



ИЗВЕСТИЯ

списание на Икономически университет – Варна

<http://journal.ue-varna.bg>

ИНСТИТУЦИОНАЛНА, НОРМАТИВНА И СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА ЗА ОПАЗВАНЕ НА НЕДВИЖИМОТО КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО

Милена ИВАНОВА¹

¹ Катедра „Бизнес, инвестиции, недвижими имоти“, Икономически университет – Варна, България. E-mail: milena_ivanowa@ue-varna.bg

JEL: Z18

Резюме

Ключови думи:

недвижимо културно наследство, законодателство, стратегическа рамка

Опазването на недвижимото културно наследство е комплексна дейност, която изисква участието на различни заинтересовани страни и прилагането на определена държавна политика. За запазване на специфичния облик на даден град не е достатъчно опазването на отделните сгради – паметници на недвижимото културно наследство. Необходима е цялостна стратегическа визия по проблемите на недвижимото културно наследство, както и диалог, сътрудничество и координация между заинтересованите страни. Целта, която си поставя авторът на статията, е да представи институционалната, стратегическата и нормативната рамка за опазване на недвижимото културно наследство на България.

© 2022 Икономически университет – Варна

Цитиране: Иванова, М. (2022) Институционална, нормативна и стратегическа рамка за опазване на недвижимото културно наследство. Известия. Списание на Икономически университет – Варна, 66 (3), с. 268 – 278.

Въведение

Недвижимото културно наследство е невъзобновим ресурс, който следва да бъде опазен за бъдещите поколения. То определя индивидуалния облик на дадено населено място, допринася за иновационни продукти, услуги и процеси и може да бъде източник на творчески идеи, а също така предлага и капацитет за

създаване на висококвалифицирани работни места (Резолюция на Европейския парламент от 8 септември 2015 г. за интегриран подход към културното наследство на Европа, 2015). Това са една малка част от причините, които определят неговата значимост. Опазването на недвижимото културно наследство е комплексна и сложна дейност, което изисква участие от различни страни и провеждането на определена държавна политика.

Целта, която си поставя авторът на статията, е да представи институционалната, нормативната и стратегическата рамка за опазване на недвижимото културно наследство в България.

1. Същност и значение на недвижимото културно наследство

Недвижимото културно наследство е обект на изследване от учени в различни професионални направления, като история, археология, архитектура, икономика, туризъм, културология и др. Това обуславя и многообразието от определенията относно неговата същност. За целта, поставена в нашето изследване, ще се позовем на Закона за културното наследство, който дефинира недвижимото културно наследство по следния начин: „Недвижимото културно наследство обхваща културни ценности, които са трайно закрепени към земята, включително под водата, както и прилежащата им среда“ (ЗКН, 2009). Съгласно чл. 1 от Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване на световното културно и природно наследство в категорията „недвижимо културно наследство“ се включват:

- 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 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1972, Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris, art. 1, 1972).

Най-различни са и **причините**, които обуславят значимостта на недвижимото културно наследство. Те са от различно естество и могат да бъдат обособени в

следните групи (Рачев, 2017, с. 9-12):

Първа група: **обществени причини** – материалните свидетелства за развитието на града представляват пример на последователно наслагване и успешно едновременно съществуване на знания, традиции и вявания на различни национални и религиозни общности, които са толерирали етническите и религиозните си различия и са подпомагали взаимно икономическия си просперитет. Недвижимото културно наследство е поставено сред факторите за осигуряване на устойчиво развитие. Възприемането на този подход в рамките на Европейската общност постави недвижимото културно наследство като един от елементите в политиките за интегриране на отделните държави и осигуряване на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж (Кръстев, 2018). С Решение (ЕС) 2017/864 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. е прието 2018 г. да бъде обявена за Европейската година на културното наследство (Decision (EU) 2017/864 of the European parliament and of the council of 17 May 2017 on a European Year of Cultural Heritage (2018), 2017). В Европейската година на културното наследство е поставен акцент върху стойността на културното наследство за обществото, неговия принос за икономиката, ролята му в европейската културна дипломатия и неговото значение за бъдещите поколения.

Втора група: **научни причини** – съхраняването на строителната памет позволява използването на материали, техники и умения, основани на традицията, и следва да се изследва техният потенциал за съвременни приложения. Това е обвързано със социалния аспект на устойчивото строителство, който включва в себе си запазване на местните традиции и наследство (Иванов, Ангелиева, 2018).

Трета група: **културни причини** – доктрината за устойчиво културно развитие изисква съхранение на културната памет, за да може всеки културен цикъл да започва, ползвайки поуките не само на непосредствено предходния, но и на всички предишни. В Списъка на световното културно и природно наследство на ЮНЕСКО са включени обекти с изключително значение за човечеството и тяхното съхраняване и опазване е приоритет. В този списъка на ЮНЕСКО са включени десет български обекта – седем културни и три природни. Тези обекти на културното наследство са със значимост не само за България, но и за целия свят.

Четвърта група: **икономически причини** – познаването на недвижимото културно наследство пести средства в строителството. В практиката са известни много случаи, в които съчетаването на стари строителни умения със съвременните технологични постижения води до отлични икономически и функционални резултати. Недвижимото културно наследство е дългосрочен актив, който е фактор за развитие на туризма и по-специално – на културния туризъм. В Стратегическия план за развитие на културния туризъм (СПРКТ, 2009) е посочено, че културният

туризъм е способен да допринесе за повишаване на инвестициите в района, създаване на работни места и увеличаване на заетостта, увеличаване на доходите, реализирани на база повишаване на броя на туристите, нарастване на социалното благосъстояние на населението, което няма парично изражение. В Националната концепция за пространствено развитие 2013-2025 г. (НКПР, 2019) е посочено, че валоризирането на културното и природното наследство чрез включване в туристически продукти е един от местните, регионални и национални ресурси с все още неоползотворен потенциал. Културното наследство играе важна икономическа роля в Европа. Културното наследство, в т. ч. и недвижимото, осигурява работни места за над 300 000 души, а 7,8 милиона европейски работни места са косвено свързани с него, например в областта на туризма и строителството (Министерство на културата, 2021).

Пета група: **свързани с националната сигурност** – културно-историческото наследство в неговите материални и духовни измерения е важен фактор за осъзнаване на културната принадлежност както на всеки отделен човек, така и на социалните общности. Културните следи, които очертават трайните и непреходни ценности в културната история, са основата, на която обществото изгражда моделите на своята колективна идентификация (Димитрова, 2015).

Шеста група: **социални причини** – културното наследство (в т.ч. и недвижимото – б.а.) допринася за иновационни работни места, продукти, услуги и процеси и може да бъде източник на творчески идеи, а също така предлага и капацитет за създаване на висококвалифицирани работни места (Резолюция на Европейския парламент от 8 септември 2015 г. за интегриран подход към културното наследство на Европа, 2015).

2. Институции, отговорни за опазване на недвижимото културно наследство

В националната система на България за опазване на културното наследство са включени редица органи и структури на национално и местно ниво. Според чл. 4 на Закона за културното наследство отговорни за провеждането на държавната политика по опазване на културното наследство са министърът на културата във взаимодействие със съответните компетентни държавни и общински органи, Св. синод на Българската православна църква и централните ръководства на другите регистрирани вероизповедания и гражданското общество. Към **Министерството на културата** функционира **Инспекторат за опазване на културното наследство**. Една от функциите на този инспекторат е контрол за спазването на изискванията на Закона за културното наследство и на издадените въз основа на него

актове, свързани с териториалноустройствена защита на недвижимите културни ценности (чл.15 от ЗКН).

Първата институция, създадена за опазване на културното наследство, в т. ч. и недвижимото, е основана през 1957 г. към Комитета за просвета и култура. Тя започва своята дейност с наименованието Национален институт за паметниците на културата (НИПК). Първоначално той е методически център за ръководство на възстановителните и консервационните работи по паметниците на културата в България. От 1964 г. се обединява със специализирана строителна организация, като към функциите му се прибавят проектиране и изпълнение на всички видове консервационно-реставрационни работи. До края на 80-те години на 20-сти век дейността на института включва изучаването и документирането на паметниците на културата, тяхната юридическа защита и контрола върху опазването им, поддържането и управлението на Националния архивен фонд на недвижимото културно наследство, проектирането и изпълнението на мащабни консервационно-реставрационни работи на територията на цялата страна (НИКН, 2021). Към настоящия момент **Националният институт за недвижимо културно наследство (НИНКН)**, който е правопреемник на Националния институт за паметниците на културата, е държавен културен институт с национално значение с научноизследователски и експертни функции в областта на недвижимото културно наследство. Той може да създава филиали на териториален принцип. 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. взаимодейства с културни институти, с научни и други организации в страната и в чужбина в областта на недвижимото културно наследство;
3. провежда научноизследователска дейност по издирване и проучване на недвижимото културно наследство и методология в тази област;
4. изготвя комплексни оценки и научно мотивирани предложения за регистрация на недвижими културни ценности;
5. предлага на министъра на културата да определи режимите за опазване на недвижимите културни ценности, изготвя проекти на планове за опазване и управление, становища за съгласувателна дейност, експертизи, планови задания, пилотни проекти и други по недвижимото културно наследство;
6. извършва специализирано документиране на недвижими културни ценности и дигитализиране на наличната информация за тях;
7. поддържа Националния регистър на недвижимите културни ценности с национален архивен фонд и информационен център;

8. създава, поддържа и развива автоматизирана информационна система за недвижимото културно наследство;

9. осъществява и други правомощия, определени в закон (НИКН, 2021).

Устройството и дейността на НИКН се определят с правилник, приет от министерския съвет.

На местно ниво на **кметовете на общините и общинските съвети** са вменени функциите по опазване и поддържане на тези обекти. Като примери може да посочим Община Варна, където към дирекция „Архитектура, градоустройство и устройствено планиране“ функционира отдел „Недвижимо културно наследство“, а в Столична община към направление „Архитектура и градоустройство“ – дирекция „Градско и пространствено планиране и недвижимо културно наследство“.

В опазването на недвижимото културно наследство са ангажирани и редица **неправителствени организации, различни сдружения и др.** Като примери може да посочим сдружение „Талияна“ – Варна, сдружение „Зограф“ и др.

3. Законодателство в областта на недвижимото културно наследство

В специализираната литература са обособени три основни периода в политиките за опазване на културно-историческото наследство в България:

- Първият период обхваща времето от 1888 г. до началото на 50-те години на ХХ век.
- Вторият период е от 1944 година до 1989 г.
- Третият период – от 1989 до днес (Георгиев, 2008; Симеонова- Коруджиева, 2020).

В исторически план първият най-значим документ в областта на опазването на недвижимото културно наследство е **Законът за старините**, приет през 1911 г. (Закон за старините, 1911). В него за първи път културното наследство е разделено на две групи – движимо и недвижимо.

На опазването на недвижимото културно наследство е обърнато внимание в чл. 23 от **Конституцията на Република България (КРБ, 1991)**, където е посочено, че държавата се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство. Основният закон, който регламентира опазването на недвижимото културно наследство, е **Законът за културното наследство (ЗКН, 2009)**. В глава пета на закона са регламентирани въпросите по неговото идентифициране, деклариране, предоставяне на статут, правата и задълженията на собствениците или ползвателите на недвижими културни ценности, както и въпросите, свързани с

неговата териториалноустройствена защита.

Единичните и груповите недвижими културни ценности с техните граници и охранителни зони формират защитени територии за опазване на недвижимото културно наследство, които се отразяват в кадастралните карти съгласно **Закона за кадастъра и имотния регистър** (ЗКИР, 200) и съгласно **Закона за устройство на територията (ЗУТ, 2001)** – в общите и подробните устройствени планове (Симеонова-Коруджиева, 2011).

Внимание на недвижимото културно наследство е обърнато и в **Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ, 1999)**, където е предвидено освобождаване от данък върху недвижимите имоти на сградите – културни ценности. В българското законодателство е предвидена и наказателноправна защита на недвижимото културно наследство. Тя се реализира чрез чл. 277 и чл. 288 на **Наказателния кодекс** (Наказателен кодекс, 1968).

Към нормативната материя за опазване на недвижимото културно наследство следва да споменем и някои наредби, като Наредба № 11 за реда за приемане на извършени консервационни и реставрационни работи по недвижими паметници на културата, Наредба № 16 за определяне на увеличената стойност и вписване на законна ипотека на недвижими имоти – паметници на културата, Наредба № НЗ от 6 април 2011 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър и др.

4. Стратегическа рамка на опазването на недвижимото културно наследство

По-горе бе споменато, че в Списъка на световното културно и природно наследство на ЮНЕСКО са включени десет български обекта. Предвид специфика значимостта на недвижимото културно наследство логично възниква въпросът защо досега не е създадена **стратегия** за неговото опазване и използване. Недвижимото културно наследство е маркирано в някои стратегически документи, като например **Стратегически план за развитие на културния туризъм (СПРКТ, 2009)**, в който е отбелязана значимостта на недвижимото културно за развитието на културния туризъм. Последният е приет през 2009 г., което поставя на преден план въпроса за неговото актуализиране. В чл. 2 на Закона за закрила и развитие на културата е предвидено приемането на Национална стратегия за развитието на културата за срок от 10 години. Едва през 2019 г. е разработен проект на **Стратегия за развитие на българската култура 2019-2029 г. (ПСРБК, 2019)**. Все още не са разработени от съответните органи планове за опазване и управление (ПОУ) и интегриран консервационен план (Кръстев, 2018). **В Национална-**

та концепция за пространствено развитие за периода 2013 – 2022 г. (НКПР, 2012) са очертани основните насоки в опазването на културните ценности в цялото им времево и видово многообразие чрез интегрирана консервация и активно опазване, публична загриженост и реновация в най-широк смисъл, запазване и развиване на духа на мястото и на пространствената идентичност и развитие на потенциала им за стимулиране на икономическия растеж.

5. Изводи относно институционалната, нормативната и стратегическата рамка по опазване на недвижимото културно наследство

По отношение на институционалната, нормативната рамка за опазване на недвижимото културно наследство могат да бъдат посочени следните **положителни моменти**:

1. Наличие на добри исторически традиции в нормативната материя в областта на недвижимото културно наследство. Текстът на първия закон от 1911 г. е съставен по образец на други подобни европейски закони, което е било предпоставка за прилагане на добри практики. Това следва да се има предвид при актуализиране на съвременното законодателство в областта на културното наследство и да се използват и адаптират доказано добри практики от държави с богати традиции в тази област, като Италия, Франция, Германия и др.

2. В националното законодателство за опазване на недвижимото културно наследство са отчетени в значителна степен разпоредбите на конвенциите на ЮНЕСКО и Съвета на Европа.

3. Добре изградена административна обезпеченост на системата за опазване на недвижимото културно наследство на държавно и на местно равнище.

4. Наличие на граждански сдружения, ангажирани с опазването и популяризирането на недвижимото културно наследство.

5. Присъствието на въпросите за опазването на недвижимото културно наследство в Конституцията и в различни стратегически и нормативни документи свидетелства за определена осъзнатост за неговата значимост за обществото.

Следва да бъдат отбелязани и някои **отрицателни моменти** по отношение на институционалната, нормативната рамка за опазване на недвижимото културно наследство:

1. Все още липсват и изрични нормативни разпоредби за извършване на оценка на въздействието на инфраструктурни и устройствени проекти върху недвижимото културно наследство.

2. Ограничено регламентирана с нормативни актове е и дейността по мони-

торинг на недвижимото културно наследство. По този начин се затруднява обменът на информация относно състоянието, функциите, отговорностите и предприемането на адекватни мерки по опазването на тези обекти.

3. В законодателството е предвиден механизъм за принуда на собствениците да поддържат обектите на недвижимото културно наследство в добро състояние. Със заповед на министъра на културата или кмета на общината е възможно върху обект на недвижимото културно наследство, който е застрашен от разрушаване, да се впише ипотека в полза на общината или дървата за обезпечаване на разходите от тях разходи, но той почти не се прилага.

4. Налице е известната децентрализация в опазването на недвижимото културно наследство, но въпреки това системата функционира предимно централизирано. Доказателство за това е липсата на териториални структури на Министерството на културата и на НИИКН (в Закона за културното наследство е предвидена възможност за създаване на териториални структури на НИИКН, но такива към настоящия момент липсват – б.а.). Това възпрепятства изпълнение на функциите и задачите на института, както и административното обслужване на граждани и юридически лица.

5. Дългогодишното централизирано управление на недвижимото културно наследство е наложило убеждението, че опазването на недвижимото културно наследство е грижа единствено и само на държавата чрез отговорните институции.

Заклучение

В заключение следва да отбележим, че фокусът на разработката е върху най-важните нормативни и стратегически документи и институции, които имат отношение по опазването на недвижимото културно наследство, без претенции за изчерпателност по въпроса. Статията очертава възможни насоки за допълнителни, по-обстойни изследвания на проблемите по опазването на недвижимото културно наследство с оглед подпомагане на теорията и практиката в тази област.

Използвана литература

1. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris, art. 1 (1972) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Available at <https://legal.un.org/avl/ha/ccpwnh/ccpwnh.html>.

2. Decision (EU) 2017/864 of the European parliament and of the council of

of 17 May 2017 on a European Year of Cultural Heritage (2017). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D0864> (Accessed 18. December).

3. Dimitrova, E. (2015). Opazvane na kulturnoto nasledstvo kato chast ot natsionalnata sigurnost. // sp. Balgarska nauka, br. 76. s. 113.

4. Georgiev, S. (2008) Praven rezhim na kulturnoto nasledstvo v Balgariya. Sofiya: Agato.

5. Ivanov, Ya., Angelieva, V. (2018) Ustoichivoto stroitelstvo- iziskvaniya i prinos za opazvane na okolnata sreda i za ustoichivo razvitie. // *X Jubilee International Scientific Conference „Civil Engineering Design and Construction“ (Science and Practice), Sept. 20-22, 2018, Varna, Bulgaria, 29-38.*

6. Konstitutsiya na Republika Balgariya (1991). Obn. DV, br. 56 ot 13.07.1991 g.

7. Krastev, M. (2018) Nasoki za razvitie na nedvizhimoto kulturno nasledstvo na teritoriya na Stolichna obshtina. // *Journal Real Estate Property and Business, Volume 2, 58-69.*

8. Krastev, M. (2018) Usavarshenstvane na upravlението na nedvizhimoto kulturno nasledstvo. Disertatsionen trud za prisazhdane na obrazovatelna i nauchna stепен “doctor”, 4.

9. Ministerstvo na kulturata (2021). Available at: <http://mc.government.bg/page.php?p=46&s=48&sp=612&t=0&z=0> (Accessed 18. December).

10. Nakazatelen kodeks (1968). Available at: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/1589654529> (Accessed 18. December).

11. Natsionalen institut za nedvizhimo kulturno nasledstvo (2021). Available at <http://ninkn.bg/Posts/view/11>.

12. Natsionalna kotsepsiya za prostranstveno razvitie za perioda 2013-2025 g. Available at: <http://ninkn.bg/Posts/view/11> <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=774> (Accessed 8. October).

13. Proekt na strategiya za razvitie na balgarskata kultura 2019-2029 (2019). Available at: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4155> (Accessed 8. October).

14. Rachev, V. Opazvane na nedvizhimoto kulturni nasledstvo- prichni i osnovaniya. (2017). // sp. Arhitektura, br.1/2017, s. 9-12.

15. Rezolyutsiya na evropeyskiya parlament ot 8 septemvri 2015 g. za integriran podhod kam kulturnoto nasledstvo na Evropa (2014/2149(INI) (2015). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0293> (Accessed 8. October).

16. Simeonova-Korudzhieva, D. (2011) Nedvizhimoto kulturno nasledstvo- vaprosi na teritorialnoustroystvenata zashtita, v-k Stroitel. Available at: <https://vestnikstroitel>.

bg/news/32492_%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B2%D0%B8%D0%B6%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%E2%80%93%D0%B2%D1%8A/ (Accessed 8. October)

17. Simeonova-Korudzhieva, D. (2020) Mozhe li da bade opisan nedvizhim imot (pametnk na kulturata) ot Registryra na nedvizhimite kulturni tsennosti. Available at: <https://www.law-firm-bg.com/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B8/%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/> (Accessed 8 October).

18. Strategicheski plan za razvitie na kulturniya turizam (2009). Available at: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=573>. (Accessed 8 October).

19. Zakon za kulturnoto nasledstvo (2009). Obn. DV, br. 19 ot 13.03.2009 g.

20. Zakon za mestnite danatsi i taksi (1999). Obn. DV, br. 117 ot 10.12.1999 g.

21. Zakon za starinite (1911). Obn. DV, br. 37, 18. 02. 1911 g.

22. Zakon za kadastyra i imotnia registar (2000). Obn. DV, br. 34, 24. 04. 2000 g.

23. Zakon za ustroystvo na teritoriata (2001). Obn. DV, br. 1, 02. 01. 2001 g.

INSTITUTIONAL, REGULATORY AND STRATEGIC FRAMEWORK FOR PROTECTION OF THE IMMOVABLE CULTURAL HERITAGE

Milena IVANOVA

Abstract

The protection of the immovable cultural heritage is a complex activity, which requires participation from different stakeholders and the implementation of a certain state policy. For the protection of the specific appearance of a city is not enough to protect the individual buildings-monuments of the immovable cultural heritage. What is needed is a detailed strategic vision on the problems of the immovable cultural heritage, as well as a dialogue, cooperation and coordination among all parties involved. The aim of the author of the article is to present the institutional, normative and strategic framework for the protection of the immovable cultural heritage in Bulgaria.

Keywords: immovable cultural heritage, legislation, strategic framework.