

**ПРОБЛЕМИ СВЪРЗАНИ С ОПАЗВАНЕТО НА ОБЕКТИТЕ НА  
ИСТОРИЧЕСКОТО, КУЛТУРНО И НЕМАТЕРИАЛНО  
НАСЛЕДСТВО В БЪЛГАРИЯ И ЕВРОПА**

*Надежда Трильовска, Силвия Трильовска, Теменужка Велкова*

**УВОД**

Разнообразната природа и кръстопътното положение на българските земи са причината за богатата история и развитие през древността. Населението по нашите земи изживява дълъг и интересен исторически път – от праисторическите епохи през древно тракийската цивилизация до включването му в състава на Римската империя. За днешна България паметниците на далечното минало са част от културното-историческо наследство.

Опазването на културните паметници е съществено за съхраняването на националната идентичност на българина, връзката му със земята и традиционната култура като съществена част от неговото ежедневие и средство за оцеляване през периоди на свобода или зависимост.

България е страна членка на Европейския съюз и е част от глобалния не само икономически и социален, но и културен пазар. Тази зависимост носи в себе си колкото позитиви толкова и опасности, особено по отношение на културното ни наследство, именно вливането и размиването на културната идентичност на страните членки.

Промените настъпващи в културното разнообразие и неговото традиционно практикуване за целите на икономическото му експлоатиране крие немалко рискове. Именно поради това, от значение е създаването на добре функционираща система за закрила на нематериалното културно наследство чрез прилагане на редица мерки за неговото опазване.

## **I. МЕРКИ, ПРЕДПРИЕТИ ОТ БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ОТНОШЕНИЕ НА НЕМАТЕРИАЛНОТО КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО**

Българското законодателство не предоставя специална закрила към момента за нематериалното културно наследство, както и не дава точно определение за това понятие. За опазването му е възприета практиката на принципа на обичайното, неписано право, че нематериалното наследство е обществено достъпно и всеки член на обществото, всеки българин има правото да го практикува и използва, не само за лични нужди, но и с комерсиална цел. Така на културния пазар, нематериалното наследство е представено в множество изразни форми с доминиращо комерсиален характер като сувенири, преработени народни танци и традиционни изпълнения (например спектакъла „Два свята“), дизайнерските линии на Prêt-a-Porter с народни елементи, преработените народни песни (поп-фолк течението) и други.

С отварянето на българския културен пазар и нарастването на туристическата мобилност към страната ни, все по-често нематериалното наследство търпи промени влагащи в съдържанието му елементи на чуждестранна култура. Това колкото и да увеличава неговата продаваемост, толкова и изопачава неговата традиционност и културно послание. Честа практика в сферата на културния туризъм е изучаване на български народни танци (като нестинарството например, което в същността си е традиционен ритуален танц) от чуждестранни групи (най-често азиатски). Този чуждестранен културен интерес, е доказателство за уникалността на националните ни традиции, но от друга страна е реална опасност за тяхното опазване защото дали чуждестранните представители ще изиграят нестинарския танц с неговата ритуална сакралност и ще предадат традиционното му културно послание, а дали въобще ще посочат българския произход на това нематериално културно наследство. В случая разчитайки на азиатската коректност, последните опасения може бе са излишни предвид факта, че единствено те (Япония) като легални производители на традиционното българско кисело мляко указват неговия произход като го наричат Българско кисело мляко, а не йогурт както го налагат европейските производители като Danonne дори на територията на България.

Наличието на примери от практиката указващи реалните опасности пред опазването на нематериалното наследство посочват, че сега действащата система за

Law Journal of NBU, No 3, 2012

неговата закрила е сравнително неефективна и не отговаря на съществуващите обществени отношения свързани с неговото използване. Доказателство за верността на изказаната теза е, тенденцията в международната практика за разработване и приемане на унифицирана правна рамка за опазване на нематериалното наследство. Интересен е фактът, че тази инициатива е подета именно от богати на нематериално наследство страни, а не от страните, негови ползватели. Първите имат интерес за създаване на рамка за опазване на нематериалното наследство, а вторите имат интерес тази рамка да не съществува или ако бъде приета, да не е съществено ограничителна по отношение неговото използване, тъй като това означава легално допускане на конкурентно предимство за страни, сравнително извън динамиката на глобалната икономика към момента.

Международните тенденции по отношение опазването на нематериалното наследство са свързани с две междуправителствени организации ЮНЕСКО и СОИС .

- **ЮНЕСКО** защитава правата на страните богати на нематериално наследство като разработва и приема множество нормативни документи за неговото опазване и признаване на правото на тези общности върху тяхното нематериално наследство. Акцентът на закрилата на ЮНЕСКО е изведен към закрила, преди всичко на самото нематериално наследство като културно наследство на общностите.
- **СОИС** е междуправителствена организация защитаваща, предимно икономическите интереси за използване на нематериалното наследство. Съгласно разработваната от СОИС закрила на нематериалното наследство, то е резултат на колективен интелектуален труд, поради което неговото място се търси в системата на интелектуалната собственост, която предоставя изключителна закрила на създателите на интелектуална собственост.

Двете организации се припокриват и работят в следните насоки :

- признаване на нематериалното наследство статут на културно наследство;
- разработване на система за опазване на нематериалното наследство като културно наследство;

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- признаване на колективното право на общността върху нейното нематериално наследство като основно човешко право;
- установяване на правила за достъп и използване на нематериалното наследство;
- приемане на ограничения на използването на нематериалното наследство до степен неговото изопачаване или опорочаване;
- ролята на интелектуалната собственост за опазване на нематериалното наследство.

Организацията приема нормативни актове признаващи и дефиниращи нематериалното наследство като културно наследство на общностите (например, Конвенцията за културното разнообразие и други). Разработва и предлага система от мерки за опазване на нематериалното културно наследство като задължителни акценти при законодателна инициатива на национално ниво. Това се разглежда в първите две насоки и те са част от компетентността на ЮНЕСКО и са приоритет .

ЮНЕСКО признава колективното право на общностите върху техните интелектуални резултати, с което установява колективното право на общността върху нейното нематериално наследство и я указва като „общност на произхода” (The UNESCO Declaration of the Protection of the Human’s Rights и The Draft Declaration and National Legislation in the Field of Indigenous People’s Rights страни, по който са по-голямата част от регионално обособените държави<sup>1</sup>)

Останалите насоки от съвместните интереси между организациите, остават в компетенциите на СОИС, тъй като пряко се отнасят до определяне на съдържанието на колективното право на общностите, като особен вид право на интелектуална собственост върху нематериалното културно наследство, като колективен творчески резултат.

СОИС разработва няколко основни международни акта по отношение вида на колективното право, неговите носители, срочност, съдържание като съвкупност от имуществени и неимуществени права на общностите и допустимото използване с комерсиална цел на закриляното с него нематериално наследство.

---

<sup>1</sup> Основните човешки права са залегнали в Конституцията на Република България. България не е ратифицирала втория от посочените документи.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

По основни международни актове на СОИС за опазване на нематериалното наследство при неговото използване с комерсиална цел са:

- Tunis Model Law on Copyright 1976, който е международен нормативен документ, ратифициран от повече от 30 държави;

- WIPO/UNESCO Model Provisions for National Laws on Sui Generis Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions 1982, който съдържа международно признати типови разпоредби за изграждане на национално законодателство в областта, от които са се възползвали 24 държави;

- WIPO/UNESCO Draft Treaty for the Protection of Expressions of Folklore Against Illicit Exploitation and Other Prejudicial Actions 1984, който е примерен международен договор за закрила на нематериалното културно наследство;

Организацията определя мястото на нематериалното наследство в системата на интелектуална собственост като го нарича традиционни знания и го позиционира в третата нейна подсистема наречена „Нови обекти”<sup>2</sup> Традиционните знания включват знанията, уменията и опита практикувани и предавани по традиция от областите на народното творчество и генетичните ресурси. В народното творчество, това са: вербалните, музикалните и жистомимичните традиции наречани фолклор както техният материален израз представен през произведенията на народните художествени занаяти като народни носии, народни инструменти, традиционни накити и занаятчийски произведения. В генетичните ресурси, това са: народната медицина и методи за лечение (билколечение) както и традиционните методи за производство на генетични продукти (например като българското кисело мляко, бялото саламурено сирене и други).

СОИС приема, с което прави съществено изключение от принципите на правото на интелектуална собственост което е преди всичко индивидуално право, т.нар. колективно право на общността върху нейните традиционни знания като го нарича „особено право” или *sui generis*. Организацията разработва специален режим за неговото придобиване и управление, по основни акценти от който са:

---

<sup>2</sup> Другите две подсистеми на системата на интелектуалната собственост са: подсистемата на Индуриалната собственост и подсистемата на Художествената собственост.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- колективното право принадлежи на всички членове на общността на произход на традиционните знания;
- носители на колективното право са държавата или сдруженията на общностите;
- правото е безсрочно;
- достъпът до нематериалното наследство е свободен;
- използването на нематериалното наследство се извършва по традиционния за това начин съобразно неговото традиционно послание, без това да води изопачаване или опорочаване на същото;
- използването на нематериалното наследство се извършва при указване на неговия произход;
- приходите от използване на нематериалното наследство следва да се разпределят между ползвателя и общността на неговия произход.

Приемствеността на политиката на СОИС и на ЮНЕСКО за опазване на нематериалното наследство се изразява в установяването и на:

- задължението страните членки да създадат компетентни органи за опазване на нематериалното наследство;
- да създадат специален регистър за вписване на националното нематериално наследство за целите на неговото опазване.

В отговор на „добре свършената работа” от СОИС по съвместните насоки, ЮНЕСКО през 2003г. приема международен нормативен акт-Конвенция за опазване на

Law Journal of NBU, No 3, 2012

нематериалното културно наследство, в който залягат основните принципи за опазване и икономическо използване на нематериалното културно наследство.

През 2006 г. България ратифицира Конвенцията за опазване на нематериалното културно наследство, с което по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията на РБългария, нейните норми стават задължителни и дори се ползват с приоритет пред тези на националното право.

България е страна членка на СОИС и ЮНЕСКО и активно участва в междуправителствените комитети по различни въпроси от областта на интелектуалната собственост, културата и образованието.

## **II. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА ОПАЗВАНЕ НА КУЛТУРНОТО НИ НАСЛЕДСТВО**

Пред България се изправят и доста предизвикателства да успее да опази културното си и историческо наследство . Тя се опитва да организира успешно тази си дейност посредством своята политика . Предизвикателствата, пред които се изправя страната са следните :

1. Основно предизвикателство пред страната ни е да постигне баланс между националния и европейския интерес при опазване на собственото си нематериално наследство в среда, в която последният е насочен към запазване на условията за свободно използване на нематериалното наследство без спазване на каквито и да било изисквания за достъп или указване на общността на неговия произход.
2. Нелеко предизвикателство предвид обстоятелството, че сме част от европейската общност и едновременно с това изключително различни по географски, исторически и социо-културен произход, разбирания и приоритети. По своите културни и исторически характеристики страната ни принадлежи повече към т.нар балканска култура, не толкова към европейската. Това определя и чисто регионалния характер на нематериалното културно наследство както и обстоятелството, че същото е уникално и дори екзотично по отношение на европейското, чиито елементи става все по-трудно да бъдат определени (причина за това е освен общия пазар и омасовизването на културата, също и

Law Journal of NBU, No 3, 2012

предишната колониална политика на някои от държавите, която влива значително африкански или алжирски културни елементи в Европа).

От законодателя зависи до каква степен ще бъдат ефективно преодоляни тези предизвикателства . Ако тя бъде правно изразена в нормативен акт съобразен с националните интереси и практики на страната и ратифицираната от нея Конвенция за опазване на нематериалното наследство, то националните интереси ще бъдат защитени свободно, извън правния „капан” на европейските норми в областта. Ако законодателят не прояви законодателна инициатива в тази насока и изчака разработването на директива на ЕО, която автоматично да стане част от националното ни право, поема риска и отговорността нейните разпоредби да не са съобразени със спецификата на българското нематериално наследство и интересите на българския народ за неговото опазване и икономическо използване да не останат национално защитени.

### **III. ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ОПАЗВАНЕТО НА КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО**

Първият проблем по отношение на опазването на културното наследство е свързан със закона за културното наследство. Максимален ефект, този закон би постигнал, ако урежда основните нормативни изисквания за опазване на нематериалното наследство в ратифицираната Конвенция съобразно националния обществен интерес.

Законодателна инициатива се изисква и по силата на чл. 29 от Конвенцията, съгласно който за страната ни възниква задължението да докладва пред Комитета по въпросите за нематериалното наследство, за предприетите от нея законодателни и нормативни разпоредби за национално изпълнение на разпоредбите на Конвенцията.

Постигането на тази цел е възможно чрез включването на нематериалното културно наследство в специален раздел в Закона за културно наследство или чрез предвиждане на норма в него, указваща, че въпросите свързани с нематериалното наследство като вид културно наследство се уреждат в специален закон. Така нематериалното наследство хем ще бъде признато за културно наследство, хем ще бъде признато, че неговото опазване се подчинява на специален режим, различен от този на останалите видове културно наследство.



Law Journal of NBU, No 3, 2012

Независимо кой от двата законодателни подхода ще бъде приложен, България би следвало да защитава националния си интерес за опазване на нематериалното културно наследство като законодателно постанови, че:

- Българското НКН, е признато от закона за културно наследство по начин, защитаващ интереса на българските граждани от неговото опазване и икономическо използване;
- Установената закрила на нематериалното наследство съответства на международната закрила предвидена в Конвенцията за опазване на нематериалното културно наследство на ЮНЕСКО;
- Предвидения в закона правен режим за опазване и икономическо използване на нематериалното наследство е, съобразен с принципа за равнопоставеност при осъществяване на закрила на различните видове културно наследство.

Във тази връзка, основните нормативни изисквания на Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване на НКН, които следва да залегнат в националното законодателството са:

1. Дефиниране на понятието нематериално културно наследство;
2. Регистриране на НКН;
3. Компетентни органи за опазване на НКН;
4. Опазване на НКН;
5. Участие на общностите на произход в идентификацията на НКН;
6. Достъп до и използване на НКН;
7. Интелектуална собственост и НКН.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Дефинирането на нематериалното наследство като обект на закрила е съществено, тъй като то определя обхвата на предоставяната по силата на закона закрила.

Предлаганата от Конвенцията дефиниция за нематериално културно наследство, го определя като обичаите, формите на представяне и изразяване, знанията и уменията, а така също и свързаните с тях инструменти, предмети, артефакти и културни пространства—признати от общностите, групи и в някои случаи лица като част от тяхното културно наследство. Нематериалното културно наследство, предавано от поколение на поколение, се пресъздава постоянно от общностите или групите в зависимост от тяхната обкръжаваща среда, тяхното взаимодействие с природата и тяхната история и формира чувството им за самобитност и приемственост, като по този начин способства за насърчаване и уважение на културното разнообразие и творчеството на човечеството<sup>3</sup>.

ЮНЕСКО оказва и областите, в които нематериалното наследство се проявява. Това са:

- устни традиции и форми на изразяване, в това число и езика в качеството му на носител на НКН;
- художествено-изпълнителското изкуство;
- социални обичаи, обреди и празненства;
- знания и обичаи отнасящи се до природата и вселената;
- знания и умения свързани с традиционните обичаи.

Предложената в Конвенцията дефиниция, не е задължителна за пълно законодателно приемане. Дефиницията е примерна и обхваща всички форми на

---

<sup>3</sup> Ратифицираният текст на дефиницията на ЮНЕСКО, не е абсолютно прецизен по отношение на направения превод.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

нематериално наследство като в компетенциите на всяка държава членка е да определи кои от тях са релевантни за нея.

Поради това възможен вариант за дефиниране на нематериално наследство съобразено с националните интереси е: Нематериално културно наследство са предаваните и практикуваните по традиция знания, умения и опит при изразяването и представянето на формите на нематериалната култура като вербален, символен, музикален и жестомимичен фолклор и на техния материален израз в произведения на народните художествени занаяти, музикални инструменти, народно облекло и други предмети от всекидневието и ритуала, както и архитектурните елементи, които притежават призната културна ценност за общности и групи и са част от тяхната идентичност и социална устойчивост.

С това предложение, се изпълнява т.1 от нормативните изисквания на Конвенцията като представя елементите на българското нематериално наследство в тяхното единство и свързаност съобразно националните интереси и традиционна среда и в съответствие със залегналите в дефиницията на ЮНЕСКО основни акценти в съдържанието на понятието за нематериално наследство. В предложената дефиниция, не присъства българският език, тъй като той преди всичко е носител на нематериалното наследство, а не е такова само по себе си. Основание за това е, че българският език не е резултат от колективно творчество и не е съвкупност от знания, умения и опит предавани по традиция. Той е съществено обществено необходимо явление от значение за идентифицирането ни като народ и поради това конституцията на Република България му предоставя специална закрила в своя чл.36, ал.1.

Важна предпоставка за опазването на нематериалното наследство е неговото регистриране. Тъй като компетентен орган за опазването и развитието на българската култура е Министерство на културата, целесъобразно би било създаването на специален регистър, в който да се извършва вписване на нематериалното културно наследство. Условието за вписване на нематериалното наследство в регистъра са дадени в конвенцията, а именно, на вписване подлежи нематериално наследство което е признато от общността или групата на своя произход, отговаря на изискванията за взаимно уважение на общностите, групите и отделните лица и създава условия за тяхното устойчиво развитие.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

С предвиждането на такъв текст се изпълнява т.2 от нормативните изисквания на Конвенцията още повече, че установяването в закона на посочените в Конвенцията условия, не противоречи на националните интереси, тъй като реално те са част от българската практика в областта.

Така например, изследователските експедиции на Института по фолклор към БАН за издирване и идентифициране на българското нематериално наследство, извършват това на място и с участието на представители на общности или групи, които изразявайки и представяйки своето нематериално наследство неформално го признават, с което се идентифицират като „общност на произхода” (първото условие) Взаимното уважение на общностите (второто условие) се отнася за т.нар. регионално нематериално наследство, което предвид историческото развитие на България е реалност. Израз на взаимно уважение е, регионалното признаване на нематериалното наследство, например нестинарството е Българо-Гръцки регионален фолклорен ритуал. В тези случаи, за „общност на произхода” се приема региона.

Обстоятелството, че нематериалното наследство създава условия за устойчиво развитие (трето условие), е доказано с оцеляването на българския народ през вековете, именно чрез неговото практикуване и предаване по традиция.

Редът за водене на регистъра и за вписване на нематериалното наследство може да бъде урежда с наредба на министъра на културата.

За изпълнението на т.3 от нормативните изисквания на Конвенцията, в закона е редно да се предвиди кои са компетентните институции за опазване на нематериалното наследство. Опазването на нематериалното наследство се извършва под ръководството на министъра на културата, съвместно с държавните и общински органи и културните организации по опазване на нематериалното наследство, които осъществява дейността си съвместно с БАН, висшите училища, творческите съюзи и професионалните сдружения както и други обществени организации от областта.

В закона може да бъде предвиден, спомагателен орган към министъра на културата. Към момента функционира такъв орган, това е Националният съвет за нематериално наследство, който подпомага дейността на министъра при определяне на

Law Journal of NBU, No 3, 2012

политиката в областта на нематериалното наследство. Законът може да предвиди неговите компетенции под формата на правото и задължението да:

- подпомага разработването на стратегия за опазване на нематериалното културно наследство;
- предлага разглеждането и ратифицирането на международни актове за опазване на нематериалното наследство, които са от интерес за РБългария;
- предлага мерки за усъвършенстване на националната система за опазване на нематериалното наследство;
- дава препоръки по въпроси, свързани с опазването на нематериалното наследство.

От интерес за България, би било ако се предвиди ред, по който да се правят предложения за включване на определено нематериално наследство в представителния списък на страната.

Опазването на нематериалното наследство е системен процес, а не единично действие. Като процес, опазването е съвкупност от различни действия извършвани в тяхната последователност и логическа зависимост. Уреждането на съдържанието на понятието опазване в закона е от изключителна важност. Първо, защото с такъв текст се изпълнява т. 4 от нормативните изисквания на Конвенцията и второ, защото под опазване в сферата на материалното културно наследство се разбират действия, които не са характерни и не се отнасят към опазването на нематериалното наследство (например реставрация и консервация).

Поради това, в частта на закона отнасяща се за нематериалното наследство, понятието опазване следва да бъде разписано като основния текст дефиниращ го като процес, се допълни с: както и действията свързани с развитието, предаването чрез формално или неформално образование, а така също и възраждането на различни аспекти на нематериалното наследство.

Идентификацията, е първият етап от процеса опазване. Поради това, от значение е първичната идентификация да бъде извършвана в средата на практикуване и произход на нематериалното наследство. Особеностите при идентифицирането на нематериалното наследство, се дължат на обстоятелството, че неговото обособяване и

Law Journal of NBU, No 3, 2012

съществуване е в пряка зависимост от практикуването и предаването му по традиция. Особеност която не е характерна за другите видове културно наследство.

В тази ситуация, прякото или непряко участие на общностите или групите на произход на идентифицираното нематериално наследство е един положителен аспект в неговото ефективно опазване. Нещо повече, че така се изпълнява т.5 от нормативните изисквания на Конвенцията и не се създава прецедент в практиката, напротив тя бива легално описана.

Това е така, тъй като към момента нематериалното наследство се идентифицира чрез определяне на различните негови елементи, което в повечето случаи, поради неговата спецификата, се извършва на място от експерти, чрез звукозаписване, видеозаписване или описване на обичаи, занаятчийски или изпълнителски умения, музикални инструменти, произведения на народните художествени занаяти и други.

Достъпът до българското нематериално наследство следва правно да се установи, че е свободен, като неговото използване се извършва по традиционния за това начин, без да се изопачава или опорочава традиционното му съдържание и културно значение за общността или групата на неговия произход.

При всяко използване различно по вид и поредност, ползвателите на нематериалното наследство са длъжни да указват неговия произход по подходящ за това начин.

С предвиждането на такъв текст се отговаря на т.6 от нормативните изисквания на Конвенцията и се постигат две основни цели на опазването на нематериалното наследство. Първо, при указване на достъпа до и начина на използване на нематериалното наследство, същото се закриля от изопачаване и опорочаване, които действия имат силно негативен характер за неговото опазване.

Второ, при указване на задължението за посочване на произхода на нематериалното наследство при всяко негово използване, се защитава моралния обществен интерес от публично признаване, че използваното нематериално наследство принадлежи и е част от българската история и култура. Това публично признание е и неформален способ за международно разширяване обхвата на закрилата на нематериалното наследство предоставяна по реда на разработвания закон.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Когато в резултат от използването на нематериалното наследство се създаде обект на интелектуална собственост, неговото управление се извършва съобразно разпоредбите на специалното законодателство в областта.

Не само законът би спечелил от приемането на текст с подобно съдържание, но и частта от правната система уреждаща съответната материя, тъй като освен, че се изпълнява т.7 от нормативните изисквания на Конвенцията, се създава яснота относно вида на предоставяната закрила на нематериалното наследство от ЗКН и от ЗАПСП<sup>4</sup>. Фолклорните творби са нематериално наследство което е изрично изключено от закрилата на авторското право (чл.4 ЗАПСП), тъй като не се счита за произведение по силата на чл. 3 от ЗАПСП. Те могат да станат обект на закрила единствено след тяхната обработка, което ще създаде ново произведение с известен автор. Що се отнася до произведенията на народните художествени занаяти, същите са обект на авторско право и се закрилят от него като такъв.

С приемането на текста, се поставя ясна разграничителна линия кой закон какво закриля и при какви обстоятелства. Така фолклорните творби се закрилят от ЗКН, а след тяхната преработка от ЗАПСП. ЗКН указва реда за достъп и използване на фолклора, а ЗАПСП, реда за използване на произведението създадено въз основа на български фолклор.

Аналогична е ситуацията и при произведенията на народните художествени занаяти. ЗКН закриля традиционните занаятчийски и изпълнителски умения, както и техните обекти създадени по традиционен начин и притежаващи културна ценност. ЗАПСП предоставя авторско правна закрила само за произведения на народните художествени занаяти, които са създадени от известен автор и съдържащи елементи на персонално авторско творчество при използването на традиционните умения за тяхното производство. При обекти на авторско право доминантна е не културната ценност на традициите, а културната ценност на комерсиалния интерес. В този случай, ЗКН указва реда за достъп и използване на традиционните занаятчийски и изпълнителски умения и техният материален израз, а ЗАПСП, реда за използване на произведенията създаден въз основа на тях.

---

<sup>4</sup> Закон за авторското право и сродните му права

Law Journal of NBU, No 3, 2012

В тази връзка си позволявам да добавя, че след като използването на нематериалното наследство, в повечето случаи е свързано с неговата преработка предимно в личен интерес, което създава потенциална възможност за неговото опорочаване или изопачаване, които резултати не съответстват на обществения интерес за неговото опазване, то от съществено значение е разгледаните акценти да станат част от нормативната уредба на Република България.

#### **IV. МЕРКИ, ПРЕДПРИЕТИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО**

Мерките , които са предприети по отношение на културното наследство се зараждат още малко след освобождението на България от турско робство. Още пет години след освобождението се издават окръжни наредби, целящи да се ограничи рушенето на културно-историческите ценности и износа им в чужбина.

През 1888 г. са приети Временни правила за научни и книжовни предприятия, регламентиращи реда за издирване и опазване на веществените извори на историята ни.

През 1890 г. последва Законът за издирване на старини и за спомагане на научни и книжовни предприятия. През следващите години Министерството на народното просвещение в редица окръжни разяснява мерките, които трябва да се предприемат за изпълнение на закона.

Тези първи законодателни актове, макар и да не са на необходимата висота, изиграват съществена роля и поставят основите на защитата и опазването на културно-историческото ни наследство.

През 1911 г., след дългогодишна подготовка, влиза в сила Законът за старините. В него по-ясно и систематизирано са определени мерките за опазване на старините и институциите, натоварени с изпълнението им.

Поради пропуски относно старините в населените места и средствата за консервация и реставрация, през 1936 г. е издадена Наредбата-закон за запазване на старинните постройки в населените места. Вече са взети мерки за опазването на цели улици, площади, градища, крепости, манастири, църкви и т.н.

Макар и несвършени тези актове са в основата на една голяма дейност, осъществявана от страна на държавата в лицето на Народния археологически музей,



Law Journal of NBU, No 3, 2012

Комисията за старините и другите държавни музеи, и от страна на обществеността - чрез археологическите и историческите дружества.

След 09.09.1944 г. тази дейност замира. Приоритетите на новата власт са известни...

До 1952 г. не са приети никакви нормативни актове относно културното ни наследство, а старите са отменени със Закона за отменяне на всички стари закони. Много старини са разрушени и унищожени при одържавяването на земите и големите строежи.

Едва с Постановление № 1608 на МС "относно мерките, които трябва да се вземат за запазване паметниците на културата и развитието на музейното дело в страната" и Инструкцията за приложението му новата власт обръща внимание на културно-историческото наследство. По-късно с Постановление № 165 на МС "за опазване паметниците на културата и развитието на музейното дело у нас" и Правилника за приложението му се въвежда строг режим по издирването, изучаването, изследването, реставрирането и експонирането на културното ни наследство. На практика е наложен тотален държавен монопол, съчетан със силов контрол на всички нива. Културно-историческите ценности "доброволно" се предават на властите. Дръзналите да запазят нещо рано или късно изпитват репресивната мощ на системата.

В изпълнение на партийната политика са приети Законът за паметниците на културата (ЗПКМ) и множество други нормативни актове. Всички те утвърждават въвеждания режим на национализация на културно-историческите ценности. В повечето актове целенасочено не са дефинирани основните правни понятия, което води до избирателното им тълкуване и прилагане. Няма сериозен юрист, който коментирайки ги, многократно да не е изтъквал тяхната неяснота и непълнота, водеща в редица случаи до правни абсурди.

Всичко това не е случайно. Немалко от право имащите имаха трайни нееднозначни интереси относно културно-историческите ни ценности и се бяха погрижили за комфорта си.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

След 10 ноември 1989 г. нормативната база остана почти непокътната. Измененията и допълненията в ЗПКМ и НК целяха обуздаването на отприщилата се разрушителна стихия, но не промениха действащия режим.

Едва през 1995 г. последваха по-значителни промени в ЗПКМ и режимът бе либерализиран. Направеното заслужава адмирации.

От по-горната хронология относно поставянето на началото за опазването на културното наследство и развитието на различните нормативни актове от освобождението до днес виждаме , че няма осъвременена наредба. Това е в изключителен минус както за българското законодателство , така и за българския народ. Нека не забравяме ,че именно историята, културата и езика са запазили българският народ през вековете на турското владичество и са спомогнали за освобождаването ни от оковите на Османската империя. Творбата на Паисий Хилендарски „История славянобългарска” с право е сочена като важен подтик за формирането на българското национално самосъзнание , а това се осъществява именно с припомнянето и описанието и възвеличаването на Велика България , със спомените за българските ханове и царе, както и факта, че България е била граничила с три морета. Всичко това е спомогнало за пробуждането на националното самосъзнание и обединяването и раждането на план за освобождение на българския народ от пет вековната мъка.

Причините за липса на нов закон за културното наследство не биха могли да се дължат на недостиг на културни ценности в България. Нашите земи, разположени на истински цивилизационен кръстопът, притежават културно богатство с изключително разнообразни типология, териториален обхват, категория и стратификация.

Законодателната апатия не би могла да бъде обяснена и с липса на национален и европейски опит в тази област. В рамките на повече от столетие в България бе натрупан безценен законодателен, управленски и творчески опит в областта на опазването. Изградена бе система за управление на недвижимото наследство с централната роля на Националния институт за паметниците на културата (НИПК), който до 1990 г. обхващаше мощен експертен потенциал, деконцентриран в пет териториални филиали (общо около 2000 специалисти) – негова е заслугата за идентификацията на близо 40-те хиляди паметника на културата и за консервационните работи по близо 10 000 от тях.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Бе приет авангардният за времето си (но вече неадекватен) Закон за паметниците на културата и музеите. В по-широк контекст сме свидетели на една забележителна еволюция на европейската теория и практика в тази област през последните десетилетия.

Днес се осъществява една забележителна еволюция в представите за културното наследство :

1. Разширява се неговото съдържание, за да включи материалните и нематериалните свидетелства за стойности, вявания и традиции;
2. Разширява се неговият териториален обхват – от единичния паметник до историческите градове, културните пейзажи и културните маршрути;
3. Разширява се темпоралният му обхват, за да обхване и следите от най-близката ни история.

Резултат от тази еволюция са три важни страни на новия подход към културното наследство:

**Първо**, определят се като културно наследство не само отделните ценни обекти в средата, но и средата като цяло с нейните вътрешни връзки и контекст. Например в историческия град тези връзки намират израз в силуета, селищната тъкан, мащаба, височините, колорита и пр., които играят важна роля за неговата идентичност (Международна харта на историческите градове, Вашингтон, 1987 г.). Дори когато в града липсват единични ценни обекти, той може да представлява ценност като културно наследство с тези свои структурни стойности. Обратно, дори и да са съхранени всички негови ценни обекти, той може да бъде компрометиран като цяло, ако са нарушени вътрешните му връзки.

**Второ**, разширеното съдържание и обхват на културното наследство предизвика появата на едно ново понятие: културни ценности (biens culturels, cultural properties), за да бъде характеризирано огромното разнообразие от ценни обекти и връзки. Най-значимата част от тях е защитена с традиционния юридически статут на защита – паметник на културата, но остава огромно множество от незащитени културни ценности – не така значими, но с роля за духа на мястото и неговата идентичност. Днес все повече общества осъзнават своя интерес от защитата на тези неоценени до сега ценности. Под културно наследство вече по света се разбира не само ограниченият брой защитени обекти – паметници на културата, а цялата съвкупност от културни

Law Journal of NBU, No 3, 2012

ценности – обекти и връзки, защитени и незащитени, с роля за идентичността на мястото, разглеждано като цялостна културна среда, като пейзаж. Именно в това е смисълът на новото съдържание на понятието “пейзаж/ландшафт”, лансирано от Европейската конвенция за пейзажа (2000 г.), ратифицирана от България. Там под “пейзаж” се разбира не само една природна красота, а интегралното пространство, “резултат от действието и взаимодействието на природни и/или човешки фактори”, следователно той може да бъде навсякъде – в града и селото, в изостанали или развити райони, в територии с природни забележителности или без забележителности. Важно е да е носител на идентичност. Пейзажът се оценява като важен фактор за формиране на местни културни традиции, основен компонент на европейското културно и природно наследство, допринасящ за утвърждаването на европейската идентичност. Като кажем “пейзажа на Тоскана” или “на Пловдив” – изниква комплексният образ на нещо незаменимо, неповторимо.

**И трето**, разширеното съдържание и обхват на културното наследство логично доведе до необходимостта да се разшири и обхватът на неговата защита. За да бъдат защитени също и незащитените досега културни ценности, бяха включени в действие новите, нестандартни инструменти на интегрираната консервация – метод, който превръща опазването в част от плановете за социално-икономическо развитие чрез: устройствени планове с регулаторни режими, специфични планове за опазване (например във Франция – плановете “Зони за защита на архитектурно, урбанистично и пейзажно наследство” Z.P.A.U.P.) и др.

Разработката на новия Законопроект остава почти изцяло встрани от тези тенденции. Преди всичко той изобщо не оценява значението на пейзажа и неговата идентичност, ролята на вътрешните връзки в него и на общия контекст. Според Законопроекта едно историческо селище или зона са ценни единствено, ако са количествено “наситени” с определен брой ценни обекти (чл. 42). От това следва, че е достатъчно да бъдат физически запазени тези обекти, без грижа за посочените интегрални стойности на градския пейзаж. Излиза, че е достатъчно да защитиш, например, 115-те паметника на културата в Банско и вече си свободен да опропастиш градския пейзаж (нещо, което там реално се случва), дори да построиш небостъргач в центъра на града. Или, какъвто е случаят с новия устройствен план на район “Възраждане” в центъра на София: да, може би планът пази паметниците на културата,

Law Journal of NBU, No 3, 2012

но завинаги прогонва от там духът на мястото, който все още живее в оцелелите традиционни софийски квартали. Подобни квартали днес са едни от най-оживените и живописни места в европейските центрове, а големите бизнес-сгради, като тези предвидени в плана, са в перифериите на градовете. Ще можем ли да говорим след време за “пейзажа на София”? От друга страна, археологическото наследство е дефинирано само като “материални следи от човешка дейност” (чл. 140), без да се посочва ролята на техния контекст (ключова постановка на Европейската археологическа конвенция, 1992 г., ратифицирана от България). Този дребен на пръв поглед пропуск ще има тежки последици за археологическото наследство. Ще дам пример: ако законът определи, че археологическо наследство са само материалните следи - каменни градежи, части от колони и др., но не и техният контекст, утре съдът ще узакони проект, който “демонтира” (използван евфемизъм) тези следи от една археологическа зона и я застроява като “празно дворно място”. Точно такъв бе казусът с проекта за построяване на бизнес център върху Античния форум в Пловдив. Това решение на съда ще бъде много улеснено от друга опасна постановка в 5 новия законопроект – регламентираната възможност за “преместване на недвижимите културни ценности” и то само след едно “положително становище” на НИПК. Лесно можем да си представим колко нови “празни дворни места” биха могли да бъдат разкрити върху днешните археологически зони...

Особено рискована обаче е употребата в Законопроекта на понятието “културна ценност”. Предлага се следната промяна, която ще има необратими последици за българския пейзаж: съществуващият в сегашния закон термин “паметник на културата”, означаващ обект със статут на юридическа защита, да бъде механично подменен с термина “културна ценност”, който има много по-широко съдържание. Слагайки знак за равенство между двете понятия, Законопроектът показва пълно неразбиране на изложените тенденции. По този начин той силно свива съдържанието на понятието културно наследство и го свежда само до ограничената група на защитените обекти. С това реално ни се казва следното: ценни са само защитените обекти, всичко извън тях не представлява ценност и не е културно наследство... Така, извън вниманието на Закона за културно наследство ще останат всички онези незащитени ценности с роля за идентичността на средата. В опасност ще бъдат интегралните стойности на пейзажа. Неизползвани ще бъдат съвременните

Law Journal of NBU, No 3, 2012

инструменти за тяхната защита. В Законопроекта се проявява очевидно неразбиране за същността на интегрираната консервация (определена в чл. § 4, т. 10 като “мерки, целящи да увековечат културното наследство”(?)). Лесно можем да си представим какви са рисковете от всичко това. Може би с такъв Закон ще бъдат спасени определен брой паметници, но нищо няма да защити българския пейзаж и да ограничи неговата ужасяваща деградация, която виждаме по Черноморието, а вече и в планините, в исторически селища като Несебър, Банско и др. В това отношение новият закон ще бъде не по-малко анахроничен от съществуващия.

## **V. ЕВРОПА И НИЕ**

### **1. Система на управление на културните ценности у нас и Европа, прилики и разлики**

Днешните системи за управление на културното наследство се изграждат при една качествено нова философия: опазването на културното наследство се дефинира като един колективен проект с много участници. Европейските политики за управление в тази област приемат необходимостта от деконцентрация на централните актьори към други партньори и към по-ниските териториални нива (областни и общински), както и тяхната децентрализация – делегиране на правомощия за опазване на местните органи на самоуправление. По този начин все по-ефективно се обхваща разширеният обхват на културните ценности и се ангажират местните общности за тяхното опазване. Инстанциите стават все по-диалогични – анахронични са централизираните, затворени и високомерни институции, които единствени всичко знаят и разбират, на фона на всеобщото невежество. Стимулира се партньорство, от което всички печелят: между централни и местни власти, доброволни граждански сдружения и частен сектор – с произтичащите от това споделени права и задължения. Особено значение се отдава на ролята на гражданските сдружения, поощрявани да бъдат не само партньор на публичните власти, но и техен коректив. Във връзка с това, се усъвършенстваха и европейските политики за финансиране в тази област. По принцип, непрекъснато нараства обемът на публичното финансиране, но паралелно с това държавите стимулират по всякакъв начин други източници на финансиране чрез: данъчни облекчения за собствениците, освобождаване на дарения от ДДС, отчисления от туризъм, внимателно контролирани концесии, приходи от лотарии и др. Осъществява се ефективна връзка между опазването на културното наследство и културния туризъм,

Law Journal of NBU, No 3, 2012

част от чиито приходи се насочват към съхраняване на неговия културен ресурс. Разширяването на кръга на партньорите се поощрява и чрез осигуряване на широк достъп до ценностите и до информацията за тях (включително чрез цифрови информационни системи и Интернет). Въпреки известни позитивни стъпки в тази посока, Законопроектът е най-разочароващ именно в тази му част. Сигурно защото очакванията за радикална, а не козметична реформа на днешната архаична, силно централизирана система за управление са най-високи и императивни. Декларираната в Законопроекта “децентрализация на управлението и финансирането” в действителност се оказва твърде повърхностна. Централният актьор в системата НИПК остава все така концентриран и централизиран, като дори получава допълнителна мощ – само с едно свое “положително становище” може да наложи премахването или преместването на една недвижима културна ценност (чл. 66 и чл. 75, ал. 5) – власт, с която не могат да се похвалят нито Министерството на културата, нито Министерският съвет. Неясни са: функциите на новия Инспекторат (които в определена степен дублират тези на НИПК); естеството на предложените “специализирани структури” в общинските администрации, ангажирани с наследството; ролята на общинските музеи в системата (споменати в чл. 16, но пропуснати при изброяване на техните дейности в чл. 30). Задълженията на концесионерите не са обвързани с устройствените инструменти на защита, което е рисковано. Изцяло липсват механизми за осъществяване на хоризонталните връзки между трите министерства: на културата, на регионалното развитие и на околната среда, за координацията между съответните три законодателни сектора. Почти напълно е игнорирана ролята на гражданските сдружения като партньори в процеса на управление. Не се разбира кой всъщност провежда политиката в тази област: Министерството на културата (според чл. 4) или Министерският съвет (според чл. 12)? Функциите на Министерския съвет в управлението на наследството са необосновани: предлага се той да предоставя концесии (?), да приема планове за опазване (?) и пр., но не и да прави онова, което е наистина на неговото ниво – например да взема решения по номинирането на ценности за Световно наследство от името на Държавата. Всичко това се съчетава с твърде ограничените представи за финансирането на културното наследство. Накрая, липсват мерки за създаване на една прозрачна, широко отворена, цифровизирана и базирана в Интернет информационна система за недвижимите ценности, която осигурява лесен и равнопоставен достъп до

Law Journal of NBU, No 3, 2012

знания за ценностите – антипод на днешната централизирана, затворена, архаична и трудно достъпна информационна крепост. Не е проблемът само в това, че предлаганата система за управление няма да бъде достатъчно демократична. Въпросът е, че оставена все така концентрирана и централизирана, без широк кръг от мотивирани партньори, тя все по-трудно ще се справя със своята основна функция – опазването на културното наследство. В близко време или тя ще изпадне в колапс, или списъкът на защитените ценности ще трябва да бъде редуциран. Впрочем сигнали за последната опасност вече започват да се чуват вътре в днешната система за управление. Както бе споменато по-горе, лансира се тезата, че е време да бъде съкратен списъкът на паметниците на културата, с други думи, че България е твърде богата на културно наследство и е крайно време то да бъде съкратено, за да можем да вървим напред... Нищо по-погрешно от тази теза! Една държава никога не може да бъде излишно богата на ценни ресурси. Но разбира се, тя може да бъде недостатъчно умна, за да ги управлява ефективно с подходящи инструменти.

## **2. Нелегалния пазар на културни ценности**

Не по малка и интересна тема е нелегалният пазар на културните ценности. Той може да бъде възприет и като един от основните проблеми свързани със съхранението и опазването на културното богатство на Република България. Начало на това унищожавашо за българската култура явление се дава с празнуването на 1300 годишнината от създаването на Дунавската българска държава в края на 70-те и началото на 80-те години на 20 век формира обществени-те нагласи спрямо културното наследство за период от 30 години напред. Културните ценности — материални и нематериални, са обявени за изключителен приоритет в общностния живот на българската нация. Заниманията с тях, притежанието им, притежанието на техни копия, изображения, научната и популярната литература, свързани с тях, стават символ на обществен и социален престиж. Крахът на социалистическата система и отварянето на българското общество към външния свят дават ново, финансово измерение на културните ценности. Тези обществени нагласи, комбинирани с резкия скок на безработицата, масовата бедност в началото на 90-те години и бързата и ефикасна организация на 39 транзитни канали за трафик на хора, наркотици и горива водят до бързото развитие на масова престъпност, свързана с трафика на културни ценности. Суровинна база на трафика са десетките хиляди регистрирани и



Law Journal of NBU, No 3, 2012

нерегистрирани археологически обекти на територията на страната и хилядите православни и мюсюлмански храмове. Чрез използването на примитивна метал-детекторна техника, чрез нелегални разкопки на археологическите обекти и чрез взломни кражби от храмовете движимите културни ценности са изваждани от контекста — археологически или конфесионален и са предлагани за продажба на ниски, в сравнение с европейските, цени. Типичният профил на физическия извършител на посегателствата (популярно название “иманяр”) е мъж, между 20 и 50 години, със начално, средно или средно специално образование. В тази дейност са широко привлечени малцинствените групи, които се намират в особено тежко социално положение. Натрупаните културни ценности се изкупуват от прекупвачи на няколко нива (на жаргон: “дилър”) преди да постъпят в каналите за нелегален износ и да достигнат до пазарите в Европа, САЩ и Република Турция. Типичният профил на “дилъра” от различни нива е мъж, между 20 и 35 години, с незавършено висше или висше образование в областта на хуманитарните науки. Първоначално дилърите, с изключение на тези на най-високо ниво, не са силно специализирани. Това дава възможност наред с оригиналните предмети в системата на пазара да навлязат масирано и множество нелегални копия на предмети с висока материална стойност — основно монети и антична бронзова пластика — на жаргон: “ментета, дървета”. С развитието на пазара дилърите на ниско и средно ниво се развиват като експерти по различните типове предмети. Те създават и своя система за реставрация и консервация на предметите и изработване на цели предмети на основата на фрагменти с различен произход — на жаргон “компиляции”. Дилърите разработват и свой жаргон, от който са примерите в този текст. Дилърите функционират в малки или средноголеми — между 3 и 10-12 души — мрежи със силна вътрешна лоялност. Тези структури са центрирани около една личност, която може да организира трафик извън територията на страната и пласмент на европейските, американските или турските пазари. Извън тези групи съществуват и множество свободни дилъри, които разчитат на своето експертно знание и добро име за осъществяването на сделките. Масовите посегателства срещу археологическите обекти и храмовете осигуряват достъп до голямо количество евтини предмети за дилърите и те свободно закупуват предмети на цялата територия на страната. Борбата за отделни предмети с високо качество, предлагането на незаконни копия на културни ценности вместо оригинали, както и заплащането с фалшива валута

Law Journal of NBU, No 3, 2012

предизвикват остри сблъсъци на интереси. В тези конфликти се използват както пазарни методи на борба — дъмпинг, разпространение на слухове за нискокачествена или фалшива стока или за заплащане с фалшива валута, така и криминални методи на борба — от предоставяне на информация на правоохранителните органи в България и чужбина до физическо отстраняване на конкуренцията. Дилърите не се смятат за част от силовите престъпни структури и избягват публичната демонстрация на сила или материално положение. Поради това физическото отстраняване на един или друг дилър рядко попада в медиите. Статистика в тези среди не съществува, но е факт, че днес мнозинството от видните дилъри от 90-те години са изгласкани от бизнеса, физически отстранени или в неизвестност. На практика в момента активни са второто поколение дилъри. Нелегалният пазар на културни ценности в България през 90-те се отличава с предлагане, многократно надхвърлящо търсенето. Дилърите търсят изход от тази ситуация като изваждат от трафика част от постъпващите предмети. Тези депа — на жаргон “пенсионни фондове”, обикновено съдържат предмети с високо качество и стойност или предмети в големи серии. Предметите се задържат с цел поддържане на високите цени на пазара в Европа, САЩ и Турция. Тази тактика е прилагана от дилърите на високо или на средно ниво. Дилърите на ниско ниво, свободните дилъри и иманярите, реализират твърде малки печалби, за да могат да си позволят “пенсионни фондове”. Дилърите на високо ниво са слабо известни и на право охранителните органи и на широката публика. Част от тях са извън страната, като я посещават периодично. Съвременните комуникации и високата степен на взаимна лоялност позволяват дистанционно ръководство на нелегалната активност. Част от тях пребивават в страната като извършват действия по легализирането на придобитите приходи. Дилърите на високо ниво се ползват със съответното политическо, административно или силово покровителство. За активността и методите им има малко достоверна информация, което води до създаването на множество нереалистични теории за тяхната дейност. Твърденията, че дилърите от високо ниво насочват средствата си към политическа корупция, от типа купуване на гласове за избори или, че средствата от трафика на културни ценности подкрепят световния тероризъм, не намират опора във фактите. Отношенията на дилърите от високо ниво с другите видове престъпност също не са осветени достатъчно. Дилърите се възприемат като интелектуалци спрямо останалата част от закононарушителите и не биха влезли в контакт или взаимодействие с тях освен

Law Journal of NBU, No 3, 2012

в случай на крайна нужда. Има известни случаи на изплащане на дългове с културни ценности, но те са по-скоро изключение. Постоянното подозрение от страна на неспециалистите към дилърите е, че предлагат фалшификати. Поради това обменът с тях е сведен до минимум и се осъществява основно във валута. Системата за нелегално набиране на културни ценности, тяхната обработка и нелегална търговия е близка като структурен и функционален модел с модела за производството, обработката и търговията на ориенталски тютюн, развита в Царство България в първата половина на 20 век. Няма данни за целенасочени функционални заемки от едната система в другата. Тютюневата индустрия е смятана за най-ефикасната индустрия на Третото българско царство. Иманярската индустрия я превъзхожда многократно, доколкото е нелегална, не се облага с данъци и не е изложена на държавна регулация. Тъкмо напротив, чрез елементарни корупционни практики част от държавната администрация активно подкрепя нелегалния трафик. Описаната ситуация на масова престъпност, съчетана със значителни печалби в условията на икономическа криза, представлява предизвикателство за всяка администрация. Овладяването на такава ситуация със силови средства е организационно и финансово невъзможно. В тази ситуация министърът на културата разреши на българските музеи да закупуват от граждани нерегистрирани културни ценности (Наредба № 2 за определяне възнагражденията и стойността на движими паметници на културата, предоставени на музеите, обн. ДВ. бр. 99 от 25 август 1998 г., изм. ДВ. бр. 49 от 28 май 1999 г.). Това решение лесно може да бъде критикувано в две посоки: първо, че се намира в противоречие с етичния кодекс на ICOM, който не приема закупуването на предмети с неясен произход и статут на собствеността; второ, такова разрешение създава предпоставки за развитие на корупционни практики сред музейните специалисти, които са най-ниско платените специалисти в публичния сектор в Република България. И двете критики са основателни и намират опора във фактите. Едновременно с това, такова решение се основава на простата и здрава логика, че ситуацията се намира извън контрол и следва “да бъде спасено каквото може да бъде спасено”. Тази реакция е и единствената законова реакция на бурното развитие на незаконния пазар на културни ценности в България. Тя ясно показва, че приетите през 1993г. изменения и допълнения в Наказателния кодекс на Република България 42в чл. ч. 278, 278а и 278б не изпълняват

Law Journal of NBU, No 3, 2012

своята роля за ограничаване на незаконните посегателства и трафика на културни ценности.

Описаният по горе модел на развитие на нелегалния пазар на културни ценности в България съществува практически необезпокояван до началото на новото хилядолетие. Промените в този пазар настъпват под въздействието на множество фактори, но нито един то тях не е плод на осмислена и целенасочена политика за неговото подтискане или ограничаване. Основни фактори за промяна на ситуацията са икономическото развитие на страната, процесът на евроинтеграция и свързаните с него процеси. Тези фактори основно влияят на иманярите и дилърите на ниско и средно ниво и на свободните дилъри. Слабо звено в системата на нелегалния трафик на културните ценности е под-държането на ниски изкупни цени. Поради липса на специализирани познания иманярите нямат ясна представа за пазарната стойност на предметите и ги продават доста под пазарните цени. Незаконното придобиване на културни ценности не осигурява стабилен приход, т. е. за едномесечен период един иманяр може да придобие незаконно и да продаде 30-40 предмета, но за следващия месец това могат да бъдат 3-4 предмета. Влияние оказва и сезонността на работата на иманяра — през късната есен, зимата и ранната пролет незаконните разкопки на археологическите паметници са почти невъзможни. Всички тези фактори правят печалбата за иманярите малка и несигурна. Дилърите на ниско ниво реализират по-големи приходи от иманярите, но стабилност в приходите се появява едва при дилърите на средно и високо ниво. При тях започва и натрупването на “пенсионните фондове” и процесите на легализиране на натрупаната печалба. Тази система функционира добре в условия на безработица, ниско заплащане на труда и евтини стоки от първа необходимост. В предприєдинителния период и първата година от членството на Република България в ЕС се появяват редица външни, обществени и икономически фактори, които влияят негативно върху процеса на придобиване и нелегален износ на движи-ми културни ценности. Процесът на постоянно поскъпване на живота през последните години оказва сериозен натиск върху иманярите. Цените на стоките от първа необходимост постоянно растат, изкупните цени на откраднатите антики и икони остават приблизително същите. Политиката на ниски изкупни цени облагодетелства дилърите от всички нива, но превръща приходите на иманярите в недостатъчни за издръжка на тях и техните семейства. В тези условия иманярите са принудени да търсят

Law Journal of NBU, No 3, 2012

начини за увеличаване на приходите си. Интензификацията на посегателствата срещу археологическите обекти и храмовете не е реална възможност за повишаване на доходите. Практически големи територии от страната са “претърсени” с помощта на примитивна метал-детекторна техника и всички метални предмети са извадени от повърхностния слой — до 30-40 см. дълбочина. Църквите и джамиите също са ограничен брой. Описаната ситуация води до сериозно свиване на “суровинната база” на нелегалния трафик. Повишаването на заетостта на хора с ниско професионално образование в рамките на страната, бумът на строителството, увеличаването на броя на действащите фирми, появата на множество свободни работни места създават възможност за стабилни легални приходи. Тези процеси изземат кадрови ресурс от иманярите, от дилърите на ниско ниво и от свободните дилъри. Отпадането на шенгенския режим и присъединяването на България към ЕС дават възможност за реализиране на големи по българските стандарти приходи за целия спектър на работната ръка в България. Гурбетът, икономически мотивираната емиграцията, етнически мотивираната емиграция изземат кадрови ресурс от всички нива по веригата иманяри-дилъри.

Паралелно с негативната икономическа конюнктура се развива и негативна конюнктура в публично-частният сектор. Повишава се контролът върху територията на Република България. Процесите на връщане на земеделските земи и гори на собствениците им вървят към своя завършек. Набира скорост процесът на ефективна икономическа експлоатация на тези земи и гори. Собствениците предприемат строги мерки за опазване на своето имущество, от поставяне на огради до употреба на нерегистрирано автоматично оръжие. Това значително намалява териториите, достъпни за иманярите. Повишава се активността на правоохранителните органи. Това поражда недоверие между дилърите и намалява шанса за сключване на сделки. Оказва се натиск върху иманярите и те прехвърлят теренната си работа в тъмното време на денонощието, което намалява тяхната ефективност. Засилва се активността на най-заstraшените религиозни общности — православната и мюсюлманската. Предприемат се все по-активни действия по опазването и възстановяването на храмовете, манастирите и текетата. Тези действия намаляват вероятността за посегателства срещу инвентара на религиозните общности. Изброените фактори водят до намаляване на броя на предметите, които влизат в трафика. Това намалява печалбите на всички по веригата

Law Journal of NBU, No 3, 2012

иманяри-дилъри. Всяка от двете групи търси изход от създалото се положение. Увеличаването на възможностите за стабилни легални доходи пренасочва иманярите, дилърите на ниско ниво и свободните дилъри от масовата престъпност срещу културното наследство към сивата и светлата икономика. Този процес обхваща територията на цялата страна, но се проявява със силни регионални специфики. В районите със силно развитие на земеделието, активно строителство и висока степен на трудова заетост броят на иманярските посегателства и на кражбите от храмовете драстично намалява. В райони със слабо икономическо развитие иманярските набези и кражбите от храмовете все още са значим проблем. Класически пример за тези различия е разликата в иманярската активност между североизточната и северозападната част на страната.

Намаляването на масовата престъпност срещу културното наследство представлява значим проблем за дилърите на средно и високо ниво. Намаляването на предметите, които постъпват в трафика, значително свива приходите им и ги изправя пред перспективата незаконното им занимание да изгуби финансова рентабилност. Различните дилърски мрежи реагират различно на тази ситуация. Малка част от тях напускат трафика и се концентрират върху легализация на вече натрупаните печалби. Голямата част от дилърските групи се опитват да поддържат трафика, като реструктурират набирането на културни стоки. На мястото на масовата престъпност възникват организирани престъпни групи, които извършват посегателства срещу предварително проучени големи археологически обекти и храмове или извършват взломни кражби в музеи. Организираните престъпни групи използват активно и ефективно необходимите им технически средства — изкопна техника, комуникационни средства, специализирани геодезични и метал-детекторни уреди. Тези групи също така са въоръжени и не се колебаят да използват оръжие срещу гражданите и правоохранителните органи.

Нанасянето на точкови високотехнологични посегателства срещу културното наследство, колкото и да са ефикасни, не носят достатъчно предмети за поддържане на рентабилен трафик. С цел поддържане на трафика на нелегалния пазар се появяват предмети от “пенсионните фондове”, както и нов асортимент предмети — например засилва се нелегалният трафик на османски и западноевропейски монети от благородни метали от периода 17-19 век. Тези монети не достигат ценовите категории на античните

Law Journal of NBU, No 3, 2012

и средновековните монети, но представляват определена материална ценност. Пазарният натиск е съчетан с нарастващ административен натиск. В предприсъединителния период и през първата година на ефективно членство на Република България в ЕС нараснаха преките действия на държавната администрация срещу всички звена на веригата иманяри-дилъри-клиенти, както на територията на страната, така и в рамките на ЕС. Бяха увеличени глобите и наказанията за престъпления срещу културните ценности. Създаването на специализирани звена за въздействие на трафика в съответните министерства и агенции, както и засилената активност срещу корумпирани и некомпетентни служители, отговорни за опазването на културното наследство, имат не само пряк ефект за ограничаването на трафика. Значим косвен ефект е нарастването на исканите корупционни суми, което сериозно влияе върху финансовата рентабилност на трафика на културни ценности. Тези суми не са по силите на иманярите, на дилърите на ниско и средно ниво и на свободните дилъри. Способни да издържат на такава корупционна динамика са единствено организирани престъпни групи. Всички тези фактори ще доведат до превръщането на трафика на културни ценности от масова в организирана престъпност. Това ще даде възможност срещу него да бъдат използвани класическите методи за борба с организираната престъпност, в които българските и европейските правоохранителни органи имат натрупан сериозен опит. За разлика от масовата престъпност, организираната престъпност може да бъде овладяна с наличните ресурси на държавната администрация, при наличието на силна политическа воля и реалистична стратегия за интегрирани усилия на всички заинтересовани институции. През 2007 г. бяхме свидетели на засилена успешна активност на правоохранителните органи срещу нелегалния трафик. В краткосрочна перспектива — една до три години, броят на “успешните реализации” срещу трафика на културни ценности ще нараства. Правоохранителните органи ще получат материална, организационна и експертна подкрепа от сродните си институции в страните членки на ЕС. Разширяването на ЕС на Балканите ще повлияе позитивно на борбата с трафика на културни ценности. Очакването е по-скоро за косвено въздействие върху системата за набиране на предметите за трафик, подобно на описаната по-горе ситуация за България, отколкото за активна борба с организирани дилърски мрежи. Извън територията на страната, българската администрация предприема действия за оказване на пазарен натиск върху

Law Journal of NBU, No 3, 2012

клиентите на трафика. Това е нов вид активност за българската администрация. До момента резултатите от нея не надхвърлят песимистичните очаквания. В краткосрочен план — една до три години, тази активност ще нарасне. Дори при ниска степен на реализация, тази активност остава значима, доколкото оказва постоянен натиск върху нелегалния пазар на културни ценности в неговата най-чувствителна част — крайните потребители. Създаването на несигурност на нелегалния пазар ще принуди потребителите да избягват закупуването на предмети с предполагаем произход от България. Намалването на броя на сделките с крайните потребители значително ще редуцира приходите на дилърите на високо ниво. Фокусирането върху проблемите на незаконното придобиване и трафика на предмети с произход от територията на Република България води до игнориране на значението на страната като транзитен коридор за трафик на културни ценности от Близкия Изток, Черноморския, Кавказкия и Средноазиатския региони. Тук е налице психологическа реакция от типа “като решим нашите проблеми, ще стигнем и до вашите”. Подобен подход е изключително неконструктивен. Веднъж организиран, трафик-каналът може да бъде захранван с културни ценности отвсякъде, включително и с произхождащи от България. В този смисъл активности срещу всяка форма на транзитен трафик оказват възпиращо въздействие и върху трафика от България. Друга трудност при борбата с транзитния трафик е необходимостта от взаимодействие с правоохранителни институции извън територията на ЕС. Това взаимодействие е в начален етап и до момента не е дало видими резултати. Ангажирането на новите правоохранителни структури — държавната агенция Национална сигурност, което не се предвижда в момента, в борбата с транзитния трафик на културни ценности може да даде нови перспективи на тази активност. Едновременно с това следва да бъде развито и двустранното сътрудничество на структурите на Министерство на културата с аналогичните структури в страните, източници на транзитен трафик, за проучване на правовия и социално-икономически контекст на посегателствата срещу културни ценности там. Взаимодействието на българските институции със заинтересовани институции от ЕС и извън него за предотвратяване на транзитния трафик е сложна, но перспективна активност, която ще има значимо пряко и косвено влияние върху състоянието на нелегалния пазар на културни ценности в България. В предприединителния период и в първата година от членството на България в ЕС борбата на професионалните



Law Journal of NBU, No 3, 2012

правоохранители с професионалните трафиканти не бе единственият фактор за трансформацията на нелегалния пазар на културни ценности. Голяма обществена и пазарна значимост има процесът на развитие на частните колекционери в България. Този процес може да даде значим тласък на зараждащите се културни индустрии.

**3. ПРОЕКТА НА „МАТРА” „ КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО: БЪЛГАРИЯ –ЕС”**

Проектът “Културно наследство: България — ЕС”, осъществен по програмата “Матра”, оказва съдействие за развитието в България на сферата на управлението и ръководството на движимото културно наследство. Фокусът на внимание беше съсредоточен върху първичното Европейско законодателство за износ на културни ценности. Тъй като законовата практика в сферата на правилата на ЕС предполага и законова практика относно културното наследство изобщо, фокусът на проекта надхвърли рамките на Регламента и Директивата на ЕС. Следващите раздели разкриват подхода на холандския екип към проекта и представят впечатления, анализи и коментари, които могат да бъдат от значение за развитието в бъдеще.

Ще дадем допълнителни подробности за три сфери на развитие, в които проектът участва:

(1) Първа и основна област на подкрепа бе разработването на обществени структури за задачи с европейска насоченост. Главните приоритети бяха:

- Изграждането на стабилно функциониращи организационни и институционални структури за управление на движимото културно наследство, главно за да могат да работят съгласно Европейските правила: утвърждаване на Инспекторат за движимо наследство, неговата позиция в Министерството, и др.
- Изграждане на капацитет в основните обществени структури, т.е. последните да имат капацитета да работят съгласно правилата на ЕС Регламент и Директива, както и да могат да се справят с проблемите и да се възползват от възможностите след присъединяването на България към ЕС.
- Развитие на сътрудничеството между властите, както в България, така и на международно ниво, което включва способността да се работи честно и открито с компетентните власти на други държави членки на ЕС.

(2) Втората сфера на подкрепа бе развитието на сътрудничеството на правителствените и държавни структури с (организираното) гражданско общество.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Това бе допълнено с дейности, предназначени да подкрепят развитието на гражданското общество, така че да поеме ролята на равностоен партньор на правителството (и обратното).

(3) Третата сфера, в която проектът предложи подкрепа, бе разработването на правителствени политики и законодателство в сферата на културното наследство.

Подготовка на обществените структури за задачи с европейска насоченост

Прилагането на европейските правила изисква институционална структура, в която компетентни и добре подготвени институции работят съвместно на национално и на международно ниво. Проектът подкрепи Министерството на културата, особено Инспектората за (движимо) културно наследство под опеката на Националния център за музеи, галерии и изобразително изкуство, и Националните митници, тъй като са двете институции най-пряко отговорни за съблюдаването на европейските правила в областта на културното наследство.

В интерес на по-доброто разбиране, нека започнем с кратко обяснение на европейското законодателство в сферата на културното наследство. ЕС е издал много по-малко правила в тази сфера в сравнение с други сфери, като например земеделието или безопасността на храните, главно поради намерението да не се възпрепятства повече от необходимото националната свобода в сферите на “културното наследство” и “културата”. Правилата, които трябва да бъдат споменати, са Регламент 3911/92 за контрол на износа (задължителен за държавите членки), Директива 93/7 за връщането на незаконно изнесени ценности (силно препоръчително е да се изпълнява), с няколко поправки, добавени по-късно, както и Регламент 1210/2003, който включва ограничения за търговията с културни ценности от Ирак. Проектът се съсредоточава върху първите две, тъй като те са основа и за изпълнението на иракския Регламент.

Регламент 3911/92 и Директива 93/7

Тъй като културата представлява автономна област за всяка отделна държава членка, всяка страна е свободна да защитава каквото тя избере и да приема свои собствени национални програми за защита. След 1993 г., обаче, с отмяната на визовите проверки на вътрешните граници на Общността се разви нова ситуация. Всички държави членки поеха отговорност да прилагат еднакви ограничения за износа на културни ценности, включително и на ценности от други държави членки към страни извън ЕС. За да може да има ефективност, същевременно стана необходимо да има

Law Journal of NBU, No 3, 2012

система, която позволява на държава членка да изиска обратно защитено културно наследство, което е било незаконно изнесено от нейната територия в рамките на ЕС. Тъй като такава защита не можеше да бъде адекватно гарантирана нито чрез ратификация на Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г. за превенция на вноса, износа и трансфера на незаконно притежавани културни ценности, нито от Конвенцията на Европейския Съвет от 1985 г. за нарушенията, свързани с културната собственост, ЕС сметна за необходимо да приеме специални мерки на ниво Европейска общност. В контекста на действие на единния европейски пазар Регламентът (ЕИО) № 3911/92 и Директивата 93/7/ЕИО се стремят да съвместят фундаменталния принцип за свободно движение на стоките с принципа на защита на националните културни съкровища.

Регламентът въвежда унифицирани мерки за контрол с цел превенция на износа на защитени културни ценности на външните граници на ЕС, които мерки позволяват на компетентните власти на държавата членка, от която трябва да се изнесат културни ценности за трета страна, да вземат предвид интересите и на другите държави членки. Причината за това е, че в отсъствието на такива контролни мерки премахването на проверките по границите в рамките на Общността би означавало, че защитен предмет с културна стойност, изнесен от една държава членка, може да бъде представен на митницата на друга държава членка и да бъде изнесен лесно към трета страна, която не е член на ЕС.

Директивата допълва този превантивен инструмент, като осигурява механизми и процедура за връщането на защитени културни ценности, в случай че те са били незаконно изнесени от територията на държава членка и са засечени в друга държава членка. Докато целта на Регламентът е да предотврати националните съкровища да бъдат изнасяни във от територията на Общността без контролни мерки, то Директивата, от своя страна, се ангажира с мерките за възстановяването на такива съкровища на държавата членка, от която произхождат, когато те са били незаконно изнесени от нея.

Що се отнася до новите държави членки, и Регламентът, и Директивата са влезли в сила в зависимост от техните различни дати на присъединяване към ЕС, което означава, че процедурата според Директивата може да бъде ефективна, само ако може да се представи доказателство, че предметът е пресякъл границата след датата на присъединяване.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Тези два законови инструмента са свързани с общ, детайлен списък, определящ за кои категории културни ценности, в зависимост от историческата и паричната им стойност, се изисква лиценз за експорт или е възможна процедура за връщане съгласно Директивата. За прилагането на Директивата има и допълнителни изисквания; главно предметът да е “национално съкровище” в страната, изискваща неговото връщане.

Компетентната власт в държавата членка, като преценява молба за лиценз за износ, трябва не само да провери дали предметът е в списъка на ЕС, но трябва също така да има предвид произхода на обекта и да се свърже със своите колеги в държавата членка на произход в случай на съмнение.

В съгласие с исканията на Съвета на министрите, Европейската комисия периодично оценява ефективността на Регламента и Директивата (два пъти от 1993 г.). Експерти сигнализират, че броят на случаите в Европа, които могат да бъдат ефективно уредени с Директивата, е по-скоро нисък и работата с нея на практика е често пъти разочароваща. Необходим е анализ, който да доведе до разработването на законови инструменти и по-добри практики.

#### Институционални структури

За да изпълнят и Регламента, и Директивата, държавите членки трябва да определят компетентни власти, отговорни за това и действащи като контактна точка за други държави членки. За Регламента това в повечето случаи е съответното министерство на културата или прилежаща му структура (Инспекторат за културно наследство, агенция, и др.). Вземането на решения относно лицензите за износ се осъществява от разнообразни структури (министерство, съвет за култура, смесена група от експерти, и др.), но почти навсякъде е координирано от структури под опеката на министерството на културата. В някои страни, като Кралство Нидерландия, практическата обработка на молби за лиценз за износ е поверена на Митническите служби, които поддържат връзка с централната компетентна власт, тъй като на това се гледа като на вид дейност сред голямото разнообразие от общо взето сходни процедури за придобиване на лиценз, с които те трябва да се справят.

Отговорността за изпълнението на Директивата за връщане на незаконно изнесени предмети е поверена главно на Министерството на правосъдието или на прилежаща му структура, тъй като се отнася повече до сферата на съдебното преследване и наказателния кодекс. В Кралство Нидерландия Държавният инспекторат

Law Journal of NBU, No 3, 2012

за културно наследство е компетентната власт за Регламента, както и за Директивата; що се отнася до Директивата, Инспекторатът е в тясно сътрудничество с Прокуратурата.

Функции и утвърждаване на компетентна власт

Приемаме за най-добра практиката (макар и нереализирана във всички държави членки на ЕС) решенията за молбите за износ и придвижването на случаите за връщане на предмети да бъдат поверени на такива държавни структури, които имат задълбочено знание и разбиране за политиките и практиките в сферата на движимото културно наследство. Наистина, препоръчителна е комбинацията между тези задачи с европейска насоченост и надзорните функции, отнасящи се до национално защитеното движимо културно наследство в рамките на държавата членка.

В България отговорността за прилагането на Регламента и Директивата се носи от Министерството на културата и по-специално от Инспектората за (движимо) културно наследство под опеката на Националния център за музеи, галерии и изобразително изкуство. Националната агенция Митници, включително и областният персонал, е отговорна за контрола по границите (само външните граници на ЕС). В случаи на (предполагаемо) нарушение на законите и на връщане на незаконно изнесени предмети, Националната прокуратура и Националната полиция трябва да се намесят. Споразумения за сътрудничество между тези структури са подписани или са в процес на разработка.

Сътрудничество между властите на национално и международно ниво

Резултатите от сътрудничеството между институциите изискват стабилни структури и споразумения, но качеството на сътрудничеството между заинтересованите лица, впрочем не по-малко важно, зависи и от други фактори. Сътрудничеството се осъществява от хора, които трябва да се познават, да си имат доверие, да разбират нуждите на другия, да вложат усилие в решаването на проблеми, и — това е основното — да разбират целта на общия процес, в който участват. Някои читатели може би си мислят че, „това може да е вярно за Западна Европа, но ние в Централна Европа сме склонни да разчитаме повече на прецизни процедури и правила”. Дори това да е случаят, осъзнаването на този персонален компонент е ключово. Това важи както на национално, така и на международно равнище. Развитието на добри междуличностни контакти в мрежата от компетентни власти изисква трайно внимание в бъдеще. Това

Law Journal of NBU, No 3, 2012

включва пътувания до Брюксел, но преди всичко, активен обмен на информация, знания и опит, особено със страните, с които се осъществява голяма част от трафика на културни ценности. Проектът подкрепи подобен обмен, особено, най-вече между българските и холандските компетентни власти, но това е само една малка стъпка за пълното разгръщане на сътрудничеството с колеги в Европа.

Развитие на Инспектората за културно наследство

Проектът подкрепи Инспектората за (движимо) културно наследство към Министерство на културата и Националната агенция митници с експертни съвети, съдействие за провеждането на семинари, осигуряване на контакти, и др. С Инспектората за културно наследство обсъдихме всички възможни форми и функции на подобен инспекторат, включително тези, отнасящи се до музеите. Пречка за развитието на Инспектората е фактът, че до момента на написването на този текст не е дадено одобрение за значително разширяване на неговия персонал и бюджет. Главното последствие от това е, че Инспекторатът все още не може да изпълни и придвижи с достатъчна интензивност и качество всички предписани задачи, включително сътрудничеството с други подобни структури у дома и в чужбина. Подчертаваме отново необходимостта от държавен инспекторат с пълен капацитет като задължителна функция в изпълнението, прилагането, контрола и надзора на държавните политики в сферата на културното наследство.

Силно се препоръчва по-нататъшното развитие на Инспектората за (движимо) културно наследство. Това се отнася не само да числеността на (високо квалифицирания) персонал, но и до разработването на съгласувани работни политики (приоритети, работна програма, и др.), благоприятни условия за комуникация, и необходимата относителна независимост. Този последен елемент не означава, че Инспекторатът може да не е част от министерство или директорат, а че професионалният подход, комуникацията с други организации в и извън България (включително Брюксел) и бързата реакция в спешни случаи (например в сферата на 93/7) изискват определено ниво на дискреционна власт, което надхвърля свободата, позволена от сегашните процедури или традиционните бюрократични процедури изобщо. В широко приетите модели независимостта предполага също отделяне от единиците, създаващи политики, за да се предотврати смесването на изготвянето на политики и контрола над тях. Професионалната независимост в приоритетите и

подхода предполага Инспекторатът да взема решения относно програмата за надзор и начина, по който се осъществяват проверките. Професионализмът изисква Инспекторатът сам да определя своите оптимални начини за работа с оглед на насърчаването на доброто управление на културното наследство от надзираваните структури (музеи, частни компании) съгласно държавните политики. Разбира се, даването на по-голяма независимост трябва да върви ръка за ръка с надеждно счетоводство и отчет пред по-високите нива в организацията и обратна връзка от страна на тези нива.

#### **4. Гражданско общество и публична администрация**

В българска анкета, проведена през 2005г.<sup>5</sup>, един от въпросите беше “Кой, според вас, трябва да носи отговорност за опазването на културното наследство в България?” С два възможни избора на участник, около 85% от интервюираните включиха “държавата” или Министерството на културата. 35% от участниците включиха общините, около 25% избраха “обществото/общността” и 50% посочиха всякакви типове публични и частни културни учреждения. В друга анкета през същата година<sup>6</sup> със само един възможен избор на участник, държавата и Министерството на културата получиха 65%, докато общините не минаха 6%. Отговорът “всички българи” бе избран от почти 25% от участниците. В нашия проект също имаше доста представители, посочващи държавата като единствено отговорна за опазването на културно наследство, но имаше и хора, според които отговорността трябва да се разпростре по-широко в обществото. Трудност в интерпретацията на подобни мнения е, че въпросът често е по-сложен. В много случаи хората са доволни, че държавата, от името на обществото, е гарант за това, структурите и възможностите за грижа за културното наследство да са достъпни и хората да са достатъчно наясно с неговото значение. Но е друг въпрос дали държавата, отново от името на обществото, трябва също така да има отговорност за прякото изпълнение: да организира цялата работа за опазване и достъп, да надзирава стриктно изпълнението от другите, или да бъде собственик на всички паметници на културата. Забелязва се тенденцията някои

---

<sup>5</sup> Национален център за изучаване на общественото мнение: Изследване на нагласите в културния процес. Проучване сред заети в сферата на културата по метода на пощенската анкета, проведено в периода 17 август — 30 септември 2005 г., 398 анкетирани лица, октомври, 2005 г.

<sup>6</sup> Национален център за изучаване на общественото мнение: Културни нагласи и потребление на културни продукти на българите. Национално представително проучване по метода на полустандартизираното интервю, проведено в периода 06 — 15 февруари 2005 г., 1000 интервюта, в 86 населени места в цялата страна, февруари, 2005 г.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

участници, в отговор на гореспоменатия въпрос, да натоварват администрацията с тази изпълнителна отговорност, докато други не биха отишли по-далеч от това да дадат на държавата обща институционална и надзорна отговорност. В този раздел ние ще обсъдим темата за отговорностите на държавата и на гражданското общество и гражданите, тъй като видяхме голямо объркване по този въпрос, което възпрепятства сътрудничеството и взаимното доверие между заинтересованите хора. Желателно е едно по-голямо общо разбиране в тази посока.

Някои модели

Нека започнем с малко теория. В управлението на изкуството и културата са възможни разнообразни държавни роли. Тук представям едно разделение на четири главни роли, направено от Хилман-Чартранд и Маккоуи<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Harry Hillman-Chartrand and Claire McCaughey, "The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective — Past, Present, and Future" в <http://www.culturaleconomics.atfreeweb.com/arm's.htm>



Кратко име	Държавна форма	Структури изпълняващи ролята	Изборите ще се избират
Инженер	Притежание, контрол и управление	„Политически комисари”	Политически стандарти
Архитект	Промотиране и финансиране	Министерство/отдел	Стандарти за развитие на общината, интерпретирани от бюрокрацията
Спонсор	Финансиране	Съвети „на ръка разстояние” с представители на обществото, професиите и др.	Развиващите се професионални стандарти , както ги възприемат представители в съветите
Съдействащо лице/организация	Създава благоприятни условия: данъчни облекчения, без законови пречки и пр.	Разнообразни структури/системи	няма централни избори; цел е подкрепата на разнообразни дейности; индивидуални приоритети за тези, които поемат инициативата/използват облекченията

Law Journal of NBU, No 3, 2012

В повечето западни страни понастоящем се наблюдава смес от “съдействащо лице/организация” и “спонсор”- ролите на техните държавни организации (като понякога има определено “колебание” между тях в зависимост от настъпващите промени в политическия живот). Причините за избягването на ролите “инженер” и “архитект” включват гореспоменатите аргументи срещу решаващата роля на държавата по въпросите на изкуството и културното наследство. “Архитект”- възгледите често са реализирани по-скоро чрез кампании за повишаване на публичната осведоменост отколкото чрез формални процедури. В “спонсор”- модела, за да се избегне липсата на демократичен контрол в случая на съветите на една ръка разстояние, в повечето случаи (член на) правителството има властта за окончателно решение и се наблюдава случаят отговорник срещу парламент. Това включва и отговорността за отклонения в техните решения от препоръките, изготвени от съветите. След тези уточнения, трябва да добавим, че отговорностите за наследството могат да се различават от тези за изкуството и съвременната култура; наследството е по-често възприемано като въпрос за обществото като цяло, което води до по-голяма намеса от страна на държавата.

Практика в България

По време на нашия проект забелязахме в България различни неясноти относно ролята на държавата в сферата на културното наследство, както и непълни анализи и често по-скоро теоретични възгледи. Това води до объркване, неефективност и липса на внимание (истинско внимание под формата на действия) за определени проблеми и обекти на наследството. От първостепенно значение е постоянството в правителствените избори и съзнанието за него както у гражданите, така и у държавните служители. И, разбира се, преди да се правят избори, е необходим изчерпателен анализ за последиците от тези избори в реалния живот. Например, ако се обмисля поддържането на изпълнителен държавен контрол над единични наследствени обекти, то преди да се вземат такива политически решения, трябва да се вземат предвид разходите, необходимите процедури, негативните ефекти от недостатъчната способност за своевременна обработка на молбите, избягването и заобикалянето на процедурите от страна на гражданите, ако те се окажат твърде сложни или отнемат време, реалните възможности за прилагане (т.е. едновременно възможен за реализиране и приемлив план за прилагане), и др. По наше мнение, в българската ситуация, разнообразието от

Law Journal of NBU, No 3, 2012

гледни точки за ролята на държавата е такава, че горещо препоръчваме да се проведе открита и отворена дискусия, базирана на коректни изчисления за последиците, относно желаната роля на държавата в създаването на политики. Необходимо е да се постигне най-малкото по-добро осъзнаване на този въпрос у заинтересованите акционери, тъй като това е предпоставка за взаимно разбиране в конкретните случаи.

Примери в други страни

Осъществяването на управление на културно наследство в други страни показва, че е практически невъзможно за държавните власти или дори местните управи да поемат грижа на изпълнително ниво за всички културни паметници и обекти; а е широко разпространено мнението, че това дори не е желателно. Практически невъзможно е да се повери на държавата пълната отговорност за цялото наследство поради големия брой обекти и паметници, липсата на персонал и бюджет на централната власт и — във връзка с това — безсилието да се налагат политики. Натоваването на обществените власти със задачи, които те не могат да изпълнят, води до липса на качество и на доверие. В България има много примери, които показват разликата между политики (и често отговорности), заложи в законови постановления, и практиката в реалния живот. Пример за това е лошото състояние на много паметници, които нито собствениците, нито държавата имат пари да запазят и възстановят. Друг пример е големият мащаб на грабежите и кражбите от археологически обекти, както и от църкви, което до голяма степен е улеснено от много ниските нива на контрол на това обширно наследство. И в двата случая, решенията на тези сложни проблеми не могат да бъдат намерени само чрез стоварване на отговорността върху обществените власти, дори ако им бъдат предоставени по-голям бюджет, правомощия и др. Крайно необходимо е съвместното сътрудничеството между властите, организираното гражданско общество и гражданите.

Да се даде на държавата изпълнителната отговорност за всички паметници не е желателно поради същностната природа на културното наследство. Не друг, а обществото, в най-общ смисъл, трябва да му придаде значимост, за да може материалните останки от миналото да се квалифицират като наследство в истинския смисъл на думата. И именно отделните членове на обществото, организирани в граждански структури и асоциации, са главният източник на интерес и енергия за опазването и достъпа до паметниците. Ако обществото, гражданите, не покажат

Law Journal of NBU, No 3, 2012

интерес или не приемат емоционално като свой определен “паметник”, всяко решение от страна на публичната администрация да го пази губи своето значение. Възлагането на изпълнителни отговорности на държавата, особено на правителството, оставя гражданите незаинтересовани. Също така, в България, на дискусиите, които посетихме, бяха споменати голям брой случаи, в които държавната намеса в контрола по опазването на паметници е довела до отдръпването на частната инициатива. Така че не е препоръчително държавната бюрокрация да поеме цялото изпълнително управление или дори да надзирава твърде отблизо и да решава за всеки частен случай. Друго нещо обаче, свързано с институционалната отговорност на държавата, спомената в първия параграф на този раздел, е, че публичната администрация на национално и/или местно ниво, от името на обществото като цяло, трябва поне да улесни и да създаде условия, така че да се полага добра грижа за обекти, които обществото смята за значимо наследство, и да се надзирава полагането на тази грижа. Важно заключение от казаното по-горе е най-малкото това, че устойчивото управление на културното наследство изисква споделена отговорност и че властите и гражданите трябва да работят заедно. Трябва да е ясно, че разработването на такъв подход, макар вече да има прекрасни примери, ще отнеме време. Важно средство е да се осъществи реална децентрализация на държавните отговорности в посока регионални и местни нива. Разработването на балансиран подход изисква взаимно доверие и обединяване на енергията на частните и обществените инициативи. За да се постигне това, е необходимо изработването на конкретна политика: става дума за сложни процеси, включващи интензивно общуване и развитие на нови начини за сътрудничество.

Утвърждаване на гражданското общество

За да може да се осъществи сътрудничеството между администрацията и частната инициатива, което защитихме по-горе, би било от крайна полза гражданите да се организират в неправителствени и други структури, които гарантират приемственост в целите и ангажираност. В сферата на управлението и ръководството на културното наследство в България понастоящем няма такова високо развито организирано гражданско общество. Ала за да се предприемат активни действия, да се стимулира обществената ангажираност с културното наследство и да се обогатят националните и местни административни политики и програми е необходимо определено ниво на развитие на гражданското общество. По тази причина проектът се опита да допринесе

Law Journal of NBU, No 3, 2012

за развитието на редовни контакти и сътрудничество между тези граждански обществени организации, които успяхме да идентифицираме. Избраният начин беше чрез инициране и съдействие за организацията на т. нар. “работна общност”, в която заинтересовани и ангажирани хора от сферата на гражданското общество обменят опит, разработват подходи към набелязаните проблеми и се свързват с играчи в техните собствени мрежи във връзка с тези идеи и дискусии. Тази “работна общност” е отворена за държавни служители, които също работят в тази сфера и наистина се присъединиха с по-скоро наблюдателна роля, насърчавайки комуникацията между частния сектор и, в този случай, Министерството на културата.

Гражданите

Не на последно място, нека кажем нещо за ролята на отделните граждани. Заедно те образуват “гражданско общество” в смисъла, в който този термин е използван тук. Но те имат също така и най-обща индивидуална отговорност. Най-малкото, да се грижат надлежно за своите притежания, като ги регистрират и документират за самите себе си във всички законови рамки (да могат да докажат собствеността им, напр. пред застрахователните компании при загуба или кражба като начин за борба с престъпността), и също като спазват законите и регулациите за опазването на културното наследство и контрола по износа и за сътрудничеството с властите за опазването на наследството и борбата с незаконните действия. Да накараш гражданите да правят това изисква най-малкото повишаване на осведомеността, предпоставка за което са рекламните кампании. Но, от друга страна, важни условия са и доброто отразяване на тези въпроси от пресата и медиите и постоянната готовност за диалог и откритост от страна на властите. Що се отнася до конкретни въпроси като борбата срещу грабежите, очевидно са необходими много повече мерки, за да се постигне реален общ подход от страна на властите и на гражданите — но, отново, обсъждането на този въпрос тук би ни отвело отвъд целите на тази статия.

Създаване на политики и законотворчество

Задача на екипа по проекта беше да проучи съвместимостта на българското законодателство с Регламента и Директивата на ЕС (и техните по-късни поправки) и ако е необходимо, да даде препоръки. Министерството на културата осъществи пригодяването на българските закони към правилата на ЕС. По-нататъшното развитие на политиките и законодателството за управлението на културното наследство

Law Journal of NBU, No 3, 2012

представлява по-скоро проблематичен въпрос в България, и не просто защото проблемът за това как обществото се отнася към културното наследство е изключително сложен. По време на дискусиите с екипа по проекта бяха открити няколко основни проблема, които ще обсъдим в този раздел.

Диалог

Първият проблем е широкото разнообразие от мнения относно редица въпроси. Макар и сериозният характер на проблеми като грабежа и незаконната търговия да е всеобщо признат, решението все още е далеч поради противоречивите мнения по редица въпроси, за които изглежда е трудно да се проведе решителен диалог. Една от мерките в стремежа да се реши този проблем би била дискусиата да започне с фокусиране върху визиите за политики в дългосрочен план. Това формулиране на политиките като отправна точка за разработването на законови правила и други мерки се състои главно от информиран анализ на проблемен въпрос и прието заявление за желаните резултати в бъдеще (в този район да кажем след 10–15 години). Много е възможно постигането на съгласие по основните визии за бъдещето да е по-лесно отколкото постигането на съгласие по практическите мерки в краткосрочен план. Важна е именно главната далечна цел, а не детайлната природа на първата миля, която трябва да изминем. Следващата стъпка би била изготвянето на мерки в краткосрочен и средно сочен план. Като един от инструментите в подобен набор от мерки законодателството може да изиграе важна роля, давайки правна основа за конкретни действия. Разработването на мерки и законодателство с оглед на една съгласувана дългосрочна политика, би било по-надеждно и приемливо и, следователно, по-ефективно от аналогични краткосрочни мерки, но без консенсус в дългосрочен план.

Един пример, свързан с редица предизвикателства, е как държавата, музеите, и др. трябва или биха постъпили в сферата на частните колекции от антики или, по-общо, колекции от културни артефакти, а също частното или публично придобиване на такива предмети, ако те са с неясен или незаконен произход. Правилата, доколкото е необходимо, трябва да се съвместят с една по-широка визия относно поведението спрямо културното наследство. Начин да се постигне известен консенсус би било фокусирането върху обща визия в дългосрочен план, която на свой ред показва пътя за постепенните мерки, съобразени с настоящата ситуация. Друг проблем, свързан с този, е как да се противостои на широко разпространеното разграбване на археологическите

Law Journal of NBU, No 3, 2012

обекти: необходимият набор от политики е твърде широк по отношение на времевата рамка и сферите на подход (включително, социално-икономическото развитие, инфраструктурата и устойчивия туризъм), за да може да бъде обхванат от културното или което и да е законодателство.

Социо-политически контекст

В тясна връзка с първия раздел е социално-политическият контекст в сферата на културното наследство, който влияе върху оценяването на предложенията на базата на елементи, доста различни от тяхното съдържание, и фактически възпрепятства широкото приемане на правителствените предложения, засягащи наследството. Този проблем затруднява разработването и приемането на ново законодателство в тази сфера фактически от 90-те години. Един такъв фактор е сравнително високата степен на политическо непостоянство и произтичащата от това липса на действителен напредък: разработването на политики в сферата на културното наследство изисква времеви отрязък и последователност, която очевидно не е била постигната досега. Други актуални проблеми са липсата на взаимно доверие (или недоверие, породено от отношенията по време на стария режим) и недостатъчните демократични приоритети и подходи. Субективните и партийните оценки възпрепятстват конструктивния диалог и резултатите дори на техническо ниво. Това води до механизъм, в който е изключително трудно да се създаде ориентация, споделена и от политическите, и от гражданските акционери и достатъчно широка подкрепа за което и да е предложение по политиките. Да се намери изход от този порочен кръг е, преди всичко, предизвикателство за заинтересованите лица. Всеки такъв изход включва сериозна грижа за внушаването на определени подходи и възгледи у разнообразен кръг от акционери. Подобно внушение относно развитието на политики в контекста на акционерите и свързаните дейности трябва първо и преди всичко да се съсредоточи върху едно минимално приемане на избрания подход за създаване на нови политики. Ако акционерите принципно се съгласят с подобен подход, те по-лесно биха приели съдържанието на проблемни дефиниции, предложени политики и избор на инструменти. Убеждаването е постоянна дейност по-време на процеса на разработка. То изисква надежден анализ на акционерите, което разбира се е необходимо и за проблемния анализ. И, на по-лично ниво, то изисква приемане и свободна обмяна на

Law Journal of NBU, No 3, 2012

мнения за миналото такова, каквото е наследено в умовете на заинтересованите хора, и за съответните ценности на настоящето.

Изпълнение

Друг проблем, който ни направи впечатление, са трудностите в изпълнението и прилагането на законодателството; практическите и бюджетни ограничения, както и съществуващите интереси възпрепятстват необходимите мерки. Най-релевантният пример за бюджетен и приоритетен проблем в този “Матра” проект бе ниският бюджет и капацитет на персонала, които изпълнителната власт бе отделила за работата на Инспектората за движимо културно наследство. Особено след датата на присъединяване (отваряне на границите с ЕС) Инспекторатът далеч няма капацитета да разработи и упражнява адекватен контрол и надзор в сферата на износа на предмети на културното наследство и опазването на такива предмети в обществените и частните колекции.

Най-общо казано, по време на дискусиите често се случваше говорещите да формулират своите визии в дългосрочен план, но под формата на решения, предложени в краткосрочен план, като обаче не отчитаха бюджетните и практическите последици и пречки. В такива случаи за предпочитане би било едно постепенно развитие в посоката на желания резултат в дългосрочен план. Също така, и това е още един проблем, несъответствията между законите и правилата, от една страна, и практическите възможности за прилагането им, от друга, подкопават доверието в държавата и намаляват взаимното доверие в гражданското общество, тъй като някои хора си позволяват свободата да заобиколят правилата, а други — не.

Изборът на ефективни инструменти за изпълнението на политиката е основна дейност в създаването на политики. Примери за такива инструменти са: такси, субсидии, кампании за повишаване на обществената осведоменост, образование, инфраструктура и най-накрая закони и регулации. Изборът на инструменти изисква стабилен анализ, в който се дефинират най-важните вериги от причини и следствия в сферата на политиките. Това осигурява възможност да се идентифицират тези елементи, които могат да бъдат повлияни най-успешно, и да се изберат правилните инструменти. Анализът на последициите от определен инструмент или мярка трябва да бъде взет под внимание, за да се прогнозира последициите и страничните ефекти в други сфери. Изготвянето на анализи на последициите е ключовият начин да се



Law Journal of NBU, No 3, 2012

осигури ефективност и приложимост на предложенията. Данъчното/бюджетното въздействие на предложенията трябва да бъде изчерпателно анализирано, преди да се внесе предложение към парламента. Реалистичните планове за изпълнение трябва да представят преглед за това кое може и трябва да бъде организирано, насърчено и др., за да се подsigури изпълнението на политиката в реалния живот. Трябва да се определят условията за изпълнение в други области на политиката, законодателството, инфраструктурата и др. И, връщайки се към забележката по-горе, планирането на спазването и прилагането на закона е ключов елемент във всеки план за изпълнение.

Сложност

Не на последно място, трябва да споменем сложността на въпроса: създаването на политики в областта на културното наследство е свързано с голямо разнообразие от мерки (закони, подзаконови актове, реклама и други инструменти в широк кръг обществени области) с един сложен комплекс от проблеми, визии и социални и икономически ценности. Почти е невъзможно да се обемат релевантните въпроси в един единствен процес на разработка. Един закон за културното наследство може да обхване много аспекти, но законодателството и изпълнителната практика в сферите на наказателния кодекс, законодателството за собствеността, данъчната система, митническото законодателство, и др. също имат последици от първостепенно значение. Визиите в сферата на културното наследство не съществуват сами по себе си, а са повлияни от развитията в други сфери. Например, намирането на приемлив баланс между обществения интерес, от една страна, и индивидуалната свобода и законовата сигурност, от друга, е въпрос, който фигурира и в много други области като, да речем, екологичните проблеми, биологичната и геологичната история, градското планиране и др.

Създаването на политики като процес

Реализацията на програма за създаване на политики, включваща анализа и по нататъшното развитие на широк обхват от мерки и дейности в сферите на няколко министерства и други структури, е задача, изпълнена с предизвикателства. Както споменахме по-горе, необходим е интензивен и внимателен анализ на сферата на политиките за културно наследство, за да може да се развият политики и инструменти, всяка със своите собствени последици, по начин, последователен по отношение на съдържанието и разполагането им във времето. Поради сложността на сферата и

Law Journal of NBU, No 3, 2012

динамиката на обществото, планирането на ефективен надзор и оценка също така е важен елемент в създаването на политики.

Последната забележка показва ясно, че процесът на създаване на политики за управление на културното наследство никога няма да бъде завършен. Наблюдаваната динамика изисква цикъл от разработване, изпълнение и оценка. По тази причина в Европа и на други места бе универсално приет т.нар. подход “цикъл на политиките”<sup>8</sup>

## **5.ЕВРОПЕЙСКИ ПОЛИТИКИ ЗА КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО**

### ВЪВЕДЕНИЕ

По отношение на културата в Европейския съюз съществуват множество думи табу. Сред тях особено се откроява идеята за “хомогенност”. Всяка страна, по-скоро всеки регион и общност трябва да разполагат с възможно най-голяма свобода да съхранят собствения си характер, профил, колорит и нюанс. Да се уеднаквят културите е последното, което страните членки биха искали да видят като резултат от процеса на унифициране от последните десетилетия. В известен смисъл прочутият феминистки и малцинствен девиз “Да си различен отличава,” може лесно да се отнесе и към културното наследство. Но ЕС изисква пълно единство, когато препоръчва на страните членки прилагането на ЕС Регламент 311 (еднакъв контрол при износ извън територията на ЕС) и да инвестират в съвместна работа по отношение на ЕС Директива 93/7 (връщане на незаконно изнесени, намиращи се под национална закрила културни богатства). Възниква ли проблем? Би трябвало да кажем, че не възниква. Осъществяването на необходимите институционални промени и осигуряването на възможно най-голямо съответствие в извършването на взаимните проверки и контрола ще породят, естествено, известни напрежения. Но остават и други области на значително разминаване, които изискват внимание. Една от тях са множеството различни начини, по които страните решават на какви основания и как определят нещо като свое национално богатство.

---

<sup>8</sup> 4 Вж. напр.: <http://www.geocities.com/~profwork/pp/agenda/index.html> за кратко обяснение; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/benefits/prog\\_improv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/benefits/prog_improv_en.htm) за приложение в контекста на регионалната политика на ЕС; [http://lgi.osi.hu/publications\\_datasheet.php?id=112](http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=112) за надежден източник за процеса на разработване на политики и административни документи. Съдържа кратко описание на прост цикъл на политиките. Документът (достъпен и на български) е полезен, но, за да го разбере, читателят ще трябва да вникне по-дълбоко в съвременната политическа логика.

## НАЦИОНАЛНИ СИСТЕМИ ЗА ЗАЩИТА НА КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО В ЕВРОПА

Широкият набор от различни подходи на отделните страни относно дефинирането на “национално богатство” варира от крайно рестриктивни до почти нехайно либерални. Разнообразието от отговори на въпроса “Какво искаме да опазим като нация?” може, все пак, да се сведе до три групи противоположни принципи. Те са следните:

1. моментът: дали една страна избира да определи даден обект като “национално културно богатство” *a priori* или *ad hoc*;
2. дали се определят конкретни обекти или категории; и
3. дали страната отдава по-голямо значение на колективния или на частния интерес.

Като се имат предвид множеството варианти, комбинациите от изборите в тези три полета винаги водят до уникална “национална” позиция. Нека разгледаме тези полета по-отблизо.

Едно определяне *a priori* е приложимо в ситуации, при които правителството решава предварително кой обект или категория обекти да бъдат защитени национално. Подобни интереси са до голяма степен в интерес на собственика, защото дават висока степен на сигурност по отношение на продажба в чужда страна или (временно) изнасяне. Наред с това, правителството поема съществен финансов риск, в случай че законодателството на страната допуска възможност за правно призната привилегия или в други случаи я налага. И обратно, *ad hoc* решенията на въпроса дали дадени обекти да останат в страната при случаи на продажба или износ гарантират на правителството възможност за избор, но съответно усилват несигурното положение на собствениците. Те никога не могат да бъдат сигурни, преди момента на продажба или опит за износ, относно изхода на намислената сделка. Същите основания се отнасят и до избора между отделни обекти, обичайно описани в списъци, и целите категории. Списъците, съдържащи конкретно изброени обекти, обслужват интереса на собственика, защото дават максимална прозрачност на статута на собствеността, но наред с това са скъпо

Law Journal of NBU, No 3, 2012

струващи за продължителна поддръжка, просто защото трябва да се проверяват, контролират и обновяват. Категориите, от друга страна, които използват по-широки дефиниции като “всички монети от този и този монетен двор, по-стари от едн колко си години, или поне от толкова или толкова” са много по-лесни за съставяне, но обектите, които стоят зад тях, по-трудно подлежат на проследяване, още по-малко на контрол. Ето какъв избор са направили някои държави: Великобритания използва *ad hoc* система за обозначаване на отделни обекти. Гърция използва *a priori* система, основана на категории. Кралство Нидерландия и Унгария също използват *a priori* системи, но ги прилагат само спрямо отделни обекти или колекции, които са частна собственост, а не към цели категории. Напрежението, което се поражда от избора дали да се привилегирова общият дали частният интерес, се очертава ясно, ако размислим над следното: в някои страни членки на ЕС собственикът може напълно да изгуби обекта в една *ad hoc* система, която го категоризира като национално защитен и съответно неотчуждаем; или ако е дадено постоянно разрешително за износ, собственикът можа да се окаже принуден да заплати онова, което се смята за “щети за обществото”. Културното наследство в такива случаи се възприема във висша степен като отнасящо се до цялото общество, затова правителството, като представител на общността на моралните притежатели, получава компенсационно плащане от частния собственик. Това може да се случи в някои от средиземноморските държави, например в Гърция. Донякъде обратна е ситуацията в страните — предимно в северозападните, — в които притежателят получава справедлива компенсация в случаите на придобиване чрез правно призната привилегия на държавата за първа откупка. Това може да има или да няма задължителен характер. Във Франция, например, администрацията е задължена да действа по този начин. В Кралство Нидерландия държавата се съобразява с това предписание в зависимост от размера на съответните финансовите фондове, докато във Великобритания правителството има задължението само да опита да набере средствата от трета страна и то в ограничен период от време.

### КРИТЕРИИ

Големият проблем, естествено, е да се отговори на въпроса “какво представлява национално културно наследство?”. На практика той лесно се свежда до въпроса за защитата и опазването. Тази фраза тогава се формулира така: “кои обекти на културно

Law Journal of NBU, No 3, 2012

наследство трябва да се предпазят от напускане на страната?”. В повечето държави, това е равнозначно на: “кои предмети заслужават да бъдат национално защитени?”. Там, където тези критерии са разработени (а в страни, използващи категоризация, те естествено не са), те могат да бъдат сведени до (а) обща социална значимост; и (б) конкретна стойност. Да разгледаме три примера: Кралство Нидерландия, Фландрия и Великобритания.

Според холандския закон от 1984 г. министърът на културата одобрява списък с конкретно изброени предмети от културно значение, които бидейки “незаменими и крайно необходими” трябва да бъдат защитени, т.е. съхранявани в страната като част от “холандската национална собственост” (терминът наследство тогава още не беше на мода). За оценяване на функцията им като ключови обекти в национален план се използват допълнителни критерии:

- символ: напомня за личности/събития от съществено значение за холандската история
- връзка: водещ елемент в развитието от съществена научна важност за Кралство Нидерландия
- основа за сравнение: има съществен принос за изучаването на познанието за други обекти.

Тези критерии се прилагат от специален комитет, подчинен на независим Съвет по културата, назначен от Кралицата и съветващ министъра на културата. Обектите от публичните колекции не се включват в този списък, тъй като етичният код на музеите е смятан за достатъчно надеждна защита срещу неразумни посегателства, като наред с това има много точни процедурни ограничения за продажбата на държавната собственост. На всеки десет години целият списък се обсъжда, оценява и обновява, там където е необходимо. Докладът се дискутира в Парламента. “Защитата”, която е най-важна в този подход, се изразява в определянето от страна на министъра на даден обект (понякога на цяла колекция) за защитен, което предотвратява възможността да бъде изнесен от страната без категорично предварително разрешение, дадено след консултация и със собственика и със Съвета по културата. Окончателният списък съдържа описание на обекта, основание за включването му, името на собственика и местонахождението му (и двете само с позволение на собственика — бил той частно

Law Journal of NBU, No 3, 2012

лице или институция). Този списък е достъпен за публично ползване (с изключение на информацията за името на собственика и местонахождението).

Системата на защита във Фландрия, при която забележителното е, че говорим не за нация, а за политическа и културна общност, е приета от парламента през 2002 година. В общи линии тя наподобява холандската, с тази разлика, че към трите гореспоменати функции, обектът може да бъде и от изключително художествено значение. Този аспект е пропуснат в холандската система, защото е смятан за твърде широк критерий и пораждащ безкрайни дискусии на тема вкус. В допълнение, холандските понятия “незаменим и крайно необходим” са леко променени във фламандската система на “редки и незаменими”, към което показателно е прибавено трето понятие — “значим за (фламандската) общност”.

Заслужава си да отбележим, че фламандската система не се съобразява с традиционните деления по академични дисциплини, но принуждава своята комисия за наследство, която е подобна по степен на независимост на холандската, да предприема стъпки, ловко пресичащи академичните граници на подходящите места. Вместо да зачита академичните граници, от комисията се очаква тя да съсредоточи вниманието си върху значението на даден обект в смисъла на значимостта му за фламандската общност като цяло, върху неговия ранг, така да се каже, в една йерархия на редкостта и незаменимостта, и в смисъла на неговата функция за съхранението на колективната памет, като фактор за разбирането на социалното развитие, на историята на науката или на значителни художествени явления.

Съобразно английския начин на действие при защита на културно наследство, както вече видяхме, не се ползват списъци, а се взема конкретно решение дали определен предмет може да се изнесе или не, към момента, в който той подлежи на износ. Този похват е известен като “критериите на Уейвърли”, по името на първия председател на Комисията, занимаваща се с такива решения. Когато взема решение относно износа на един предмет, комисията се ръководи от три най-обща положения, за да определи дали този предмет е буквално:

- "толкова тясно свързан с историята и националния живот, че би било нещастие той да напусне страната, и

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- "има изключителна естетическа стойност, или
- има изключителна стойност за проучването на определен клон на изкуството, образованието или историята."

Във Великобритания прилагането на тези критерии на практика води до чести и разгорещени дискусии както в парламента, така и в медиите, понеже предметите, които стават повод на такива обсъждания, в мнозинството от случаите изискват огромни средства, които правителството трябва да прави усилия да събира, обръщайки се към трети лица. Тъй че, въпреки мъдростта на цялата тази процедура, и тук не липсват предизвикателства.<sup>9</sup>

#### **6. Нидерландия и способа ѝ за опазване на културното наследство**

След 1951 г. Европейският съюз пое по дългия път към един по-силен, по-демократичен и по-стабилен континент, където човек показва уважение към конституционната държава и човешките права и където вътрешният пазар може да предложи много икономически предимства на всичките 450 милиона жители. В последните десет години просперитетът в ЕС нарасна, също както и работните места. Разширението повлия не само на стандарта на живот, на регионалното и социалното развитие, но също и на (опазването на) културното наследство. Един разширен вътрешен пазар създава също така по-широко разнообразие от културни ценности и културни стандарти, както толкова добре обясни Ян Фигел, член на Европейската комисия по въпросите на образованието, обучението, културата и младежта от 2004 г.: културата е "стандарт за човешко достойнство; тя не включва само картини или сгради културата е средство, което може да бъде използвано, за да създава хармония".

Културата има материални и духовни измерения. Някои виждат изкуството в неговата конституираща роля за културата изобщо, "като част от един континуум и екосистема на креативност и новаторство да достига далеч отвъд техните присъщи стойности и да засяга проблеми и политически сфери като общественото сцепление, икономическото новаторство, обновлението, креативната икономика и икономиката на знанието, насочените навътре инвестиционни стратегии, туризма и качеството на

---

<sup>9</sup> Вж. общата декларация на директорите на водещите музеи в Европа от 2003 г.: "Saving Art for the nation: a valid approach to 21st-century collecting?" ("Съхраняване на изкуството за нацията: валиден ли е този подход за колекционерството през XXI век?"), публикувана в: The Art Newspaper, 142, Dec. 2003., стр. 23-26.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

живот”. ЮНЕСКО предлага съизмеримо широка дефиниция. Други биха искали да сведат изкуството до отделни сектори, като културните ценности, които най-общо могат да бъдат дефинирани като “преносим обект, който има историческа, художествена, научна или религиозна стойност и чието запазване е важно за определена група хора”. В ЕС се полагат големи усилия за опазването на културните ценности. Това се вижда от големия брой проекти, ръководени от известни европейски изследователски институти, и от продължителното търсене на решения за законовите пречки, като например инициативата за мобилност на културните колекции опазване на културното наследство на национално и на европейско ниво

Неотдавна площта на ЕС нарасна, за да включи още дванадесет страни от Централна Европа, и заедно с Кипър и Малта, сега наброява 27 държави членки. Пред други седем страни стои перспективата за присъединяване. Все пак нарастването на културния трафик между държавите членки съдържа също така риск за безопасността и сигурността на културните ценности. Обемът на кражбите на произведения на изкуството и на нелегалната търговия с културни ценности представлява сериозен проблем в Европа. Въпреки, че се оказва трудно да се представят точни данни, тъй като много от транзакциите са извън нашия обсег, е добре известно, че много археологически обекти в Италия, Гърция и България са подложени на ограбване и че много произведения на изкуството се крадат от музеи, частни домове, архиви и библиотеки в страни като Италия, Франция, Обединеното Кралство, Испания, Полша, Унгария и Чешката република. В Кралство Нидерландия тези проблеми също са налице. Прогнозата е, че (организираната) престъпност в сферата на културните ценности в момента нараства и се очаква да продължи да го прави. Това се дължи главно на глобализацията на икономическите отношения, възможностите за пране на пари и доходоносния пазар на изкуството, растежа в туризма, нарастването на секуларизацията и загубата на уважение към култовите места.

Най-належащите проблеми на новите държави-членки и на европейските страни, които (още) не са членки на ЕС, са незадоволителната регистрация на културни ценности и липсата на достатъчен контрол по външните граници на ЕС, въпреки инвестициите и подобренията в безопасността и сигурността, в частност, по източните граници. Все още има да се върши много работа в полето на сътрудничество между



Law Journal of NBU, No 3, 2012

контролиращи и надзираващи агенции с оглед на вноса и износа на културни ценности, подобряването на мерките за сигурност и надлежното регистриране на архиви, библиотеки, църковно наследство и археологически обекти, както и централизирана регистрация на откраднати произведения на изкуството и регистрацията на (движимо) защитено културно наследство.

**Холандският Държавен инспекторат за културно наследство**

В Кралство Нидерландия Държавният инспекторат за културно наследство надзирава опазването и защитата на културното наследство, представляващо национално богатство. Държавният инспекторат за културно наследство в Хага е отдел на Министерството на образованието, културата и науката. На национално ниво той надзирава опазването и защитата на националното културно наследство: (1) колекции от изобразително изкуство,естествена история, етнология и нумизматика, (2) археологически находки от разкопки, (3) държавни архиви и (4) архитектурни паметници. Инспекторатът гарантира спазването на закона и предлага подобрения в управлението на и грижата за културното наследство и неговото подходящо ръководство. Когато е необходимо, Инспекторатът се намесва в случай на инциденти и бедствия. Що се отнася до Европейското културно законодателство, Инспекторатът е компетентната власт. Инспекторатът работи в тясно сътрудничество с холандските Митници от влизането в сила на Европейското законодателство през 1993 г. и способства за професионалното обучение на лица за културни контакти, тъй като повишава тяхната осведоменост за значението на националното и международното опазване на културни ценности, за културното законодателство и начините за установяване на възможен незаконен износ от ЕС. Влязло е в сила Рамково споразумение между Министерството на финансите и Министерството на образованието, културата и науката, в което са записани споразумения в сферата на законодателството и прилагането на закона.

Проблеми, засягащи вноса

През последните десет години Кралство Нидерландия редовно се сблъсква с незаконния трафик на културни ценности. Най-общо, може да се каже, че повечето културни ценности обикновено се откриват на международното летище Schiphol в

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Амстердам и на пристанището на Ротердам. Повечето обекти са открити по време на обичайния митнически контрол. Най-значимите случаи на нелегален внос в Кралство Нидерландия са скулптури, откраднати от храма Банти Чмар, част от храмовия комплекс Ангкор Ват, Камбоджа, атласи, откраднати от библиотеки в Русия и Украйна, и културни ценности, откраднати от Тайланд и Камбоджа. Освен това, бяха заловени предмети от Аржентина, Молдова, Пакистан и Афганистан. Всяка година Инспекторатът се сблъсква с приблизително от 15 до 20 случая на нелегален внос на културни ценности, откривани от Митниците по време на рутинни проверки.

В някои случаи конфискуваните културни ценности са върнати на техните законни притежатели. Но не във всеки случай е възможно да се докаже незаконен износ от страната на произход (макар понякога да е ясно, че обектите не може да са напуснали легално страната без разрешението на властите). Освен проблемите с установяване на произхода на предметите, също така стана ясно, че нито Инспекторатът, нито Митниците имат законовите средства и компетенции, за да действат адекватно. С одобрението на прокурор в някои случаи е възможно да се върнат заловените културни ценности в страната на произхода им, ако е възможно да бъде доказана кражба или търговия с крадени вещи. В такива случаи това се осъществява на базата на нашия национален наказателен закон, а не на базата на специален културен закон. Освен това, възникнаха и други проблеми в борбата с незаконния трафик. Тези проблеми ни подтикнаха да организираме конференция по този въпрос по време на Холандското председателство на ЕС през 2004 година.

**Ротердамската конференция от 2004 г. по въпросите на незаконната търговия**

Конференцията "Незаконна търговия: борбата с незаконния трафик на културни ценности в рамките на ЕС" в Ротердам (8-9 ноември 2004) беше съвместно организирана от Министерството на финансите, Министерството на правосъдието и Министерството на образованието, културата и науката. По време на конференцията на участниците (100 души от 29 европейски страни) и на представителя на Европейската комисия бе представен изследователският доклад *Незаконен трафик на културни ценности в Кралство Нидерландия*. Причината за публикуването на изследователския доклад бе растящата загриженост в Кралство Нидерландия (а също и в други държави

Law Journal of NBU, No 3, 2012

членки на ЕС и в Европейския парламент) относно нарастването на глобалната незаконна търговия с културни ценности. Това причинява непоправими щети не само на западните страни, но особено на икономически по-слабо развитите страни по целия свят. Докладът се опита да осветли по-добре характера, обема и различните форми на незаконна търговия към и от Кралство Нидерландия, служейки за отправна точка на много дискусии по време на Конференцията. Поканени бяха колеги от Полицията, Митниците и различни културни институции, за да обсъдят възможните подобрения в сътрудничеството между всички засегнати агенции и ефективното прилагане на законови средства. Основните заключения и препоръки бяха:

- необходимостта от централен регистър на откраднати културни ценности във всяка държава членка на ЕС, достъпен за служителите на изпълнителната власт във всички държави членки;
- увеличаване на властта на Митниците на държавите членки да проверяват и проучват всеки внос на културни ценности и да го задържат за разпознаване;
- задължаване на европейските и национални институции да създадат унифициран начин на процедиране по отношение на усилията за контрол;
- по-добра координация на европейско ниво относно установяването на "право на собственост"; нуждата от общонационални разследвания на характера и мащаба на незаконната търговия с културни ценности във всяка от държавите членки;
- необходимостта от координирана борба с организираната престъпност.

#### **Последствия от конференцията**

В Кралство Нидерландия заключенията и препоръките от конференцията доведоха до нови дейности в това поле, не само на програмно, но и на изпълнително ниво (Държавен Инспекторат, Митници), а също и във връзка с прилагането на закона (Полицията). Бе създаден междуведомствен ръководен комитет, който да разработва варианти за подобрене на сегашното състояние. Членовете на комитета включват старши служители от Министерството на правосъдието, Вътрешното и Външното министерство, Министерството на финансите и Министерството на образованието, културата и науката. Целта на комитета е да допринесе за подобряването на сътрудничеството между всички институции, включени в борбата с незаконната

Law Journal of NBU, No 3, 2012

търговия на културни ценности. Първостепенна задача на комитета е да съгласува разнообразните инициативи и да реализира препоръките от конференцията.

Освен това, бе поставен конкретният и важен въпрос как да добием по-добра представа за нелегалните потоци на културни ценности към и от Кралство Нидерландия.

Министерството на правосъдието финансира проучване на търговията с предмети на изкуството като продължение на резултатите от изследователския доклад и като последствие от заключенията на Конференцията. Целта на проучването (ноември 2006-юли 2007) беше:

Консултативна комисия от високопоставени служители от сферите на музеите, правосъдието, Полицията, Митниците и търговията с предмети на изкуството подкрепиха изследователското бюро. Проучването се състоеше в изследване на литературата по въпроса, интервюта с представители на търговията с предмети на изкуството и на изпълнителната власт. Също така бяха посетени търгове и панаири на изкуството и за оценяването бяха използвани протоколи от Данъчната и Митническата администрация и Търговската палата. На 20 ноември 2007 г. резултатите от изследването "Изящните изкуства, Превантивен преглед на холандското изкуство и търговията с антики" бяха представени на специална среща по време на панаира за изящно изкуство и антики 'rAn' в Амстердам на представители от света на изкуството, музеите, държавни чиновници и съдебни служители.

Проучването показва, че в Кралство Нидерландия играчите на пазара на изкуство и антики са купувачи, продавачи и посредници; търговците се появяват във всяка една от тези роли. Посредниците са предимно аукционни къщи и панаири на изкуството, като интернет аукционите печелят популярност. Холандският пазар на изкуство и антики може да бъде характеризирани като доста хетерогенен, съставен от по-големи и по-малки ниши, всяка от които има свой собствени икономически регион. По-големите аукционни къщи като Кристис и Сотбис са клонове на големи организации и международен обхват. Няма главна търговска асоциация; ролята на организациите-чадъри е относително малка. Броят на организациите в сектора на изкуството и антиките в Кралство Нидерландия е между 4 000 и 6 500. Съдейки по данните от

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Данъчната и Митническата администрация, търговията с изкуство има годишен оборот между 500 и 700 милиона евро.

Що се отнася до прегледа, проучването доказва, че ценните стоки са по дефиниция застрашени от престъпността; следователно произведенията на изкуството и антиките са уязвими за кражба, незаконна търговия и фалшификация; тази уязвимост е отчасти причинена от ограничените мерки за безопасност и сигурност. Цените не се поставят обективно; предположението е, че прането на пари е особено улеснено благодарение на манипулирането на пазарната стойност на вещите. Нелегалната търговия засяга предимно търговията с откраднати стоки или незаконния износ; висок риск е фактът, че често е трудно да се установи дали вещта е била открадната или нелегално изнесена. Заради международния трафик и престижните търговски панаири Кралство Нидерландия се възприема като страна, предлагаща удобна структура за транзита на нелегални произведения на изкуство и антики.

В крайна сметка бе направено заключението, че холандският пазар на изкуство и антики не изглежда твърде уязвим за инфилтриране от страна на организираната престъпност. Структурата на сектора и задължителната експертиза затрудняват престъпниците да спечелят лесна печалба. Но шансовете да бъдат заловени изглеждат сравнително ниски поради съществуването на различни приоритети на право прилагачите органи относно използването на необходимите средства и експертно знание. И това са съществени уязвими места на изпълнителните агенции. Следователно, спешно са необходими: сътрудничество на структурно ниво и обмен на информация, знание и опит, законови средства, както и задълбочено проучване за анализ на риска.

По-доброто разбиране, което проучването даде за уязвимите места на аспектите на изработване и прилагане на закона, имаше последици също така за дългосрочния програмен план (2008-2011 г.) на Държавния инспекторат по отношение на надзора на вноса и износа на културни ценности. Дългосрочният програмен план формулира цели и насоки на програмиране около четири точки на интерес:

- 1) сътрудничество;
- 2) образование и обмен на информация;

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- 3) законоприлагане и
- 4) повишаване на осведомеността.

Планът трябва да бъде изпълнен заедно с новите цели на холандската администрация, включващи сигурна система на взаимен контрол и равновесие и повишена ефективност и сътрудничество между различните надзираващи институции в комбинация със собствената отговорност на институциите, пазара на изкуството и частните лица. По отношение на последното: задоволителен напредък беше, че незабавно след представянето на обзорния доклад през ноември 2007 г. застрахователният клон пое отговорността да създаде уебсайт, за да информира както своите акционери, така и обществеността за необходимостта от и начините за регистрация и документация на произведения на изкуството.<sup>16</sup>

За Държавния инспекторат, Митниците и Националната агенция за развитие, също както и за ръководния комитет най-важните приоритети и предизвикателства за идните години в Кралство Нидерландия, които се очертаха, са:

- да се създаде система за сътрудничество на структурно ниво и обмен на информация, знание и опит между изпълнителните агенции;
- проучване за анализ на риска; анализът на риска е поставен напред в дневния ред от 2006 г. насам. Необходимо е да се добие по-добра представа за мащаба, характера и потоците на културни ценности, за да може да се осъществява контрол по-добре и по-ефикасно;
- да се информира за тенденциите и развитието; необходимо е по-задълбочено проучване, за да се попълнят празнотите в знанието, както и да се съберат данни по систематичен начин чрез наблюдение;
- да се създадат програми за обучение на лица за контакт по "Културните ценности" в Митницата и в полицейските управления;
- да се създаде комуникационна стратегия за повишаване на осведомеността за стойността на културното наследство на всички обществени нива;
- да се реинсталира база данни за откраднати художествени творби и за надлежно установяване на произхода им;

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- да се разработят законови средства, за да спре незаконния внос.

**Препоръки на европейско ниво**

В Европа кражбата на произведения на изкуството и незаконната търговия с културни ценности са належащи проблеми. Има добър пазар за тези предмети на културата в (богатите) западни страни. Следователно е необходимо да се комбинират усилията на европейско ниво и да се вземат мерки, за да бъде спряна незаконната търговия. В Кралство Нидерландия се смята, че решения могат да бъдат намерени чрез реализирането на:

- сътрудничество, комуникация и обмен на информация; те са от жизненоважно значение между Полицията, Митниците, компетентните власти и културните институции;
- унифицирана политика на ниво ЕС Генерален Директорат; няколко генерални директората са включени в борбата срещу незаконния трафик на културни ценности; това означава, че сътрудничеството, обменът на информация и координацията по този въпрос са крайно необходими;
- изследвания върху характера и мащаба на незаконния трафик на културни ценности; анализът на риска е ключово средство в митническия контрол на културните ценности; тези анализи трябва да бъдат развивани, използвани и постоянно обновявани;
- документация за произхода на стоките; това е необходимо за митническия контрол и за издаването на лицензи за износ от компетентните власти;
- централен регистър за откраднати културни ценности; такава централна база данни за откраднати културни ценности трябва да бъде достъпна за служителите на изпълнителната власт;
- подобряване на мерките за сигурност и безопасност и на регистрацията на колекциите в архиви, библиотеки, църковни институции и на археологически обекти, също както и подобряване на регистрацията на национално защитени културни ценности;

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- увеличаване на компетенциите на Митниците и на Инспектората или на Министерството на културата, като им се предостави власт да прилагат законови мерки, за да действат адекватно.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От 2004 г. Кралство Нидерландия се опитва да съчетава усилията на законодателите и надзорните органи на изпълнително ниво от различните министерства, за да открие нови начини да спре незаконния трафик на културни ценности. Надяваме се миналите и предстоящите дейности и резултатите от всички тези усилия да ни дадат средства и възможности в близко бъдеще да бъдем по-ефективни в борбата с кражбите на произведения на изкуството, незаконната търговия с предмети на изкуството и незаконния трафик на културни ценности. Можем да се надяваме, че тези мерки ще бъдат последвани и в други държави-членки на ЕС.

### Международното частно право: принципът *lex situs*

#### 1) Водещият принцип

Когато две или повече страни предявяват претенция за собственост върху предмет, който като частно притежание е бил незаконно изнесен от една държава и след това откупен и продаден в друга държава, обичайно водещият принцип, определящ на коя от страните трябва да се отдаде право, опира до правилото *lex situs* ["прилагане на закона по местонахождение" - *бел. пр.*]. Този принцип беше много точно заявен от лорд Никълъс Бъркинхед в делото Корпорация "Кувейтски авиолинии" срещу Корпорация "Иракски авиолинии" (2002):

"Съобразно английските стълкновителни правни норми придобиването на правото на собственост върху движими вещи обикновено се определя от правилото *lex situs*, правото на държавата, в която вещта се е намирала към момента на извършване на сделката. Английски съдилища ще преценяват валидността на чуждестранните процесуални действия или официални документи съобразно правото на държавата, в която вещта се е намирала, докато те са били извършени или издадени."



**2) Негативните ефекти на това правило върху искове за възвръщане на откраднати културни ценности**

Прилагането на *lex situs* като основно правило в множество съвременни дела лишава от права първоначалните собственици на паметници на културата. Стриктното прилагане на правилото означава, че оригиналното право на собственост, което частно лице, корпорация, или държавата в Страната А притежава върху незаконно изнесен от тази страна паметник на културата, може да бъде обезсилено или погасено от сделка, извършена с обекта, докато той се е намирал в Страната Б, ако законът на Страната Б предписва такъв резултат на въпросната сделка. Вследствие на това оригиналният собственик в Страната А губи всякакво право върху това движимо имущество. Ако става дума за културни ценности, оригинално притежавани от английски собственици, и откраднати от тях в Англия, прилагането на правилото е довело до силно неблагоприятни за тях правни последици в такива две дела, като "Уинкуърт" срещу "Кристи, Менсън и Уудс" Ltd., както и в случая с енорийския пастор на Стоулънгтът.

В делото "Уинкуърт" срещу "Кристи, Менсън и Уудс" подаденият пред Английския съд иск за връщане на културни ценности, откраднати от дома на г-н Уинкуърт в Англия и изнесени в Италия, откупени там и после върнати в Англия за участие в аукцион, бе отхвърлен през 1980 г. на основание, че ищецът не е могъл да докаже непосредственото си право на собственост по времето, когато предметите са били върнати в Англия. Английският съд отхвърли претенцията за собственост на Уинкуърт, защото съдът беше длъжен, по силата на обичайните принципи на международното частно право, да приложи италианския закон (действието на *lex situs* по времето на последвалата продажба) в полза на добросъвестния купувач.

Подобни аргументи доведоха до отхвърлянето от Холандския съд на претенцията на енорийския пастор на Стоулънгтът, графство Съфолк, през 1987 г. В този случай предметите, за които се водеше дело, бяха незаконно изнесени от Англия в Кралство Нидерландия и продадени там. Холандският съд приложи холандския закон и потвърди правото на холандския купувач, отхвърляйки претенцията на енорийския свещеник за връщане на църковните ценности, откраднати от неговата църква в Англия [средновековната църква "Св. Георги" в Стоулънгтът - бел. пр.]

### 3) Независимост и универсалност

Правилото *lex situs* се прилага въпреки прилагането на основополагащото спорушение в Римска конвенция за приложимото право към договорните задължения (1980), влязла в сила в Англия по силата на Закона за договорите (Приложимо право) от 1990 г.<sup>10</sup>, или на Конвенцията на ООН относно договорите за международна покупко-продажба на стоки (Виенска конвенция) от 1980 г.<sup>11</sup> Като част от международните правни норми на повечето страни, действието на правилото *lex situs* засяга предмети, откраднати от Англия и продадени в страни извън Англия, както и предмети, откраднати от чужда страна (например, от България) и впоследствие станали обект на търговски сделки в Англия или в някоя друга страна, различна от държавата на техния произход. В Обединеното Кралство правилото се отнася към движими културни ценности по същия начин, както към всеки друг вид движимо имущество.

### 4) Двойствено или последващо приложение

В днешно време, в случаите, където се изисква прилагане на *lex situs*, за да се присъди правото на собственост върху по-рано неразкрита ограбена от страната на произхода й антика, претенцията за реституция на въпросния предмет най-често (ако процедурата се състои в пълния си вид) включва две отделни приложения на правилото *lex situs*:

- Първично: действието на правото на местния закон, което присъжда правото на собственост на Държавата или на чуждестранния владеец/откривател на предмета;
- Вторично: правните последици от действието на местния закон пораждат право на собственост върху предмета за придобил го по-късно владеец и лишават от правото на собственост предишния му собственик.

Първични приложения, основаващи се на оригинерното право на собственост, узаконено в страната-ищец, на чиято територия вещта е била открита или изкопана, се

---

<sup>10</sup> Giuliano-Lagarde, Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations (Official Journal of the European Communities, 1980 C282, p.1). Giuliano-Lagarde, Преглед на конвенцията за приложимото право към договорните задължения (Официален бюлетин на Европейската общност, 1980 C282, с.1)

<sup>11</sup> Виж Чл.4(б) на Конвенцията, съгласно който: "Конвенцията урежда само сключването на договор за покупко-продажба и правата и задълженията на продавача и купувача с източник в такъв договор. С изключение на изрично уредените случаи, Конвенцията не урежда: (а) действителността на договора или на отделни негови клаузи и прилагане; (б) действието, което договор може да има върху собствеността на продадените стоки."

Law Journal of NBU, No 3, 2012

наблюдават в Закона за националното богатство от 1996 г. (Англия и Уелс); както и в законите на Египет, Ирак и Италия; също и в Иран. Вторичните приложения, базиращи се на узаконена замяна на правото на собственост след незаконен износ от първичната страна, в която се е намирала вещта, най-често се отнасят до продажбата и покупката ѝ в страна, чийто закон поражда право на собственост за купувача въз основа на неговата добросъвестност.

**5) Изключения от правилото *lex situs***

Макар че английското право по принцип дава предимство на *lex situs*, когато се отсъжда за валидността на прехвърлянето на собственост върху намиращ се извън страната обект, то изключения се допускат в случаи, когато прилагането на *lex situs* би се оказало в противоречие с английската публична политика.

Нещо повече, няма да се приложат правните последици на чуждестранен закон, който фаворизира недобросъвестен купувач или, ако прилагането му ще оневини сериозно посегателство срещу човешките права или ще наруши международните правни норми. Също така, правилото *lex situs* се избягва, когато вещта е била в преход (пренасяна) по времето на извършване на разглежданата сделка, или пък - когато точното ѝ местонахождение само се предполага или изобщо не е известно.

1) *Lex situs* като източник на владелчески права

Широкият обхват на правилото *lex situs* освен върху търговските договори за покупко-продажба и случаите на официално потвърдено и признато право на собственост се простира и върху други сделки и действия с вещно правен ефект, които обикновено се признават за правопораждащо основание и извън териториалните предели на породилата ги и приложила *lex situs* юрисдикция. Пример за това са правните последици на отказа от право на собственост и придобиването на правото от нов собственик; или правните последици на намирането и владението на изгубен предмет; или случаите, когато национален закон потвърждава по произход право на владение върху паметници на културата с недоказано право на собственост.

Правният режим на откраднати паметници на културата е уреден в Глава II, чиито основни клаузи са:

- Владелецът на откраднат паметник на културата е задължен да го върне: Чл. 3(1)

Law Journal of NBU, No 3, 2012

- Под термина 'откраднати' се разбират обекти, незаконно изкопани [при археологически разкопки - *бел. пр.*], или пък законно изкопани и после незаконно задържани от притежателя им : Чл. 3(2)
- Съществува общ ограничителен срок [за предявяване на иска - *бел. пр.*] до 3 години от датата, на която ищецът е узнал местоположението на обекта и самоличността на неговия владелец и общ срок за 50 години давност от датата на кражбата: Чл. 3(3); (забележете, обаче, и клаузите за специалните ограничителни периоди в Членове 3(4)-3(8)).
- По силата на Чл. 4 компенсация се дължи [на владелеца - *бел. пр.*] в случаите, когато владелецът нито е знаел, нито по силата на разумни основания се предполага да е знаел, че придобитият от него обект е бил преди това откраднат, и е в състояние да докаже, че е проявил необходимата добросъвестност, за да го придобие по законен начин: Чл. 4(1), също вж. непосредствено следващите клаузи в Чл. 4(2), (3) и (5). При преценяването на факта дали той наистина е проявил необходимата добросъвестност, се вземат предвид много фактори, включително дали владелецът е направил проверка във всеки възможен достъпен му регистър на откраднати паметници на културата: Чл. 4(4).
- Тези предписания се прилагат само към обекти, откраднати след влизането на Конвенцията в сила в страната, от която въпросният обект е откраднат. Освен това, въпросният обект трябва да се намира в някоя от страните членки на Конвенцията, и то след като Конвенцията е влязла в сила в тази страна: Чл.10(1).

Трябва да отбележим и още няколко специфични положения:

- Член 3(1) не определя конкретно лицето, на което обектът трябва да бъде възвърнат: например, в Англия, дали това ще бъде лицето, държащо непосредственото право на владение?
- Правото на възстановяване, отнасящо се до откраднати културни обекти, е частно право, дадено на потърпевши индивиди и не изисква държавна намеса за упражняването му.
- Ищите могат винаги да пренебрегнат Конвенцията и да заведат дело срещу незаконно присвояване; освен това Конвенцията ясно дава право на държавите да

Law Journal of NBU, No 3, 2012

изработват регулативи, които са в по-голяма полза на реституцията на откраднати културни ценности: Чл. 9(1).

- Член 9(2) изрично обезпечава алтернативно арбитражно споразумение (ADR).

Клаузите относно откраднатите обекти биха могли на теория да засегнат колекционери или търговци, опериращи в страни, които не са подписали Конвенцията. Фактът че, Великобритания, например, досега не прилага тази Конвенция, не означава непременно, че рентиращите [свои колекционни експонати - *бел. пр.*] музеи в Англия и Уелс са останали неповлияни от нея.<sup>4</sup>

Един паметник на културата, отдаден под наем от Англия в чужда страна, все пак е уязвим, ако навлезе в полето на контрол, установено между две други държави членки. Така може да се случи, например, когато някоя археологическа находка е била незаконно изкопана в страна, ратифицирала Конвенцията УНИДРОА (първата страна по УНИДРОА), и после е придобита от английски музей, който пък на свой ред е отдал предмета под наем в чужда страна, ратифицирала Конвенцията УНИДРОА (втората страна по УНИДРОА). (Тъкмо с тази цел е предвидено, че първичен незаконен износ е произтеклият след като Конвенцията УНИДРОА е влязла в сила и в двете страни: Конвенция УНИДРОА, Член 10.) В такива случаи искът, повдигнат от първата страна по УНИДРОА в съдилищата на втората страна по УНИДРОА, може с голяма вероятност да доведе до връщането на паметника на първата страна и загубата му от страна на английския музей, независимо от честността и добросъвестността на музея. Не е сигурно до каква степен клаузите за компенсация по Член 4 биха могли да подсилят материално подпомагане [за щетите, които е понесъл - *бел. пр.*] английският музей. Те са въпрос на риск, за който в идеалния случай страните по договори за отдаване под наем трябва предварително да са се подсигурили. Засега тази конвенция се прилага на практика доста рядко и е ратифицирана от дори по-малко от 30 държави,<sup>5</sup> повечето от които при това не са сред основните сили в търговията с произведения на изкуството.

### 2.1.2 ЮНЕСКО 1970

#### Общи положения

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г.<sup>6</sup> по силата на Чл. 7(b)(i) задължава подписалите я страни да забраняват вноса на определени типове крадено културно имущество. Става въпрос за културно имущество, което е било откраднато от музей, или от религиозен или светски публичен паметник, или от подобна институция - при условие, че то е документирано като принадлежно към инвентарния опис на тази институция.

Смисълът на Член 7(b)(i) е подкрепен в Чл. 7(b)(ii), който налага на страните задължение за възстановяване. Ако държава членка, от която произхожда такова откраднато имущество, поиска възвръщането му от някоя от другите страни членки на конвенцията, съответната държава трябва да предприеме необходимите стъпки за откриването и връщането на всяко откраднато културно имущество, определено по смисъла на Чл. 7(b)(ii) и внесено в тази държава след влизането в сила на Конвенцията и в двете засегнати страни.

Но задължението, наложено по Чл. 7(b)(ii), се квалифицира по два начина: държавата-ищец трябва да заплати "справедлива компенсация" на добросъвестния купувач или на лицето, което има законно право на собственост върху културното имущество под въпрос; и държавата-ищец трябва да заплати разноските по връщането (но не се дължат митнически такси).

#### Специфични положения

Обратно на първите впечатления, Член 7(b)(i) не изисква стриктно от държавите членки да налагат контролни мерки върху вноса към момента на влизане на предметите в страната. Според юридическия съвет, предложен от правителството на Обединеното Кралство преди присъединяването му към ЮНЕСКО, (а) достатъчно би било, ако законовите норми на Великобритания, "по подходящ начин възпират" музеите от придобиване на откраднато културно имущество и (б) британското право вече прави това (например, чрез придържането му към правилото *nemo dat quod non habet* и чрез приетия от него принцип за стриктна отговорност при злоупотреби.

Клаузите, засягащи кражба, са много ограничени по обхват и много възможности изобщо не се разглеждат в тях, като например, ограбването на недокументиран археологически материал от местата на разкопките, или на характеризиращи детайли,

Law Journal of NBU, No 3, 2012

отделени от целостта на културните паметници. Заради това ищците в много случаи все пак биха предпочели да възбудят обикновено дело срещу незаконно присвояване по реда на обичайното право.

Конвенцията налага задължения на базата на междудържавни отношения и не поражда индивидуални частни права за възвръщане на откраднати обекти (срв. с Конвенцията УНИДРОА). ЮНЕСКО все пак позволява да се запазят някои резерви, и това беше един от факторите, които склониха Надзорния съвет по незаконната търговия (ИТАР) в полза на членството на Великобритания, но членството на Великобритания е съпроводено с три ограничителни условия, а именно: (а) че Конвенцията на ЮНЕСКО няма да се прилага в границите на ЕС (където преобладава действието на Директива 93/7), (б) че категориите културни ценности, подлежащи на защита, са предписаните в Директива 93/7) и (с) че предишните ограничителни периоди ще продължават да се прилагат. Освен това Великобритания реши, че не се нуждае от някакво специфично ново законодателство, за да изпълнява задълженията си към ЮНЕСКО, въпреки че всъщност санкционира едно ново криминално деяние чрез приемането на "Закона за разпореждане със защитените предмети на културата (Нарушения)" от 2003 г. Австралия прие много по-широкообхватно законодателство под формата на Закона за защита на движимото културно наследство от 1986 г. При съединяването на Великобритания силно повлия за привличането към ЮНЕСКО и на други търгуващи [с произведения на изкуството - *бел. пр.*] нации. Докато САЩ, макар че се присъединиха много по-рано, направиха това само по смисъла на Членове 7 и 9, "на парче" и на базата на една билатерална позиция спрямо Конвенцията.

ЮНЕСКО налага *задължения* на страните членки за защита на културно имущество, като също предвижда и права за възстановяване: вж. прочее Чл. 5.

Когато паметник на културата е предоставен под наем от страна на музей в Англия или Уелс на чужда държава, в която е в сила Конвенцията на ЮНЕСКО, уязвимостта на предмета за евентуални искиове, отправени от трети страни, докато временно се намира в чуждата държава, ще зависи в голяма степен от мерките, които тази държава е предприела за изпълнението на Конвенцията. Различните страни са въвели Конвенцията с различни средства. Швейцарското право, например, понастоящем позволява 30-годишен период за възвръщане на незаконно изнесени културни ценности,<sup>7</sup> докато

Law Journal of NBU, No 3, 2012

присъединяването на Великобритания към Конвенцията беше обвързано с условието, че съществуващите местни ограничителни периоди, регулиращи делата за собственост върху движими имуществва, трябва да продължат да се прилагат и към културните ценности. В известен смисъл, това разнообразие може да се обясни с предпоставени различия между правните системи на ратифициралите Конвенцията и присъединяващите се към нея държави, което предполагаше, че в отделните национални юрисдикции реформата е започната в различни положения. Един уместен съвет към музеите, които отдават под наем или заемат експонати за своите колекции, е да се подсигурят спрямо конкретните положения в законодателството на страната, от която ще заемат културни обекти, и да предвидят в договорите си последствията от евентуална намеса на трети лица, била тя от страна на индивидуални лица, или на държавни власти.

2.2 Незаконно изнесени паметници на културата

2.2.1 УНИДРОА 1995

Общи положения

Възвръщането на незаконно изнесени паметници на културата се урежда в Глава III. Член 5(1) от тази глава дава пълномощия на договорилата се по смисъла на Конвенцията държава да изисква от съдилищата или други компетентни органи в други договорили се по същата конвенция държави да разпоредят връщането на културен обект, който е бил незаконно изнесен от територията на държавата, предявила претенция за връщането му. По силата на тези пълномощия неправомерното задържане на обекта след изтичането на договорения срок на легален (временен) износ, с цел експозиция и други подобни, се смята за незаконен износ: Чл. 5 (2). Член 5 (3) постановява, че държавата, към която е отправен иск, е длъжна да разпореди връщането на поискания паметник, но само ако подалата иска държава докаже, че изнасянето на този паметник значително нарушава едно или повече от следните неща:

- физическото съхраняване на паметника или неговия контекст;
- цялостното му качество на комплексен обект;
- съхраняването на научна/историческа и друга подобна информация; и/или
- употребата му от жива култура;



Law Journal of NBU, No 3, 2012

или потвърди, че обектът има значителна културна важност за държавата, поискала връщането му.

Специфични характеристики

По Член 5(5) се предвижда общ, 3- или 50-годишен ограничителен период, съответстващ на онзи за откраднатите паметници на културата в Глава II. Както и в Глава II, тригодишният период влиза в действие само при наличие на {актуално} знание за местоположението на паметника и самоличността на неговия владеец. По силата на Чл. 6(1) [на владееца - *бел. пр.*] се дължи компенсация, а факторите, които се вземат предвид, за да се определи дали по времето на придобиването на културния паметник притежателят му е знаел, или по силата на разумни основания се предполага да е знаел, че придобитият от него предмет е незаконно изнесен от чужда държава, са посочени в Чл.6(2). Последващите провизии се съдържат в Член 6, алинеи (3) и (5). Държавата-ищец трябва да предостави определена информация, необходима за влизането в действие на задължението за възвръщане: Чл. 5 (4). Тя трябва също да поеме общите разноски: Чл. 6 (4). Задължението за възвръщане по смисъла на Глава III, и изобщо предписанията на Глава III, общо погледнато, не се прилагат в два случая:

- От Чл. 7(1)(а) там, където по време на искането за възвръщане износът на предмета от държавата-ищец вече не е незаконен;
- От Чл. 7(1)(b) там, където предметът е бил изнесен приживе на лицето, което го е създало, или в рамките на 50 години от смъртта на това лице: освен че, дори в такъв случай Глава III ще се прилага там, където предметът е направен от член или членове на племенна или родова общност за традиционална или ритуална употреба от общността, и предметът ще бъде върнат на тази общност: Чл. 7 (2).

Действието на Глава III се ограничава до онези незаконно изнесени паметници на културата, които отговарят на един или повече от петте критерия, дефинирани в Чл. 5(3). Последният от тези критерии беше добавен в последния момент на конференцията в Рим и, поне според един от коментаторите, разширява полето на възможностите за възвръщане дотам, че да направи УНИДРОА неприемлива за много държави потенциални участнички в конвенцията.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Глава III също така се ограничава само до културните ценности, изнесени незаконно след като Конвенцията е влязла в сила и в двете страни - държавата-ищец и държавата, от която е поискано възвръщане на паметника: Чл.10(2).

2.2.2 ЮНЕСКО 1970

Главни пунктове

Конвенцията на ЮНЕСКО урежда незаконния износ в Чл.7(а). Главните положения са следните:

- Ратифициралите тази Конвенция страни се ангажират да вземат необходимите мерки за превенция срещу придобиването на незаконно изнесено от чужда страна културно имущество от музеите и подобни институции, намиращи се на тяхна територия.
- Този ангажимент се разпростира само докдето е в съответствие със законодателството на страната, и се прилага само към паметници, изнесени след влизането в сила на Конвенцията и в двете заинтересувани държави.
- Членът предвижда и допълнително задължение (там, където това е възможно) за уведомяване на страната, от която то произхожда, за наличие на предлагане на такова културно имущество, незаконно изнесено след като Конвенцията е влязла в сила и в двете страни.

Вторични пунктове

Ембарго се прилага само към придобиване на незаконно изнесено от музеите и подобни институции културно имущество.

- Според обичайното правно становище в Обединеното Кралство, страната вече в достатъчна степен отговаря на този ангажимент чрез провежданата в нея официална система за регистрация и акредитация - и произтичащия надзор - на музеите, които са задължени да разполагат и да са запознати с Етическия кодекс на Музейната асоциация от 2002 г.
- Нарушението на Кодекса може да доведе до санкции, включително и до загубата на акредитация и прекратяване на публичното финансиране.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Член 7(а) не съдържа провизия за компенсация и по същество не формулира задължение за възвръщане: той се ограничава със задължението за превенция на придобиване.

- Въпреки това се подразбира, че местният правен режим в страните, приемащи принципа *nemo dat*,<sup>8</sup> в съчетание с поемането на строги отговорности спрямо неправомерно присвояване и с други правни елементи, от само себе си допринася за необходимото възпиране на музеите от придобиване на незаконно изнесени културни имуществва.
- Както изглежда, именно по такива причини, според позицията на Великобритания, не е необходимо приемането на някакви допълнителни мерки, с цел да бъдат удовлетворени изискванията на Член 7(а).

Член 7 е подсилен чрез Чл. 9 (клаузата за извънредно положение), който дава възможност на държава, чийто "културен патримониум" е застрашен от ограбване на археологически или етнологически материали, да потърси съдействие от други държави членки, които "могат да бъдат засегнати".<sup>9</sup>

В отговор на такъв призив за съдействие, от съответните държави членки, които могат да бъдат засегнати, се изисква "да участват в съгласувано международно усилие".<sup>10</sup>

Член 9 също изисква от съответните държави членки да приемат "превантивни мерки" за предотвратяване на невъзстановими посегателства върху културното наследство на потърсилата съдействие страна. Фактът, че такива превантивни мерки следва да се вземат във вид на "висящо споразумение" (т.е., споразумение относно необходимите конкретни мерки, съответни на по-горе споменатите) предполага, че за една държава членка е необходимо да ги предприеме, само когато от нея е било поискано съдействие от държавата членка, чийто културен патримониум е застрашен, и е започнало, или поне е положено началото на "съгласувано международно усилие". Дори Член 9 не налага специфично на някоя държава да наложи възбрана на вноса или износа. Задължението се отнася до вземане на "превантивни мерки до степента, която ефикасно би предотвратила невъзстановими посегателства". Следователно, страните членки по Конвенцията разполагат с известно поле за собствена преценка как точно да

Law Journal of NBU, No 3, 2012

изпълняват този Член. Тъй като целта на мерките, за които този Член се отнася, трябва да са такива, че да предотвратят "невъзстановимото посегателство", сами по себе си те не трябва непременно да приемат формата на забрана върху вноса или износа. Освен това задължението на страните членки се квалифицира с термина "до степента, която е ефикасна". Така една държава членка не би била задължена да предприема действия в случаите, когато тя няма правен институт, по силата на който да направи това, или когато такива действия биха били в противоречие с нейните международни задължения, т.е. нейните обвързаности със Световната търговска организация, Европейския съюз или Европейската конвенция за човешките права.

САЩ, както вече бе отбелязано, приеха само Чл. 7 и 9. По-нататък Конвенцията на ЮНЕСКО се засилва от специалната клауза в Чл. 11 относно износа от окупирани страни, извършен от окупационните сили (който в други обстоятелства не би бил незаконен износ). Конвенцията съдържа и изобилие от други, крайно общи по характер - и почти реторически - провизии.

### 3. Европа

#### 3.1 Директива на Съвета 93/7/ЕИО 11

Директивата от 15 март 1993 г. за възвръщане на незаконно изнесени предмети на културата от територията на държава членка на ЕС, и Регламентите от 1994 г., чрез които тя се изпълнява в Обединеното Кралство, задължават една държава членка на ЕС, към която е предявена претенция от друга страна членка за възвръщане на такъв предмет, да се съобрази с тази претенция, при условие, че предметът отговаря на определени критерии<sup>12</sup> и че държавата ищец следва предписаните за това процедури. Регламент 6(1) удостоверява всяка държава членка с правото да действа за възстановяването на така дефинираните предмети на културата, които са били незаконно изнесени от нейната територия, при условие, че този износ не е станал законен спрямо националната територия на тази държава членка по времето на започване на действията ѝ по възвръщането. Задължението за връщане се ограничава до предмети, незаконно изнесени от територията на страна членка на или след 1 януари 1993 г.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Задължение за възвръщане на предмет на културата възниква само когато е отпавен иск от една държава членка (Държавата-ищец) към друга държава членка. Директивата и Регламентите не предоставят преки права за възвръщане на индивиди, или пряко - на такива институции като музеите в границите на страните членки.

Тези клаузи се отнасят към отдадени под наем от музеите предмети на културата, защото правото на действие, предвидено от Регламент 6(1) е насочено срещу притежателя или държателя на предмета. Следователно музей, който в момента е държател на предмет, взет от него под наем в една държава членка на ЕС, е (в зависимост от условията) уязвим за повдигнати от друга държава членка искания за възвръщане на собствеността върху този предмет и може да му бъде отнето владението на предмета в полза на държавата-ищец, преди да е изтекъл срокът на договорения наем. И в обратния случай - музей, който отдава под наем незаконно изнесен от друга държава членка паметник на културата, подлежи на отправяне на иск от страна на тази друга държава членка, който (иск) би могъл да доведе до връщане на предмета на държавата-ищец и произтичащата от това загуба на рентиращия музей на владението върху него. Този резултат ще бъде приложен независимо от това дали рентиращият музей се намира на територията на страна членка на ЕС.

Ако държавата ищец успее да си върне искания обект, но предишният му владелец е упражнил необходимата грижа и внимание, докато обектът е бил в негово владение, на държавата ищец може да бъде отсъдено задължение да му изплати компенсация.

Докато това положение предлага известни удобства на наемащите музеи, които по такъв начин се освобождават от задълженията си спрямо наетия предмет на културата, то за тях получаването на компенсация може да се окаже трудно, а и тя може да е в твърде малък размер, когато владелецът не е имал намерение да придобива предмета чрез покупка или по някакъв друг окончателен начин, а просто да го заеме за ограничен период или с ограничена цел. Оценката за стойността на компенсацията може да зависи, например, от продължителността на наемния период, от потенциалните възможности на експонирания предмет да генерира приходи за музея и от пропорционалния му дял за привличане на приходи от посетители в рамките на общата експозиция, а също от това дали наеманият музей е имал валидно право на

Law Journal of NBU, No 3, 2012

владение за периода на наемното отношение, или по същество е бил просто държател без валидно правно основание.

Един заемащ експонати музей в тази позиция би имал по-голяма полза да наложи на своя наемодател онези гаранции за собственост или други права на обезщетение, които се съдържат в самия договор за наемане, при положение, че подобни клаузи са предвидени в договора към момента на сключването му. Наемодателят и предполагаем собственик на паметник, за връщането на който е удовлетворен насрещен иск по силата на Регламентите, би могъл също така, ако е способен да покаже, че е упражнявал необходимата грижа и внимание по време на владението му, да придобие право на компенсация. Разбира се, наемодателят ще трябва да убеди съда, че е той е бил "владелецът" на паметника в правилния смисъл на това юридическо понятие, независимо от физическото наличие на паметника у, или непосредственото му владение от, наемополучателя. Но евентуалното идентифициране на наемодателя като владелец не би било трудно да се потвърди, като държим сметка за гражданско-правния уклон на Директивата, и употребата в нея на израза "владелеца или държателя" - израз, който имплицира, че "владението" може да обозначава връзка с предмета, различаваща се от физическо владение или контрол. При подаване на обезщетителен иск от страна на наемодателя и предполагаем собственик, има силна вероятност присъдената компенсация да отразява (в общи линии) стойността на предмета, или пък цената, платена за него, без, може би, стойността на очакваната от наема му печалба.<sup>13</sup>

#### Компенсация

Трябва да обърнем нужното внимание на различните режими за компенсация, приложими към задължените да върнат незаконно изнесени културни ценности.

#### - Директива 93/7 на Съвета на ЕС

Член 9: "В случаите, когато е разпоредено връщане на обект, компетентният съд в държавата, от която това връщане е поискано, трябва да удостои владелеца на предмета с такава компенсация, каквато се смята за справедлива съобразно обстоятелствата в конкретния случай, при условие, че съдът е преценил с удовлетворение, че

Law Journal of NBU, No 3, 2012

притежателят е упражнил *необходимата грижа и внимание*, докато обектът е бил в негово владение."

- *Срв.* Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г.:

Член 7(b)(ii): Държавите, които са страни по Конвенцията, се наемат да върнат определено културно имущество "при условие, че държавата-ищец все пак ще заплати справедлива компенсация на *добросъвестния купувач* или на лицето, което има признато право на собственост върху това имущество".

- *Срв.* Конвенцията УНИДРОА от 1995 г.:

Член 4(1): "Държателят на откраднат паметник на културата, от когото е поискано да го върне, има право към момента на реституцията на паметника да получи справедлива и разумна компенсация, при условие, че държателят *ниито е знаел, ниито въз основа на разумни основания се предполага да е знаел*, че предметът е бил откраднат [от първичния му собственик - *бел. пр.*], и може да докаже, че е *проявил необходимата добросъвестност*, когато е придобивал предмета."

Член 4(4): "*При определянето дали държателят е проявил необходимата добросъвестност, трябва да се отдаде дължимото внимание на всички обстоятелства по придобиването, включително характера на заинтересуваните по сделката страни, размера на заплатената цена, и дали държателят се е осведомил от някой достатъчно общодостъпен регистър на откраднати културни обекти, и е потърсил някаква друга релевантна информация и документация, която безпрепятствено би могъл да получи, и дали държателят се е консултирал с обществено достъпни агенции или е предприел някаква друга мярка, която едно разумно лице би предприело при такива обстоятелства.*"

### 3.2 Регламент на Съвета (ЕИО) № 3911/92

Регламентът на Съвета № 3911/92 относно износа на материални културни ценности задължава страните членки, на които предстои да изнасят извън граница културни ценности, да предприемат проверки за идентификацията на онези обекти, които са дошли от друга страна членка на ЕС, с цел да се уверят, че изнасянето на обекта извън територията на държавата, от която произхожда, е било *законно*. Ако се окаже обратното, то Държавата членка, в която обектът понастоящем се намира, не

Law Journal of NBU, No 3, 2012

може да оторизира неговия износ извън ЕС и такава оторизация може да бъде дадена само от другата държава членка, от чиято територия въпросният обект е бил незаконно изнесен.

Член 2 на Регламента постановява, че "Разрешение за износ трябва да бъде издадено по молба на заинтересуваното лице:

- от компетентните власти в страната членка на ЕС, на чиято територия културният паметник се е намирал законно и окончателно на 1 януари 1993 г.,
- или след тази дата - от компетентните власти на страната членка, на чиято територия паметникът се намира вследствие: или на законното му и окончателно изнасяне от друга държава членка, или на внос от трета страна, или на реимпортиране от трета страна след законното му изпращане в нея от държавата членка" (придружено с подчертаване).

Едно затруднение произтича от факта, че във втория абзац думите "законното и окончателно [изнасяне]" се отнасят само за културните паметници, които са били пренесени от една държава членка на ЕС в друга такава. Именно включването на тези думи поражда задължение на компетентните власти на страната членка, в която се намира предметът на културата, да обследват произхода му. Следователно, ако се разкрие, че този предмет не е бил изпратен законно и окончателно от друга държава членка, то компетентният орган, на чиято територия вещта се намира в момента, няма право да издава разрешение за износа му.

Но този израз *не* се появява във връзка със случаи, при които обектът е бил изнесен от страна, нечленуваща в ЕС (като, да речем, Китай). Вследствие на това се оказва, че Член 2 от Регламента в действителност възпрепятства държавите членки да предприемат подобни проверки за предмети с произход извън ЕС, за които се изисква разрешение за експорт. Това е нежелателно от гледна точка на справянето с нелегалната търговия и може да доведе до потенциални затруднения за ЕС като цяло в отношенията му с трети страни.

Пропускането на думите "законно и окончателно" по отношение на случаите, когато някакви културни ценности са били пренесени от трета страна означава, че тази клауза изисква от компетентния орган чисто и просто да се задоволи с установяването



Law Journal of NBU, No 3, 2012

на факта, че въпросния предмет е на негова територия. И ако това е така, то компетентният орган е задължен [при наличие на подадена молба - *бел. пр.*] да издаде разрешение за износа му. Единствената възможност за снемане на това задължение се съдържа в трети параграф на Чл. 2, а именно: "когато въпросните културни ценности са обезпечени от законодателни норми, защитаващи национални богатства с художествена, историческа или археологическа стойност в засегнатата държава членка".

Изглежда ми вероятно, че тази очевидна разлика в третирането на културните ценности, произхождащи от страни членки на ЕС, и на произхождащите от трети страни, да е била мислена с цел да освободи страните членки от задължение да извършват проверка по отношение на предмети, внесени от трети страни, както са задължени да правят това по отношение на предмети, произхождащи от държави членки на Съюза. Обаче, на практика, начинът на дефиниране на Член 2 по-скоро поражда нежеланата последица, че една държава членка в действителност е възпрепятствана да контролира нелегалната търговия с културни ценности, произхождащи от трети страни.

Обединеното Кралство предложи една поправка на Регламента, имаща за цел да създаде възможности за Великобритания и другите страни членки, ако те изберат - като своя политическа позиция - да предприемат проверки на предмети на културата, внесени в Европейския съюз от някоя нечленуваща в него страна, и които, по смисъла на Регламента подлежат на процедура за издаване на разрешение за износ. Тази поправка е съобразена с препоръките на Надзорния съвет по незаконната търговия, който убеди британското правителство да:

- се присъедини към Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г. относно мерките за и предотвратяване и забрана на незаконния внос, износ и трансфер на паметници на културата; и
- да обособи ново правно определение за престъпление, отнасящо се до безчестно разпореждане с предмет на културата, който е бил опорочен, при наличието на знание или убеждение у субекта на деянието, че предметът е бил опорочен.

Law Journal of NBU, No 3, 2012

Великобритания намира за решаващо, в светлината на цялостната ѝ политическа ориентираност към справяне с незаконната търговия на културни ценности, държавната власт в Обединеното Кралство да бъде способна да проучва историята/произхода на всеки предмет, подлежащ на процедура за издаване на разрешение за износ по силата на Регламента, както и да бъде способна да реагира ефективно, когато е установено наличие на опорочени културни ценности, и е обезпокоена, че ако въпросната поправка не бъде направена в Регламент 3911/92 на Съвета, това може да доведе до потенциално препятствие пред цялата Европейска общност да се справи с евентуални предизвикателства, отправени ѝ по законен път въз основа на сегашното дефиниране на Член 2. В настоящата му форма Регламентът може да доведе до неволен, но заради това не по-малко превратен, резултат в онази страна членка, която няма да има властта да преустанови движението на стоки, за които на властите във Великобритания, или на отговорни за експорта органи в други страни е известно, че са опорочени. Позицията на Великобритания е, че поправката в Член 2 е необходима с оглед на правомощията, които ще даде на страните членки да избират дали да извършват проверки на културни ценности, влизачи на територията им от трети страни и, когато е необходимо, да отказват издаване на разрешения за износ по отношение на такива предмети, ако те са били незаконно изтъргувани. Предложената от Великобритания поправка е следната:

*Проект за поправка на Регламент на Съвета 3911/92* Да се промени предпоследният параграф на Член 2.2, така че да звучи по следния начин: "Разрешение за износ може да бъде отказано, в съгласие с целите на този Регламент, когато въпросните културни ценности са обезпечени в засегнатата страна членка с правни или административни процедури, предназначени за защитата на:

- националните богатства на тази държава членка; или
- културни ценности от трети страни."

**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst\\_sp/dir937\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/dir937_en.htm)
2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R3911:EN:NOT>
3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0007:EN:NOT>
4. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000\\_0325en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0325en01.pdf)
5. [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst\\_sp/docs/dir937/web\\_rapport\\_final\\_def\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/docs/dir937/web_rapport_final_def_en.pdf)
6. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/cultural\\_goods\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/cultural_goods_en.pdf)
7. <http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/4179847D-5309-47A7-BEE1-60B39C2447EC/0/GuidanceforExporters.pdf> and
8. <http://www.erfgoedinspectie.nl/media/publications/UitvoerboekjeENG.pdf>
9. <http://www.culturalpolicies.net> and [www.european-heritage.net](http://www.european-heritage.net)
10. [http://www.minocw.nl/documenten/boekman\\_cult3.pdf](http://www.minocw.nl/documenten/boekman_cult3.pdf)
11. [www.budobs.org](http://www.budobs.org)
12. Giuliano-Lagarde, Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations (Official Journal of the European Communities, 1980 C282, p.1). Giuliano-Lagarde
13. Saving Art for the nation: a valid approach to 21st-century collecting? (“Съхраняване на изкуството за нацията: валиден ли е този подход за колекционерството през XXI век?”), публикувана в: The Art Newspaper, 142, Dec. 2003., стр. 23-26.
14. <http://www.geocities.com/~profwork/pp/agenda/index.html> за кратко обяснение;  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/benefits/prog\\_improv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/benefits/prog_improv_en.htm) за приложение в контекста на

Law Journal of NBU, No 3, 2012

регионалната политика на ЕС;  
[http://lgi.osi.hu/publications\\_datasheet.php?id=112](http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=112)

15. Harry Hillman-Chartrand and Claire McCaughey, “The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective — Past, Present, and Future” в <http://www.culturaleconomics.atfreeweb.com/arm's.htm>

16. Национален център за изучаване на общественото мнение: Изследване на нагласите в културния процес. Проучване сред заети в сферата на културата по метода на пощенската анкета, проведено в периода 17 август — 30 септември 2005 г, 398 анкетирани лица, октомври, 2005 г.

17. Закон за авторското право и сродните му права, Обн. ДВ, бр. 56 от 29 юни 1993 г., посл. изм. ДВ, бр. 25 от 25 март 2011 г.