културно наследство и граждани, пряко засегнати от дейностите по проекта, следва да извършат оценка, която да включва проверка на културните, технически, социални, икономически и екологични резултати и на въздействията им върху местните общности. Неспазването на принципите на качеството следва да породи коригиращи действия. В подходящи етапи от процеса следва да бъдат осигурени адекватни информационни ресурси за осъществяване на оценка от страна на независими експерти със специфична компетентност в областта на наследството.

Обществени съвети за закрила на културното наследство в общините

Необходимо е Министерството на културата да осъществи контрол за изпълнението на задължението за създаване на обществени съвети за закрила на културното наследство в общините. Към настоящия момент са малко общините със създадени обществени съвети за закрила на културното наследство.

Чл. 17(1) от Закона за културното наследство: „кметовете на общини организират и координират осъществяването на политиката по опазване на културното наследство на територията на съответната община, като: т. 2. създават обществен съвет за закрила на културното наследство като съвещателен орган към общината.” Общественият съвет за закрила на културното наследство трябва действително да представлява местната общност, а не само местните институции. Необходимо е да бъдат идентифицирани всички заинтересовани страни на местно ниво и да бъдат включени чрез действителни техни представители. Това ще подобри ангажираността на общността и ще насърчи взаимното доверие и уважение. Правилата за създаване на обществени съвети да се основават на демократични стандарти и равни възможности за всички.

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



Националният 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 Националното сдружение на общините в Република България. В състава на съвета е включен и заместник-министър на културата. Необходимо е в състава на Националния съвет по туризъм да бъдат включени като членове и наблюдатели собственици, концесионери или ползватели на недвижими културни ценности.

Общински консултативни съвети по туризъм

Съгласно чл.13 от Закона за туризма кметовете на общини създават общински консултативни съвети по туризма. Обектите, които са недвижима културна ценност, имат статут на туристически обекти. Независимо от това, собствениците, концесионерите или ползвателите на недвижими културни ценности, които не са общинска собственост, не са представени в съветите. В състава на общинските съвети да се включат представители на собственици на недвижими културни ценности.

Финансиране на недвижими културни ценности за консервация и реставрация

Програмата за подпомагане от държавния бюджет на собственици на недвижими културни ценности за извършване на аварийни, укрепителни, консервационни и реставрационни работи, разпределя твърде малко средства, провежда се един път в годината при големи разходи и дълго време за подготовка на документи. Повечето частни собственици на недвижими културни ценности не са запознати с програмата. Липсват информационни срещи за запознаване на собствениците на недвижими културни ценности за финансиране.

Разработване на наръчници, ръководства и методически указатели

Наръчниците и ръководствата за извършване на ремонтни дейности и поддръжка на недвижими културни ценности са необходими и практични помощници за собствениците на недвижими културни обекти, за проектантите, архитекти, строители, занаятчии, граждани с интерес в тази област. Наръчниците трябва да съдържат практически съвети и препоръки относно техники за строителство, довършителни работи и поддръжка. Необходими са наръчници за археологическите паметници, даващи указания, които да се имат предвид, когато гражданите се сблъскат с археологическото културно наследство.



Препоръки

1. Ратифициране на Рамковата конвенция за значението на културното наследство за обществото на Съвета на Европа от Фаро
2. Приемане на Стратегия за участието на неправителствените организации и гражданите в процесите на вземане на решения
 - заложен основни принципи за включването на гражданското общество при разработването на политики и приемането на закони
3. Приемане на Кодекс за консултиране с неправителствения сектор и гражданите
 - Кодексът да бъде разработен с участието на граждански организации и гражданите
 - Да бъдат разписани детайлни процедури, по които да се извършва консултирането, които доразвиват заложените в Стратегията принципни положения
4. Създаване на специални отдели за взаимодействие с неправителствените организации и гражданите към Министерството на културата и Националния институт за недвижимо културно наследство
 - Администрацията трябва да стимулира диалога с гражданите.
5. Промени в Закона за нормативните актове
 - Отворен и достъпен процес за консултиране при проектиране на нормативни актове
 - Осигуряване на публична информация
 - Всяка организация или група, която се чувства засегната от бъдеща регулация, да има право да участва в работните групи и обществените обсъждания
6. Публичен онлайн регистър на недвижимите културни ценности и поддържане на национален документален архивен фонд в електронен вид
7. Независим мониторинг и одит на проекти, свързани с недвижимото културно наследство
 - Независима експертиза и оценка
 - Граждански контрол



8. Обществен съвет за закрила на културното наследство в общините
 - Министерството на културата да осъществи контрол за изпълнението на задължението за създаване на обществени съвети за закрила на културното наследство в общините.
 - Представителност на гражданското общество и местните общности
 - Независим орган от управляващите и взимащите решенията
 - В състава на общинските съвети по туризъм да се включат представители на собственици на недвижими културни ценности.
9. В състава на Националния съвет по туризъм да бъдат включени като членове и наблюдатели собственици, концесионери или ползватели на недвижими културни ценности.
10. Да се провеждат информационни срещи със собствениците на недвижими културни ценности за запознаване с възможностите за финансиране на проекти за консервация и реставрация.
11. Да се разработят наръчници, ръководства и методически указатели за собственици, за професионалната общност и интересуващите се граждани, касаещи дейности с недвижими културни ценности.

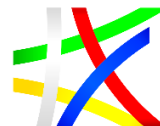


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

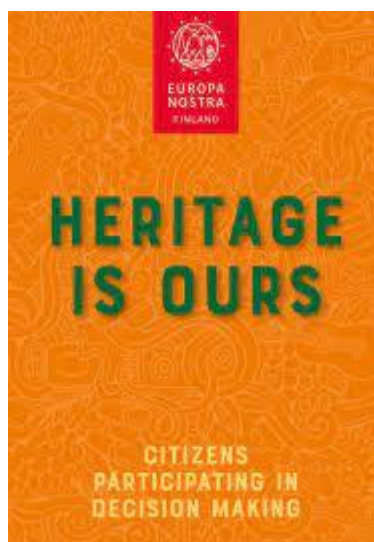
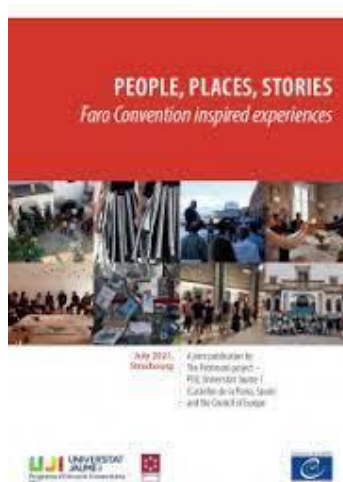


ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Препоръки



Ратифициране на Рамковата конвенция за значението на културното наследство за обществото на Съвета на Европа от Фаро



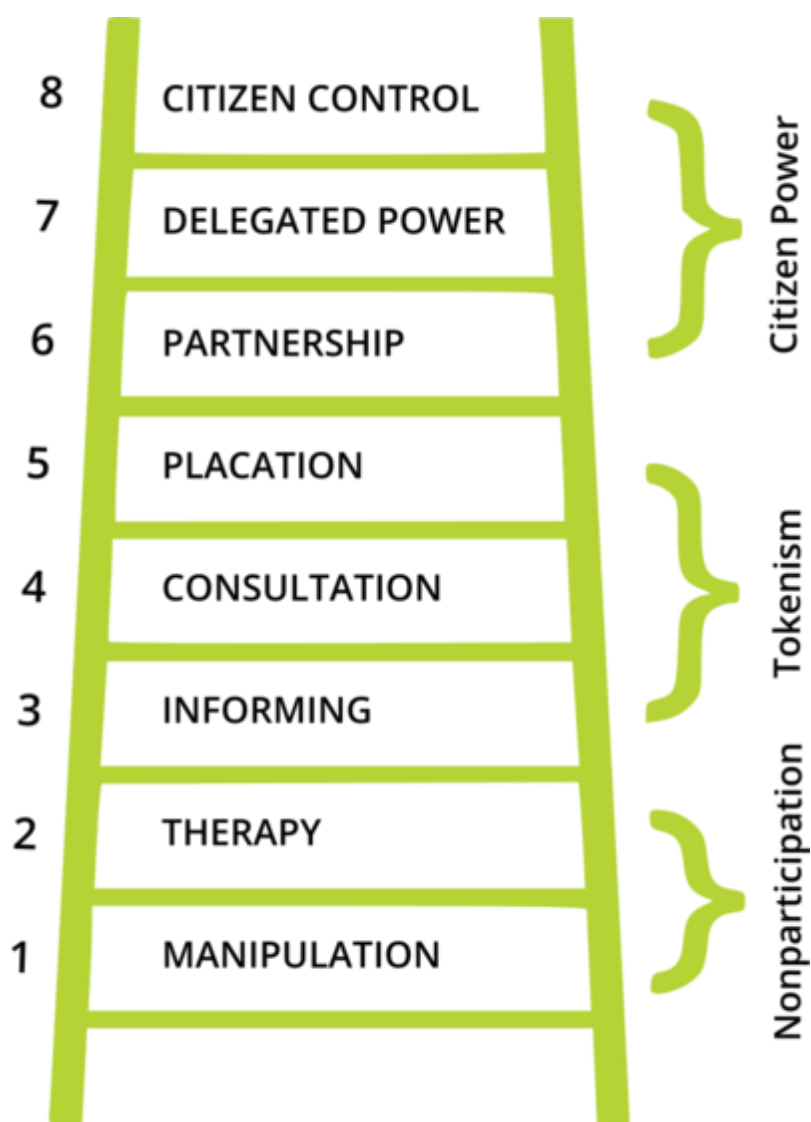


Приемане на Стратегия за участието на неправителствените организации и гражданите в процесите на вземане на решения





Приемане на Кодекс за консултиране с неправителствения сектор и гражданите





Създаване на специални отдели за взаимодействие с неправителствените организации и гражданите към Министерството на културата и Националния институт за недвижимо културно наследство





Отворен и достъпен процес за консултиране при проектиране на нормативни актове. Право за участие в работните групи





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



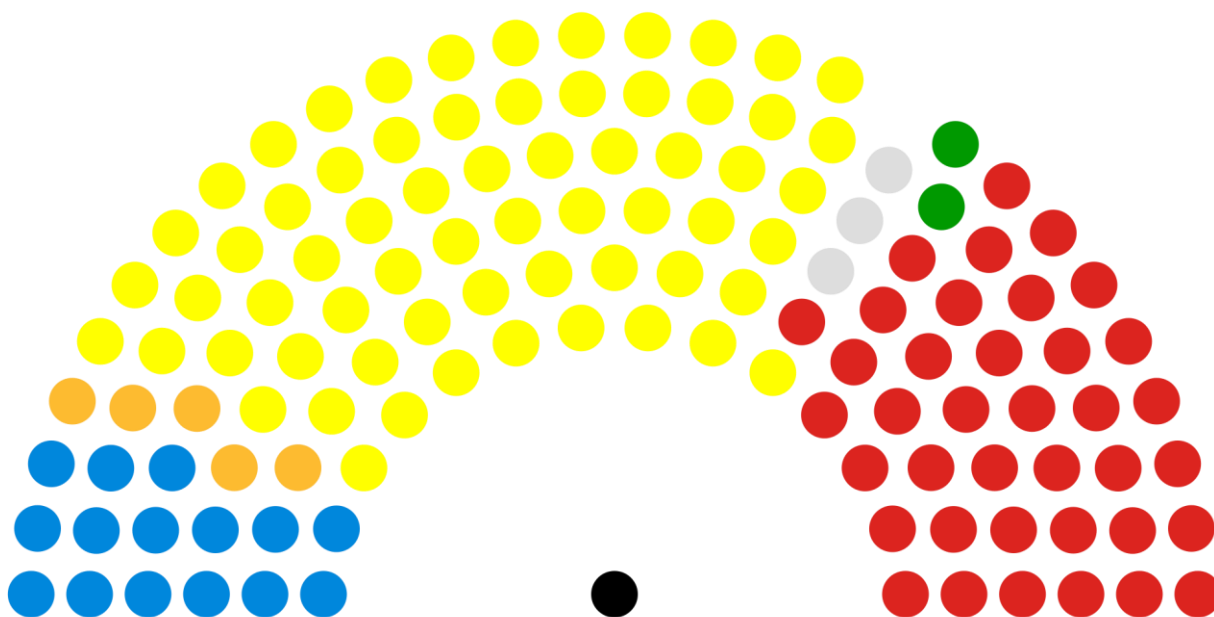
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Независим мониторинг и одит на проекти, свързани с недвижимото културно наследство





Създаване на обществени съвети за закрила на културното наследство в общините с представителност на гражданите и собствениците на недвижими културни ценности





В състава на Националния съвет по туризъм да бъдат включени като членове и наблюдатели собственици, концесионери и ползватели на недвижими културни ценности



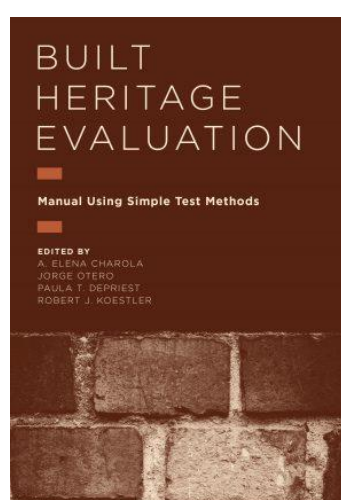
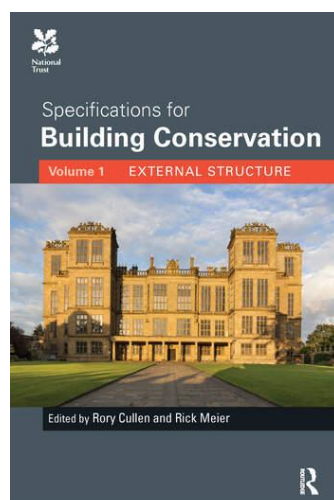
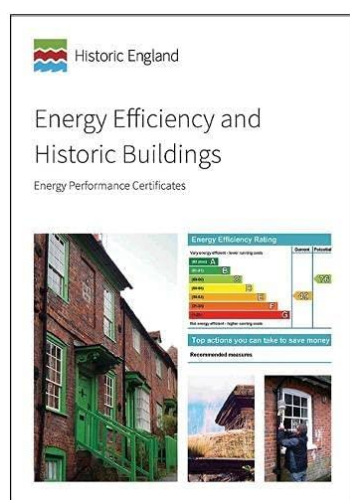
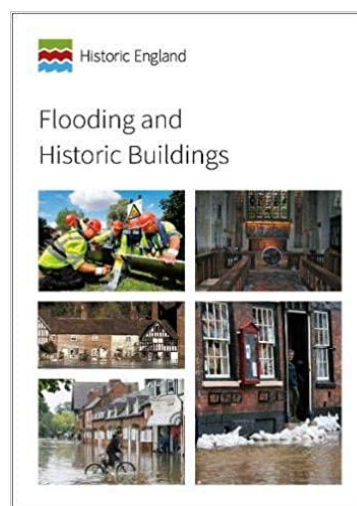
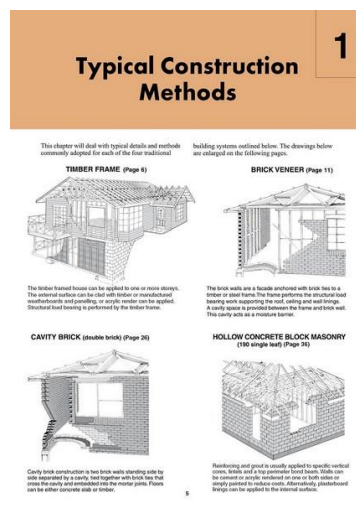
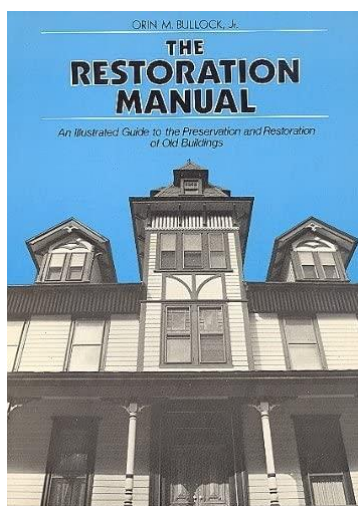


Информационни срещи със собствениците на недвижими културни ценности за запознаване с възможностите за финансиране





Да се разработят наръчници и ръководства за собственици, за професионалната общност и интересуващите се граждани, относно дейности с недвижими културни ценности





Публичен онлайн регистър на недвижимите културни ценности и поддържане на национален документален архивен фонд в електронен ВИД

