



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0300100418

за извършен одит на изпълнението „Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда“ за периода 01.01.2015 г. до 30.06.2018 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 029 от 21.02.2019 г.
на Сметната палата (Протокол № 7)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	3
ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК	5
РЕЗЮМЕ	8
ВЪВЕДЕНИЕ	12
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД.....	15
Цели на одита.....	15
Обхват на одита.....	15
Одитни критерии.....	16
Одитна методология	16
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ.....	17
1. Създадени условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда.....	17
1.1 Нормативна рамка	17
1.2. Стратегическа рамка	27
1.3. Финансови ресурси	32
1.4. Материални и информационни ресурси	41
1.5. Човешки ресурси	43
2. Идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на недвижими културни ценности – архитектурни обекти.....	51
2.1. Идентифициране на обекти с качества на недвижими културни ценности	51
2.2. Деклариране на обекти с качества на НКЦ	54
2.3. Предоставяне на статут на НКЦ	63
2.4. Регистри и Национален документален архив на НИИКН.....	71
3. Мониторинг и контрол	80
3.1. Мониторинг на недвижими културни ценности	80
3.2. Контрол на дейностите по опазване на културното наследство.....	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	95
ПРЕПОРЪКИ.....	97
Приложение № 1 Одитни въпроси, критерии и показатели за оценка	100
Приложение № 2 "Нормативни и вътрешни актове, регламентиращи дейността по опазване на архитектурни обекти“	106
Приложение № 3 "Стратегически цели и приоритети в областта на културата“	109
Приложение № 4 "Бюджетна прогноза- първи етап и отчетите на бюджетна програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ към Политика в областта на опазване на движимото и недвижимо културно наследство“ по програмния бюджет на Министерството на културата“	111
Приложение № 5 "Разходи по бюджета на МК в тригодишната бюджетна прогноза - първи етап и утвърдени разходи по бюджета за периода от 01.01.2015г. до 30.06.2018 г.“.....	117
Приложение № 6 "Структура на разходите по бюджетна програма "Опазване на недвижимото културно наследство" за периода 2015-2018 г.“	118
Опис на одитните доказателства към одитен доклад № 0300100418.....	120

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АГКК	Агенция по геодезия, картография и кадастър
АО	Архитектурни обекти
АПК	Административнопроцесуален кодекс
АУАН	Акт за установяване на административни нарушения
БПЦ	Българска православна църква
ВРБ	Второстепенен разпоредител с бюджетни кредити
ГД ИОКН	Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство“
ДА	Държавна агенция
ДВ	Държавен вестник
Дирекция БФСД	Дирекция „Бюджет и финансово-счетоводни дейности“
Дирекция ЕМД	Дирекция „Експертна и методическа дейност“
Дирекция ИДПС	Дирекция „Идентификация, деклариране и предоставяне на статут“
Дирекция КНМИИ	Дирекция „Културно наследство, музеи и изобразително изкуство“
Дирекция РАФИССД	Дирекция „Регистри, архивен фонд, информационна система и специализирано документиране“
ЗА	Закон за администрацията
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗЗРК	Закон за закрила и развитие на културата
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗКИР	Закон за кадастъра и имотния регистър
ЗКН	Закон за културното наследство
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗУТ	Закон за устройство на територията
КЛ	Контролен лист
КН	Културно наследство
КРР	Консервационни и реставрационни работи
МК	Министерство на културата
МФ	Министерство на финансите
НДА	Национален документален архив
НДАФ	Национален документален архивен фонд
НИНКН	Национален институт за недвижимо културно наследство
НКН	Недвижимо културно наследство
НКЦ	Недвижима културна ценност
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОД	Одитно доказателство
ОПДУ	Оперативна програма "Добро управление"
ОПРР 2007 – 2013	Оперативна програма „Регионално развитие“

ОПРР 2014 – 2020	Оперативна програма „Региони в растеж“
Отдел РАФИС	Отдел „Регистри, архивен фонд, информационна система“
ОУП	Общ устройствен план
ПАМ	Принудителни административни мерки
ПРБ	Първостепенен разпоредител с бюджетни кредити
ПУД	Правилник за устройството и дейността
ПУД на НИКН	Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство
ПУП	Подробен устройствен план
Регионален ИОКН	Регионален инспекторат по опазване на културното наследство
СЕСОНКЦ	Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности
УП на МК	Устройствен правилник на Министерството на културата
ФМ на ЕИП	Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство
ЮНЕСКО (UNESCO)	Организация на обединените нации за образование, наука и култура (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Движимо културно наследство	Обхваща всички останали културни ценности, включително и под вода, с изключение на недвижимото културно наследство и нематериалното културно наследство, чиято значимост не се променя в зависимост от местонахождението им. (чл. 10, ЗКН)
Деклариране на обекти, които могат да бъдат определени като недвижими културни ценности, както и отказ за деклариране	Извършва се със заповед на министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър по предложение на директора на НИНКН, въз основа на предварителната оценка и включва предварителна категоризация, класификация и временни режими за опазване на тези обекти (чл. 58, ЗКН)
Единични и групови недвижими културни ценности	Разделение на недвижимите културни ценности според тяхната пространствена структура и териториален обхват. (чл. 48, ЗКН)
Идентифициране на обекти на недвижимото културно наследство	Системен процес на издирване, изучаване и предварителна оценка на изследвания обект като недвижима културна ценност. (чл. 55, ЗКН)
Индикативна листа за културното и природното наследство на Република България	Списъкът на ценностите по чл. 11, ал. 1 от Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство (§ 4, Допълнителни разпоредби, ЗКН)
Категории недвижими културни ценности, според културната и научната стойност и обществената значимост	1. "световно значение" - вписаните в Списъка на световното наследство; 2. "национално значение" - археологическите резервати, както и други културни ценности с изключителна стойност за културата и историята на страната; 3. "местно значение" - свързаните с културата и историята на населени места, общини или области; 4. "ансамблово значение" - поддържащите пространствената характеристика и архитектурната типология на груповата ценност, към която принадлежат; 5. "за сведение" - самостоятелни обекти с ниска индивидуална стойност - носители на информация за научната и културната област, към която се отнасят. (чл. 50, ал. 1, ЗКН)
Консервация, реставрация, адаптацията на културни ценности	Системен процес от дейности, които целят предотвратяване на разрушаването, стабилизация на състоянието им, както и улесняване на тяхното възприемане и оценка при максимално запазване на автентичността им. (чл. 163, ЗКН)
Културна ценност	Нематериално или материално свидетелство за човешко

	присъствие и дейност, природна даденост или феномен, което е от значение за индивида, общността или обществото и има научна или културна стойност. (чл. 7, ЗКН)
Културно наследство	Обхваща нематериалното и материалното недвижимо и движимо наследство като съвкупност от културни ценности, които са носители на историческа памет, национална идентичност и имат научна или културна стойност (чл. 2, ал. 1, ЗКН)
Недвижимо културно наследство	Обхваща културни ценности, които са трайно закрепени към земята, включително под водата, както и прилежащата им среда. (чл. 9, ЗКН)
Нематериално културно наследство	1. устни традиции и форми на изразяване, включително и езикът като носител на нематериално културно наследство; 2. художествено-изпълнителско изкуство; 3. социални обичаи, обреди и празненства; 4. знания и обичаи, които се отнасят до природата и вселената; 5. знания и умения, свързани с традиционните занаяти. (чл. 42, ал. 1, ЗКН)
Национална система по опазване на културното наследство	Включва държавните и общинските органи за управление и контрол на дейностите по опазване на културното наследство, музеите, културните организации по смисъла на Закона за закрила и развитие на културата, както и Светия синод на Българската православна църква и централните ръководства на другите регистрирани вероизповедания (Чл. 11, ЗКН)
Недвижима културна ценност	Признак за идентифициране на обект като недвижима културна ценност са първични данни за наличие на културна и научна стойност и обществена значимост (§ 4, т. 17, Допълнителни разпоредби ЗКН)
НДА на НИНКН	Архивът е постоянно попълваща се съвкупност от систематизирани документи, отразяващи етапите в процеса на изпълнението на дейностите по проучването, опазването и представянето на културните ценности независимо от времето, начина и мястото на създаването на документите, както и от вида на носителя им. (чл. 2, ал. 2 от Наредба № Н-3 от 2012 г.)
Предоставяне на статут на недвижима културна ценност	Когато се установи, че обекти на недвижимото културно наследство имат качества на недвижими културни ценности, директорът на НИНКН прави предложение до министъра на културата за тяхната класификация, категоризация и режими за опазване във връзка с предоставянето на статут на недвижими културни ценности. (Чл. 64, ал. 1, ЗКН)
СЕСОНКЦ	Специализиран експертен съвет към министъра на културата в състава на който се включват директорът на НИНКН, директорът

	<p>на Центъра за подводна археология, директорът на Инспектората и по един представител на специализираните институти при БАН, на Камарата на архитектите, както и експерти по реставрация и консервация, вписани в регистъра на лицата които имат право да извършват консервация и реставрация в съответната област, и други специалисти, определени от министъра на културата. (чл. 64, ал. 2, ЗКН)</p>
--	---

РЕЗЮМЕ

В настоящия одитен доклад е оценена ефективността на извършваните дейности по опазване и поддържане на обектите на архитектурното наследство в градска среда за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2018 г. Предмет на одита са създадените условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти; дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут; извършваният мониторинг на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда и контролът на дейностите по опазване на културното наследство.

Предвид необходимостта от фокусиране на обхвата на одита в разумни граници, съобразно неговата ресурсна осигуреност, извън обхвата на одита остават анализът и оценката на изпълнението на:

- дейностите по вписване на недвижимите културни ценности в Списъка на световното наследство и Индикативната листа за културно и природно наследство;
- отдаването на недвижимите културни ценности на концесия;
- извършване на консервация, реставрация и адаптация на недвижимите културни ценности;
- представяне и популяризиране на културните ценности;
- участие, взаимодействие и комуникация с международни организации;
- възпроизвеждане и разпространение на културни ценности;
- възлагане, изготвяне, съгласуване и приемане на планове за опазване и управление;
- дейностите по опазване на недвижимите културни ценности свързани с българската история и култура, намиращи се извън територията на Република България.

Направени са следните констатации, оценки и изводи:

1. Остава предизвикателството за постигане на ефективна регламентация на дейностите по опазване и поддържане на недвижимите културни ценности. Съществуват пропуски в действащите правила и процедури регламентиращи: идентификация, деклариране и предоставяне на статут на обектите-недвижими културни ценности; координацията между участниците в Националната система за опазване на културното наследство при изпълнението на съвместни процедури; правила за достъп, съдържание и ред за поддържане на досиета в Националния документален архив на Националния институт за недвижимо културно наследство; водене, поддържане и актуализация на регистрите за декларационните актове; осъществяване на контролните функции на министъра и общините и други. В националното законодателство не е предвидено извършване на оценка на въздействието на инфраструктурни и устройствени проекти върху обектите със световно значение. Не са издадени всички подзаконовни нормативни актове, предвидени в Закона за културното наследство по отношение недвижимото културно наследство.

2. Националната система за опазване на културното наследство включва редица органи и структури на национално и регионално ниво, с неясно, неточно и непълно определени правомощия и задължения - областни управители, общини, министър на културата, министър на околната среда и водите, министър на регионалното развитие и благоустройството, Светия синод на Българската православна църква и на централните ръководства на другите вероизповедания.

Принципът за децентрализирано управление на Националната система за опазване на недвижимо културно наследство не е реализиран. В Министерството на културата, Националният институт за недвижимо културно наследство и общините не са създадени териториалните структури, предвидени в Закона за културното наследство.

3. Повече от девет години след влизане в сила на Закона за културното наследство все още не е приета Национална стратегия за развитието на културата, в която следва да се съдържат стратегически цели за управление и опазване на културното наследство. Неизпълнено остава и законовото изискване за приемане от Министерския съвет на национална стратегия за културното наследство, в съответствие с чиито цели органите и организациите от Националната система по опазване на културното наследство да извършват дейността си.

Дейността по опазване на недвижимо културно наследство е извършвана без определяне на годишни цели, наблюдение и отчитане на нейното изпълнение.

4. Съществуващите нормативни разпоредби относно финансирането на дейностите по опазване на архитектурни обекти-недвижими културни ценности не подпомагат тяхното поддържане и съхранение от собствениците им в интерес на цялото общество.

Финансирането на дейностите по опазване на недвижимо културно наследство е извън приоритетите на Министерството на културата. Осигуряването на достатъчно финансови, материални и информационни ресурси остава един от най-значимите проблеми при изпълнение на нормативно възложените функции по опазване на недвижимо културно наследство на Министерството на културата и Националния институт за недвижимо културно наследство.

5. Дейността по опазване на недвижимо културно наследство не е осигурена с необходимото количество и качество човешки ресурси. Липсва обвързаност на числеността на служителите в Националния институт за недвижимо културно наследство и Министерството на културата с броя на недвижимите културни ценности и изпълнението на нормативно определените функции. В съответните планови икономически райони не са създадени регионални инспекторати към Инспектората по Закона за културното наследство, назначени са само регионални инспектори. Не са изградени и териториални звена на Националния институт за недвижимо културно наследство. Служителите работят в условия на ниски възнаграждения и недостатъчни дейности за повишаване на квалификацията им. В Националния институт за недвижимо културно наследство не е изградена система за мотивиране и задържане на служителите и за оценка на административния капацитет и необходимостта от обучение на служителите.

6. Съществуват редица слабости в регламентацията на процедурите по издирване, деклариране и предоставяне на статут, в т.ч. неопределяне на срокове за извършване на отделните етапи от процедурата. Налице са съществени слабости в управлението на дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство - липсва планиране на дейностите по идентификация; не е разработена специализирана методология, правила и критерии за извършване на предварителна оценка; дейностите се извършват в крайно ограничени обеми; не се систематизира управленска информация за отделните етапи, както и за процеса като цяло; липсва механизъм за наблюдение и не се извършва анализ на дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут.

Остава нерешен проблемът с липсата на определени режими за опазване на 98 на сто от декларираните обекти и на 93 на сто от обектите с предоставен статут на недвижими

културни ценности, на които респективно не е направена и оценка на притежаваните качества на недвижими културни ценности.

7. Поддържането на националния документален архив е в разрез с нормативните изисквания по отношение на създаването досиета за обектите, тяхната пълнота, актуалност и поддържане. Помещенията, в които се съхранява архива не са достатъчно и не са изцяло съобразени с изискванията.

8. Въведеното през 2016 г. задължение за водене на Националния документален архив в електронен вид не е изпълнено. В начална фаза на изпълнение е проект, финансиран с европейски средства за изграждане и внедряване на специализирана информационна система за документите от Националния документален архив за обектите от национално и световно значение и недвижимите археологически културни ценности от национално значение.

9. Публичният регистър на издадените декларационни актове и актовете за прекратяване на временния режим за опазване и Националният регистър на недвижимите културни ценности се водят заедно в Националния институт за недвижимо културно наследство. Много бавно напредва процесът по актуализация на данните в регистъра, което води до затруднения при изпълнението на всички дейности, при които се изисква използване на данните от регистъра, като изготвяне на справки, съгласуване на проекти, дигитализация, осигуряване на публичност и др.

10. Дейността по извършване на мониторинг на състоянието на недвижими културни ценности не е добре регламентирана. Предвидените годишни програми за мониторинг не са разработвани и утвърждавани.

През одитирания период не е извършван мониторинг на недвижими културни ценности, с изключение на няколко обекта със световно значение. Министърът на културата не изпълнява законово определеното задължение за извършване на ефективно координиране, организиране и контролиране на дейността по мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности. Информация за състоянието на недвижими културни ценности не е събирана, обобщавана и анализирана регулярно. Съществува сериозна диспропорция между броя на отговорните служители в Националния институт за недвижимо културно наследство и броя на обектите, които подлежат на мониторинг – средно над 3000 обекта на човек годишно.

11. Съществуват пропуски в регламентацията на контролни процедури по опазване на недвижимото културно наследство, изпълнявани от Инспектората за опазване на културното наследство към министъра на културата и съвместно с други органи. Контролната дейност по отношение на недвижимите културни ценности не се извършва в необходимите обеми и своевременно. През одитирания период от Инспектората за опазване на културното наследство са проверени незначителен брой обекти – между 0,07 на сто и 0,54 на сто на година. Дейността не се планира и отчита адекватно.

12. Не се прилага децентрализираната законова процедура за съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитените територии за опазване на културното наследство. Звената в общинските администрации на шестте икономически райони за планиране не функционират, липсва единна методология за работата им и определен ред за изпълнение на процедурата с тяхно участие.

Министерството на културата и Националният институт за недвижимо културно наследство не прилагат механизъм за наблюдение на изпълнението на съгласувателната процедура и не разполагат с точна информация за съгласуването, извършено през одитирания период.

13. Неефективни са координация и взаимодействие между общините и Министерството на културата при изпълнение на процедурите за осъществяването на контрол и прилагане на мерките за закрила на недвижимото културно наследство.

Дейностите по опазване и поддържане на обектите на архитектурно наследство в градска среда, извършвани от Министерство на културата и от Националния институт за недвижимо културно наследство, не са ефективни и ефикасни. Липсата на стратегически документи за културния сектор, липсата на добро управление на дейностите по опазване на недвижимото културно наследство, недобрата регламентация на дейностите, неосигуряване на необходимите ресурси за изпълнение на дейностите в пълен обем и изпълнението на част от тях в силно ограничени обеми, липсата на определени режими за опазване на над 90 на сто от недвижимите културни ценности, недобрата координация и взаимодействие между органите и лицата, част от Националната система за опазване на недвижимото културно наследство, създават реална опасност за съхраняването на недвижимото културно наследство, в това число и архитектурните обекти в градска среда.

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период носят следните министри на културата: Вежди Рашидов (07.11.2014 г. – 27.01.2017 г.), Рашко Младенов (27.01.2017 – 04.05.2017) и Боил Банов (04.05.2017 г. - понастоящем) и директори на Националния институт за недвижимо културно наследство – Даниела Джуркова (18.10.2013 г.- понастоящем) и Красимир Годоров (26.06.2017 г. – 03.08.2018 г., на основание чл. 68, ал. 1, т. 3 от КТ).

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение относно ефективността на дейностите за опазване и поддържане на обектите на архитектурното наследство в градска среда.

Одитът е извършен в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции - ИНТОСАЙ.

ВЪВЕДЕНИЕ

Одитът се извършва на основание чл. 5, ал. 1, т. 3 и чл. 6, ал. 2 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОД-03-01-004 от 18.01.2018 г. на заместник-председател на Сметната палата.

Одитната задача е включена в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2018 г. – раздел I., т. 5. под № 306.

През последните години са налице редица публикации и репортажи в медиите за лишаването на българските градове от огромна част от тяхното ценно архитектурно наследство. Стотици къщи и сгради с впечатляващи архитектурни стилове са разрушавани, като на тяхно място се появяват нови строежи, които често пъти нямат нищо общо със заобикалящата архитектурна среда. Практика са случаи, при които сгради със статут на паметници на културата са изоставени с години и се саморазрушават. Не са предприети почти никакви реални стъпки за задължаване на собствениците на стари сгради да ги поддържат и пазят. В резултат, старите квартали на градовете са изоставени, вместо да бъдат изпълнени с дух и история и да са предпочитана туристическа дестинация.

Липсва и публичност на информацията за паметниците на културата. Тази информацията се съдържа в Националния регистър на недвижими културни ценности, като Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН) следва да поддържа публичен регистър на хартия и под формата на електронна база данни, достъпна през интернет страницата на института. На интернет страницата на Министерство на културата (МК) и на НИНКН са публикувани само регистри на недвижими културни ценности от национално значение по области с данни към 2017 г.

По данни на института общият брой на обявените и декларирани недвижими културни ценности (НКЦ) са 39 476, от които 19 438 са архитектурно-строителни, в т.ч. 355 от национално значение. По-малко от ¼ от архитектурно строителните НКЦ са с предоставен статут на културна ценност. Всички останали – 14 780 са само декларирани, без да са изучени задълбочено и да е направена оценка на качествата им на културни ценности.

Международните и европейските документи в областта на опазване на културното наследство, ратифицирани от България, акцентират върху необходимостта всяка държава да осигури идентификация, защита, съхранение, популяризиране и предаване на бъдещите поколения на културното и природно наследство, разположено на нейната територия.

Конституцията гарантира правото на всеки гражданин да се ползва от националните културни ценности, за опазването на които се грижи държавата¹.

Основните принципи и приоритети на националната културна политика, културните организации и органите за закрила на културата са определени в Закона за закрила и развитие на културата. Наред с принципите за децентрализация на управлението и финансирането на дейностите по опазване на културното наследство, публичност и прозрачност при управлението им е и принципът за опазване и обогатяване на културно-историческото наследство². Законът изисква Министерският съвет по предложение на министъра на културата да приеме Национална стратегия за развитието на културата, която да съдържа и стратегически цели за управление и опазване на културното

¹ Конституция на Република България, чл. 54, ал. 1

² Закон за закрила и развитие на културата, чл. 2

наследство.³ В същото време, органите и организациите от Националната система по опазване на културното наследство следва да извършват дейността си в съответствие с целите на националната стратегия за културното наследство.⁴ Тези стратегически документи не са приети.

Държавната политика в областта на културното наследство се ръководи и осъществява от Министерския съвет.⁵ Законът за културното наследство определя Национална система по опазването му, която включва държавните и общинските органи за управление и контрол на дейностите по опазване на културното наследство, музеите, културните организации и централните ръководства на вероизповедания.⁶

Архитектурното наследство в градска среда е част от недвижимото културно наследство (НКН), категория архитектурно-строителни ценности. Според пространствената си структура и териториален обхват те могат да бъдат единични и групи. Културната и научната стойност и обществената значимост на НКЦ ги определя като такива от световно, национално, местно и с ансамблово значение и за сведение.

Дейностите по опазване на НКН започват с идентифициране (издирване, изучаване и предварителна оценка). Издирването и изучаването се извършва от НИИ НКН, научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица. За тази цел се разработват ежегодни програми, които се утвърждават от министъра на културата. А предварителната оценка може да се извърши само от НИИ НКН.

Всяко физическо или юридическо лице може да прави предложение за деклариране на недвижими обекти до Министерството на културата. Декларирането на обекти (включващо и временен режим за опазване), които могат да бъдат определени като НКЦ, както и отказът за деклариране, се извършва със заповед на министъра на културата по предложение на директора на НИИ НКН.

Декларираните недвижими обекти, за да бъдат регистрирани като културни ценности, подлежат на заключителна оценка, която се извършва от НИИ НКН при взаимодействие със специализирани институции и компетентни лица. На база на тази оценка директорът на НИИ НКН прави предложение до министъра на културата за предоставяне на статут на НКЦ с конкретизирана класификация, категоризация и режим на опазване.

Към министъра на културата се създава Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности (СЕСОНКЦ), който изготвя становище до министъра на културата по предложенията за предоставяне, промяна или отмяна на статут на културна ценност.

Промените на статута на НКЦ, както и отписването от регистъра на недвижимите културни ценности се извършват по реда за деклариране и предоставяне на статут.

Националният институт за недвижимото културно наследство води Национален регистър на недвижимите културни ценности, в който се вписват актовете за предоставяне на статут.

Информация за статута на имота като НКЦ се изпраща от МК и НИИ НКН на съответните компетентни органи и собственици. Такава информация се предоставя и на

³ Закон за закрила и развитие на културата, чл. 2а

⁴ Закон за културното наследство, чл. 12

⁵ Закон за културното наследство, чл. 8, ал. 1

⁶ Закон за културното наследство, Глава втора „Национална система по опазване на културното наследство“

Агенцията по геодезия, картография и кадастър, която от своя страна предоставя данните на Агенцията по вписванията.

Правата на собствениците, концесионерите и ползвателите на НКЦ са: да получават консултации, експертни съвети и препоръки; да реализират приходи по реда на ЗКН; да кандидатстват за финансиране на аварийни, укрепителни, консервационни и реставрационни работи; да събират помощи и дарения. Произтичащите от ЗКН задължения за тях са: да полагат грижи за опазване, съхранение и поддържане в добро състояние; да уведомяват компетентните органи за настъпили увреждания; да съгласуват всички проекти по реда на ЗКН; да осигуряват достъп и съдействие на компетентните органи; да предоставят публичен достъп при експозиционна дейност; да предоставят безплатен достъп за целите на научноизследователската дейност.

Териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство обхваща: режими за опазване; устройствени планове на защитени територии за опазване на НКН; планове за опазване и управление на НКЦ; проектиране, съгласуване и одобряване на устройствените планове и на проектните документации и контрол по тяхното прилагане и изпълнение; финансиране и извършване на дейности за целите на тяхното опазване и експониране.⁷

Консервацията, реставрацията и адаптацията на културни ценности, чрез които се предотвратява разрушаването, стабилизира се състоянието им и се улеснява тяхното възприемане и оценка при максимално запазване на автентичността им, се извършва от лица или под непосредственото ръководство на лица, вписани в нарочен регистър по ЗКН.⁸

Представянето на културните ценности е дейност по разкриване и популяризиране на културната и научната им стойност пред обществото. Съгласно ЗКН, НКЦ със световно и национално значение следва да бъдат трайно обозначени, докато за останалите това се извършва по желание на собствениците им.⁹

Всяка дейност по опазване и представяне на културните ценности се документира.

Контролът по спазване изискванията на ЗКН във връзка с опазване, териториално-устройствена защита и консервация и реставрация на недвижимите културни ценности се осъществява от създадения по реда на този закон Инспекторат за опазване на културното наследство.¹⁰ При неизпълнение на задълженията, произтичащи от ЗКН, от различните субекти, в т.ч. и собственици на недвижими културни ценности, са предвидени съответните административнонаказателни разпоредби.¹¹

⁷ Закон за културното наследство, чл.78

⁸ Закон за културното наследство, чл.165

⁹ Закон за културното наследство, чл.181

¹⁰ Закон за културното наследство, чл.15

¹¹ Закон за културното наследство, Глава дванадесета „Административнонаказателни разпоредби“

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

Цели на одита

Извършването на одита цели:

1. Да се предостави на законодателната и изпълнителната власт независима и обективна оценка за ефективността на дейностите за опазване и поддържане на обектите на архитектурното наследство в градска среда.
2. Да се подпомогнат ръководството на Министерството на културата и НИИКН чрез формулиране на препоръки за подобряване на тези дейности.
3. Да се запознае обществеността, чието конституционно право е да се ползва от националните културни ценности, със състоянието на архитектурните обекти и проблемите, свързани с поддържането им в добро състояние и опазването им за бъдещите поколения.

Обхват на одита

Одитът обхваща периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2018 г.

Анализирани са създадените условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти, дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут, извършваният мониторинг на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда, както и контролът на дейностите по опазване на културното наследство.¹²

Основен въпрос: Ефективно ли се извършват дейностите по опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда?

Одитни въпроси:

1. Създадени ли са условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти (НКЦ-АО)?

1.1. Създадена ли е адекватна нормативна и стратегическа рамка за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти?

1.2. Осигурени ли са достатъчно ресурси за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти?

2. Ефективно ли се извършват дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда?

2.1. Ефективни и ефикасни ли са дейностите по идентифициране и деклариране на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда?

2.2. Ефективни и ефикасни ли са дейностите по предоставяне, промяна и отмяна на статута на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда съгласно установените правила и процедури?

2.3. Поддържат ли се предвидените в ЗКН регистри относно недвижимите културни ценности и Националния документален архивен фонд в НИИКН?

3. Ефективно ли се извършва мониторингът на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда и контролът на дейностите по опазване на културното наследство?

3.1. Въведен ли е подходящ механизъм за мониторинг на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда?

3.2. Ефективно ли се осъществява контролът на дейностите по опазване на културното наследство, в частност архитектурните обекти в градска среда?

¹² Приложение № 1

Предвид необходимостта от фокусиране на обхвата на одита в разумни граници, съобразно неговата ресурсна осигуреност, времеви и човешки ресурси, извън обхвата на одита остават анализът и оценката на изпълнението на:

- дейностите по вписване на НКЦ в Списъка на световното наследство и Индикативната листа за културно и природно наследство;
- отдаването на НКЦ на концесия;
- извършване на консервация, реставрация и адаптация на недвижимите културни ценности;
- представяне и популяризиране на културните ценности;
- участие, взаимодействие и комуникация с международни организации;
- възпроизвеждане и разпространение на културни ценности;
- възлагане, изготвяне, съгласуване и приемане на планове за опазване и управление;
- дейностите по опазване на недвижимите културни ценности свързани с българската история и култура, намиращи се извън територията на Република България.

Одитни критерии

Използваните критерии и показатели за оценка са посочени в Приложение № 1.

Одитна методология

За постигане на целите на одита са използвани резултатно и системно базиран одитен подход. За събиране и анализ на информацията са приложени следните методи:

- за събиране на информация – изискване на документи; проучване и проверка на документи; систематизиране; въпросници; извадки и др.
- за анализ на информацията – систематизиране и обобщаване на информация; сравнителен, качествен и количествен анализ - тенденции, сравнения, съотношения; таблично/графично представяне на резултатите и др.

Използвана е одитна извадка за установяване спазването на процедурите за деклариране и предоставяне на статут на НКЦ на архитектурни обекти. Генералната съвкупност е формирана от всички архитектурни обекти, които през одитирания период са: декларирани, получили са отказ от деклариране или им е прекратен временния режим за опазване и са получили статут на НКЦ, изменение или отмяна на статута. Съвкупността е стратифицирана по видове процедури, с цел попадане в извадката на досиета от всички видове процедури. В допълнение на това, всяка от така формираните страти е допълнително стратифицирана според категорията и класификацията на обекта, съгласно ЗКН. По този начин се гарантира попадане в извадката на всички категории и класификации обекти, за които са приложени всякакви видове процедури, съгласно ЗКН. Формирана е случайна извадка от 32 % от генералната съвкупност (106 досиета).

При проверката на изпълнението на съгласувателната процедура по чл. 84 от ЗКН, също е използвана извадка. От предоставените от МК справка за подадени инвестиционни проекти и исканията за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство са избрани първите от всеки месец проекти, за които е преценено (от кратката анотация „относно“), че се отнасят за архитектурни обекти в градска среда. В извадката попадат 41 процедури. Поради характера на данните в справката не е възможно проектите да бъдат стратифицирани по електронен начин по признак „обекти на архитектурно наследство в градска среда“, което не позволява и коректно определяне на генералната съвкупност.

При прегледа на попадналите преписки в двете извадки е приложен подходът на директните съществени проверки.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

1. Създадени условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда

1.1 Нормативна рамка

Културното наследство е обект на закрила още от самото създаване на българската държава. Още през 1888 г. са приети временни правила за закрила на наследството, а от 1911 г. е в сила Закон за старините¹³. През 1937 г. се въвежда за първи път регистрационен режим с цел запазване на старинните постройки в населените места. През 1969 г. е приет Закон за паметниците на културата и музеите, който е действащ до 2009 г.¹⁴

След присъединяването на България към Европейския съюз, европейското право във връзка с опазването на културни ценности, е приложимо и за нашата страна. Във всички международни актове в тази сфера се подчертава нарастващата роля на културното наследство в съвременното общество¹⁵.

Конституцията на Република България прокламира държавата да се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство, като всеки има право да се ползва от националните и общочовешки културни ценности¹⁶.

Законовата база, която регламентира опазването и поддържането на архитектурните обекти в градска среда, е широка и включва редица закони и подзаконови нормативни актове.¹⁷ По отношение на териториално-устройствената защита съществуват разпоредби в различни специални закони – Закона за културното наследство (ЗКН), Закон за устройство на територията (ЗУТ), Закон за регионалното развитие (ЗРР) и подзаконовите нормативни актове в областта на устройството на територията, доколкото засягат и процеси, приложими за недвижимото културно наследство.¹⁸

1.1.1. Законът за културното наследство цели създаване на условия за опазване и закрила на културното наследство, устойчиво развитие на политиката по опазването му и гарантиране на равен достъп на гражданите до културните ценности при спазване на принципите за: равнопоставеност на различните видове културно наследство при осъществяване на неговата закрила; децентрализация на управлението и финансирането на дейностите по опазване на културното наследство; публичност и прозрачност при управлението на дейностите по опазване на културното наследство.¹⁹ За реализирането на тази цел законът включва регистрационни, съгласувателни и административнонаказателни мерки.

1.1.2. Редът и условията за прилагането на част от разпоредбите са предвидени да се регламентират с подзаконови нормативни актове, издадени от Министерския съвет или министъра на културата – самостоятелно или съвместно с други министри. За издаването на подзаконовите актове е предвиден тримесечен срок от влизането на закона в сила, но

¹³ Закон за старините-ДВ, бр. 37 от 18.02.1911 г.

¹⁴ ДВ, бр. 29 от 11.04.1969 г.

¹⁵ Конвенция за опазване на световното културно и природно наследство на Съвета на Европа, Конвенция за защита на архитектурното наследство на Европа

¹⁶ Конституция на Република България, чл.23

¹⁷ Основните нормативните документи, които регламентират опазването и поддържането на архитектурните обекти в градска среда, като част от културното наследство са посочени в приложение № 2 към настоящия доклад.

¹⁸ Одитно доказателство № 1 Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г. –т. 3

¹⁹ Чл.3, ал.1 от ЗКН, обн., ДВ, бр. 19 от 2009 г., посл. изм. бр. 89 от 2018 г.

този срок се отнася само за актовете, чието издаване е в правомощията на министъра на културата. За останалите актове няма определен срок.²⁰

Законът за културното наследство предвижда издаването от страна на министъра на културата на редица подзаконовни актове, относими към недвижимите културни ценности. При всички издадени до момента актове не е спазен законоустановеният срок. Първите наредби са издадени през 2011 г., 2 години след влизане на закона в сила. Все още не са приети всички предвидени подзаконовни актове.²¹ Не са разработени:

- Наредбата по чл. 5, ал. 2 от Закона за културното наследство, която да определи реда за опазването на културното наследство при природни бедствия и въоръжени конфликти. Наредбата е акт на Министерския съвет, който следва да бъде предложен от министъра на културата, министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи.

През 2015 г. е сформирана междуведомствена работна група за подготовката на проект на наредба. Становището на работната група е, че проектът не следва да бъде придвижван до приемане на изменение в чл. 5, ал. 1 от ЗКН, с което да отпадне от текста на разпоредбата думата „природни“, тъй като природните бедствия са само част от понятието „бедствия“. Изменението на ЗКН е извършено през м. октомври 2018 г., като от текста на правното основание за издаване на наредбата отпада думата „природни“.²²

- Наредбата по чл. 69, ал. 4 от ЗКН за условията и редът за изработването и поддържането на специализираните карти регистри на недвижимото културно наследство. Наредбата следва да е акт, издаден съвместно от министъра на културата и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Причината за отлагане на подготовката на проекта на наредба във времето е честата промяна в разпоредбата относно делегацията за издаване на подзаконовия нормативен акт. През м. март 2016 г. министърът на културата е сформирал работна група, която не е представила проект на акт.²³

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

1.1.3. Независимо, че основните международни принципи в областта на опазването на недвижимото културно наследство са въведени в националното законодателство, съществуват и пропуски.

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

²⁰ § 23, ал.1 от ПЗР на ЗКН

²¹ Одитно доказателство № 2.....Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г. на министъра на културата

²² ЗКН, обн. ДВ,бр.19 от 2009 г., посл.изм. бр.89 от 2018 г., чл.5,ал.1, Одитно доказателство № 2...Т. 10 от Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г. на директор „ГНДОП“;

²³ Одитно доказателство № 2

оценка, изисквания към лицата, които ще я извършват) и не е предвиден акт, който да определя реда за извършването им.²⁴

Съществува риск за ефективността на превантивната защита на обектите на световното наследство, произтичащ от липсата на изрични нормативни разпоредби за извършване на оценка на въздействието на инфраструктурни и устройствени проекти.

1.1.4. Всяка година след влизането в сила на закона през 2009 г., са извършвани изменения и допълнения на част от неговите разпоредби. През 2016 г. е изготвен анализ на ЗКН от работна група, в резултат на който са установени несъвършенства на закона и са направени нови предложения за промяна. Част от предложенията намират отражение в измененията и допълненията на ЗКН, направени през м. септември и м. октомври 2018 г. В анализа са идентифицирани и други проблеми, за които не са предприети действия:

- промяна в част от терминологията относно недвижимото културно наследство – прецизиране и допълване на определението на понятието „културно наследство“ (чл.6 и чл.9) и текстове, свързани с класификацията на НКЦ;

- промени, които да доведат до спазване задълженията на местната власт и на Светия синод на БПЦ и на централните ръководства на другите вероизповедания;

- създаване на ясни разпоредби относно лицата, които имат право да извършват дейности, които не са консервационно-реставрационни (изготвяне на проекти за нови строежи в границите на охранителните зони на архитектурно-строителни НКЦ и проекти за пристрояване и надстрояване на сгради –НКЦ)

- анализиране и преразглеждане на процедурата по чл. 84 от ЗКН, която се определя със заповед на министъра на културата, поради непълнота в регламентацията ѝ.²⁵

1.1.5. Законите и подзаконовите актове, регламентиращи мерките за закрила на недвижимото културно наследство и задълженията на всички участници, включени в националната система за опазване са изключително важни за ефективното управление на дейностите.

Националната система по опазване на културното наследство включва държавните и общинските органи за управление и контрол на дейностите по опазване на културното наследство, музеите, културните организации по смисъла на Закона за закрила и развитие на културата, Светия синод на Българската православна църква и централните ръководства на другите регистрирани вероизповедания. Органите и организациите осъществяват дейността си в сътрудничество с Българската академия на науките, висшите училища, творчески съюзи, професионални сдружения и други неправителствени организации.²⁶

Държавната политика в областта на културното наследство се ръководи и осъществява от Министерския съвет.²⁷

1.1.5.1. В Закона за културното наследство и Устройствения правилник на Министерството на културата няма въведени разпоредби по отношение изпълнението на функцията на министъра на културата по координиране, организиране и контролиране на дейността по мониторинг на недвижими културни ценности.²⁸

²⁴ Одитно доказателство № ...1.....Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г. – т.1 и Приложение № 1- допълнителна информация от Джумалиева

²⁵ ЗКН, обн.,ДВ,бр.19 от 2009 г.,посл. изм. и доп., бр. 89 от 26.10.2018 г.

Одитно доказателство № 1.....Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г.-т.3

²⁶ Чл.11 от ЗКН

²⁷ Чл.12 от ЗКН

²⁸ Чл.14, т.12, б. „в“ от ЗКН

За подпомагане на функциите на министъра е предвидено създаване на СЕСОНКЦ.²⁹

Правомощията на министъра на културата в областта на недвижимото културно наследство се осъществяват чрез две структурни звена в рамките на специализираната администрация на Министерството на културата - дирекция „Културно наследство, музеи и изобразително изкуство“ (КНМИИ) и Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство“ (ГД ИОКН).

На дирекция КНМИИ са възложени широк кръг от функционални компетентности, свързани с културното наследство (движимо и недвижимо), музеите и изобразителните изкуства. Дирекцията извършва дейностите по организиране и провеждане на заседанията на СЕСОНКЦ, изготвя актовете на министъра на културата при деклариране, предоставяне или промяна на статут на недвижима културна ценност и уведомленията за тези актове, организира процедурата за включване на недвижимите културни ценности в Индикативната листа на Република България и за вписване на недвижими културни ценности в Списъка на световното културно и природно наследство, води специализирани регистри и други.³⁰

Инспекторатът за опазване на културното наследство е създаден на основание ЗКН³¹, като специализиран орган към министъра на културата, за осъществяване на контрол за спазването на изискванията на ЗКН и на издадените въз основа на него актове във връзка с опазването на движимите и недвижими културни ценности. Законът предвижда създаване на регионални инспекторати по опазване на културното наследство във всеки един от районите за планиране по смисъла на ЗРР. Създадена е Главна дирекция „Инспекторат за опазване на културното наследство“, в която са назначени регионални инспектори. От министъра на културата не са предприети ефективни мерки за осигуряване на достатъчна численост за функциониране на регионалните структури на Инспектората за опазване на културното наследство и осигуряване на изпълнението на предвидената от закона контролна дейност. От областните управители на съответните територии не са осигурени необходимите материални и организационно-технически условия за дейността на регионалните инспекторати.³²

Освен в реализирането на контролните функции на министъра, Инспекторатът за опазване на културното наследство (ИОКН) участва в почти всички процеси – в процеса по идентификация на НКЦ, като участва в СЕСОКНЦ за даване на становища при деклариране, предоставяне на статут, прекратяване на временен режим, отмяна на статут на НКЦ; даване на указания за аварийно-временно укрепване на НКЦ, участие в комисии, назначени от кмета на общината по чл.73 и чл.74 от ЗКН, водене на регистри, участие в комисии за приемане на обекти по чл.83, организиране на съгласувателни процедури и др.³³ С новия УП на МК, приет през м. декември 2017 г. са прецизирани изпълняваните функции и дейности, като функцията за провеждането на съгласувателната процедура по чл. 84 от ЗКН преминава от ГД ИОКН към дирекция КНМИИ. *Възложените многобройни функции и липсата на достатъчно ресурси - човешки и материално-организационни,*

²⁹ Чл. 64, ал.2 от ЗКН

³⁰ Устройствен правилник на Министерството на културата (Обн., ДВ, бр. 98 от 8.12.2017 г., в сила от 8.12.2017 г.), чл. 24

³¹ ЗКН, чл. 15

³² Одитно доказателство № 4 Отговор на МК на наше писмо №94-00-1411 от 20.09.2018 г. – т.1

³³ УП на МК - обн., ДВ, бр. 106 от 23.12.2014 г., в сила от 17.12.2014 г. и УП на МК - обн., ДВ, бр. 98 от 8.12.2017 г., в сила от 8.12.2017 г. – чл.23

създава риск за ефективното изпълнение на дейността по опазване на обектите на архитектурното наследство.

1.1.5.2. На основание чл.18 от ЗКН е създаден НИИКН със статут на държавен културен институт с национално значение, който подпомага министъра на културата при упражняване на неговите правомощия по провеждане на държавната политика в областта на опазването на недвижимото културно наследство. Институтът извършва освен административни дейности в областта на опазване на недвижимото културно наследство, така и научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство. Националният институт за недвижимо културно наследство е юридическо лице на бюджетна издръжка, един от 107-те второстепенни разпоредители с бюджет към министъра на културата.³⁴ Устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство се определя с правилник.³⁵ С постановлението за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет министърът на културата е оправомощен да определя със заповед числеността на персонала в института в рамките на общата численост на персонала.³⁶ Определената численост със заповедта на министъра е по-малка в сравнение с утвърдената³⁷ с Правилника за устройството и дейността на НИИКН (ПУД на НИИКН).

Праз одитирания период в НИИКН не е реализирана дадената законова възможност за създаване на териториални звена.³⁸ Националният институт за недвижимо културно наследство е единственият институт в страната, който осъществява функции в сферата на опазване на недвижимото културно наследство. Всички дейности, свързани с административното обслужване на граждани и юридически лица са централизирани и административните услуги се предлагат само от гр. София, тъй като от МК и НИИКН не се предоставят електронни услуги.³⁹

До м.август 2018 г. при уреждане на дейността на института не е ползвана възможността за създаване на териториални звена, което създава затруднения за своевременното и ефективно изпълнение на функциите и задачите на института и риск за опазване на културното наследство.

Държавните, регионални и общински музеи са културни и научни организации, които издирват, изучават, опазват и представят културни ценности, природни образци и антропологични останки с познавателна, образователна и естетическа цел. Дейностите включват и опазването на архитектурното наследство.⁴⁰

1.1.5.3. Освен на органите и структурите към министъра на културата, функции по опазване на НКЦ са вменени и на други централни органи на изпълнителната власт - министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на околната среда и

³⁴ №103 в Приложение към ПМС № 14 на МС от 31.01.2011 г. за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет в Министерството на културата, обн., ДВ, бр. 11 от 4.02.2011 г., в сила от 4.02.2011 г., посл. изм. бр. 21 от 10.03.2017 г.

³⁵ Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство, приет с ПМС № 8 от 18.01.2012 г., обн., ДВ, бр. 8 от 27.01.2012 г., посл. изм. ДВ, бр. 103 от 29.11.2013 г., в сила от 29.11.2013 г. посл. изм. бр. 72 от 31.08.2018 г., в сила от 31.08.2018 г.

³⁶ ПМС № 14 на МС от 31.01.2011 г. за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет в Министерството на културата, обн., ДВ, бр. 11 от 4.02.2011 г., в сила от 4.02.2011 г., посл. изм. бр. 21 от 10.03.2017 г.

³⁷ Одитно доказателство № 5....Писмо изх.№ 9100-707 от 04.05.2018 г. на НИИКН – Приложение № 3 -Заповед № РД-09-43 от 24.01.2015 г.; ПУД на НИИКН

³⁸ Чл.18, ал.3 от ЗКН

³⁹ Одитно доказателство № 6 Писмо № 0401-3642 от 29.03.2018 г. на НИИКН –т.6 и Одитно доказателство № 4 – Писмо № 94-00-1411 от 20.09.2018 г.- т.2 и т. 5

⁴⁰ Чл.24 от ЗКН

водите, министъра на отбраната и вътрешните работи. Функциите са по повод предоставяне на правомощия за издаване на нормативни актове,⁴¹ съгласуване при предоставяне на статут на групови недвижими културни ценности с категория "национално значение"⁴², съгласуване на планове за опазване и управление на недвижимите културни ценности, включени в Индикативната листа за културното и природното наследство на Република България и археологическите резервати.⁴³

Съгласно Устройствен правилник на областните администрации, областните управители като еднолични органи на изпълнителната власт в областта, които осъществяват държавното управление по места и осигуряват съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика, имат правомощия да организират и ръководят дейностите по защита на населението, културните и материалните ценности и околната среда при бедствия.⁴⁴ Функциите на областните управители не са намерили отражение в ЗКН, като част от Националната система по опазване на културното наследство.

На местно ниво функции по опазване и поддържане на недвижими културни ценности, в т. ч. на архитектурни обекти, имат кметовете на общини и общинските съвети. Като съвещателен орган към общината се създава Обществен съвет за закрила на културното наследство. В част от 6-те общини, до които е отправено запитване във връзка с одита, не е създаден Обществен съвет за закрила на културното наследство.⁴⁵

1.1.5.4. През м. юли 2016 г. на основание изменение и допълнение на ЗКН, за изпълнение на дейностите по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности и др. дейности по ЗКН, в рамките на утвърдената численост на общинската администрация е предвидено да се създават 6 звена в плановете икономически райони⁴⁶, определени в Закона за регионалното развитие.⁴⁷ Със ЗКН са поставени изисквания за минималната численост и професионалната квалификация на служителите в общинските звена. Звената имат правомощия да съгласуват инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство за недвижими културни ценности, които не са категории "световно" и "национално" значение, намиращи се в общините от съответния планов икономически район. Срокът за създаването на звената е до една година от влизане на закона в сила, или до м. юли 2017 г.⁴⁸ Извършването на дейностите е под методическото ръководство на НИНКН, който участва и в подбора на специалистите. Към септември 2018 г., звената към общинската администрация са все още в процес на структуриране и не извършват предвидените в закона дейности.⁴⁹ От страна на МК са предприети действия – подготовка

⁴¹ Наредбата по Чл.69, ал.4 и чл.171 – министъра на регионалното развитие и благоустройството; наредбата по чл.5, ал.2 от ЗКН – министър на отбраната и министър на вътрешните работи

⁴² Чл.65, ал.1, т.2 от ЗКН

⁴³ Чл.82, ал.1, т.2 от ЗКН

⁴⁴ Чл. 7, т.20 от Устройствен правилник на областните администрации

⁴⁵ Одитно доказателство № 7- писма на община Плевен -07-02-136 от 11.04.2018 г.

и Одитно доказателство № 8 община Пловдив -№18 РЗК 294 от 29.06.2018 г.

⁴⁶ ДВ, обн., бр.56 от 2016 г. –чл.17, ал.3

⁴⁷ Югозападен район – Столична община; Южен централен район – Община Пловдив; Югоизточен район – Община Бургас; Североизточен район – Община Варна; Северен централен район – Община Велико Търново; Северозападен район – Община Плевен.

⁴⁸ §10 от ПЗР на ЗКН

⁴⁹ Одитно доказателство № 9...Писмо № РД18006058ВН-001ВН от 23.04.2018 г. – отговор 1, 4.4- община Варна

Одитно доказателство №10 № 05-13-3-В.Търново и

Одитно доказателство № 7 Писмо от община Плевен –т.7 и

Одитно доказателство № 8 Писмо №... община Пловдив – стр.7

на заповед, създаване на работна група, за създаване на по-детайлно регламентиране дейността и координацията между звената и останалите участници в процеса.⁵⁰

Основните проблеми, които съществуват по повод функционирането на звената са от нормативен, кадрови и организационен характер, свързани с:

а) липса на квалифицирани експерти, които да отговарят на въведените от ЗКН⁵¹ изисквания - да притежават образователно-квалификационна степен "магистър" по:

- специалност в областта на консервацията и реставрацията с три години професионален опит в тази област;

- специалност "Архитектура" със специализация по консервация и реставрация в областта на недвижимото културно наследство и три години професионален опит в тази област или специалност "Архитектура" и 5 години професионален опит по консервация и реставрация в областта на недвижимото културно наследство;

- друга специалност със специализация в съответната област на консервация и реставрация или с приложение в процеса на консервация и реставрация и имат най-малко 5 години професионален опит в същата област.

Изключение се прави за лица, неотговарящи на тези изисквания, само когато работят под непосредственото ръководство на лицата с горепосочената квалификация.

На местно ниво е изключително трудно намирането на специалисти с такава квалификация. В програмите на много малко учебни заведения е включено изучаването на консервация и реставрация.⁵²

б) ползването на Националния документален архив;

За издаване на становищата по чл. 84 от ЗКН новите звена в общините следва да разполагат с актуална и навременна информация и документи. ЗКН⁵³ въвежда изискване за поддържане на местни архиви за НКЦ от страна на общинските администрации, без да определя съдържанието на тези архиви и реда за събиране, поддържане и използване на документите. В МК няма информация за наличието на такива архиви, тъй като от ИОКН не е извършвана проверка за изпълнението на чл. 59 от ЗКН. Факт е, че при обсъждането на проблемите, свързани с функционирането на звената всички общини посочват проблема с достъпа до Националния документален архив (НДА) на НИНКН, което говори или за липса на местни архиви или за непълнотата им.⁵⁴ Основен източник на информация за обектите – НКЦ е НДА на НИНКН. Редът за предоставянето на документи от архива е регламентиран с Наредба № Н-3 от 26.01.2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на НДА на НИНКН и научния архив на музеите. Издаването на документи, дубликати, предоставяне на справки и копия на архивни материали от НИНКН се извършва след заплащането на такси в размери, определени с тарифа на Министерския съвет.⁵⁵ След влизането в сила на измененията и допълненията на ЗКН през м.юли 2016 г. наредбата и тарифата не са актуализирани, съобразно въведеният нов механизъм за осъществяване на съгласувателната процедура.

⁵⁰ Одитни доказателства №№ 4 и 1 Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г., приложения по т.5

⁵¹ ЗКН, чл. 164

⁵² Одитни доказателства № 8, 9 и 33

Писмо № Община Варна – т.7 и т. 8 и

Одитно доказателство № 8 Писмо Пловдив -

⁵³ Чл. 59, ал. 3

⁵⁴ Одитно доказателство № 12...Писмо № 94-00-1428 от 03.09.2018 г.

Одитно доказателство № 1 на Джумалиева –т.1;

Одитно доказателство № 4 – т.3 и т. 3.2

⁵⁵ Чл.19, ал.1 т.8 и ал.2 от ЗКН

Остава нерешен въпросът за таксите, които трябва да заплащат собствениците на различните категории НКЦ. Общината следва да заплаща такси на НИНКН на основание тарифата за получаване на справки и копия на документи при извършване на съгласувателната процедура от звената в общинската администрация за единични и групови НКЦ с категории местно и ансамбловое значение и за сведение. Това ще доведе до оскъпяване на услугата за цитираните категории НКЦ.⁵⁶

в) обмен на информация;

В закона няма изискване за изпращане на становищата по повод съгласувателните дейности и промените в обектите в общините за попълване на местните архиви на НКЦ. Поради териториалната отдалеченост на звената съществуват проблеми при обмена на информация между общината, НИНКН и МК, както преди изготвянето на становището, така и след това. Общините не разполагат със списък на обектите-НКЦ на територията с актуални данни за вида, категорията, местоположението им, информация за съгласувателни дейности и придружаващи проекти, техническа и фото-документация. Това налага обмен на информация, актуализация на данни и добро взаимодействие, което не е регламентирано.

г) липса на методически указания от НИНКН;

Функциите по издаване на писмени становища за инвестиционни проекти и искания за намеси за единични или групови НКЦ с категории „местно значение“, „ансамбловое значение“ и „за сведение“ на територията на съответния икономически район са нови за общинската администрация. Съгласно чл.17, ал. 6 от ЗКН звената следва да осъществяват дейността с методическото ръководство на НИНКН. Не са изготвени и представени методически указания от НИНКН за работата на звената.

Все още не е определена процедурата и обмена на информация. Съществуват непълноти в методологията за работа на звената, ресурсното и техническото осигуряване на дейността на звената.⁵⁷

1.1.5.5. Независимо от предвидените действия от държавните и общинските органи, основно грижата за опазването, съхранението и поддържането в добро състояние на НКЦ при спазване на нормативните разпоредби е на собствениците, концесионерите и ползвателите. Когато собствениците не извършват необходимите възстановителни работи, проектни, укрепителни, консервационно-реставрационни и ремонтни дейности или реконструкция по автентични данни на недвижимата културна ценност или на част от нея, те се извършват от държавата, съответно общината.⁵⁸ Въз основа на заповед на министъра на културата или кмета на общината върху имота се вписва законна ипотека в полза на държавата или общината, за обезпечение на вземането за направените от тях разноски. Към м.септември 2018 г.в МК няма данни за прилагане на механизма и на практика мярката не се прилага.⁵⁹

⁵⁶ Одитно доказателство № 4 – Писмо № 94-00-1389 от- т.

⁵⁷ Одитно доказателство № 1...Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г. – т.1;

Одитно доказателство № 8 Писмо Пловдив –стр.7

Одитно доказателство № 4 – Писмо № 94-00-1389 от ...

Одитно доказателство № 7 и Одитно доказателство № 9

⁵⁸ ЗКН, чл. 72 и чл. 73

⁵⁹ Одитно доказателство № 9...Писмо на община Варна- т.13 и т.16

Одитно доказателство № 10 -Писмо на община В. Търново и

Одитно доказателство № 7 писмо община Плевен – т.13;

Одитно доказателство № 13 Писмо № 94-00-646 от 25.04.2018 г. на ГДИОКН –т.11-13

Националната система за опазване на културното наследство включва редица органи и структури на национално и регионално ниво, но тя не е изградена напълно, което не позволява ефективното ѝ функциониране и влияе негативно върху изпълнението на дейностите по опазване на обектите на архитектурното наследство.

Въпреки направеният опит за децентрализиране на системата през 2016 г., тя продължава да функционира предимно централизирано. От министъра на културата и от кметовете на общините, в които е предвидено да се създадат звена в общинските администрации, не са извършени своевременни действия за функционирането на нормативно предвидените структури.

1.1.6. Наличието на достатъчно ясни вътрешни правила за изпълнението на нормативно определените функции, като елемент от контролната среда на системата за финансово управление и контрол, е предпоставка за добра организация на работата.

Само два от процесите свързани с опазване на недвижими културни ценности-архитектурни обекти (НКЦ-АО) са регулирани с вътрешни актове. През одитирания период със заповеди на министъра на културата са въведени правила/определен ред за:

- избора на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности;

- процедурата по съгласуване на устройствени планове, инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство.

През одитирания период министърът на културата е издал заповеди, с които се определят Правила за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности. С правилата се определят реда и условията за предоставяне на целева финансова подкрепа на обекти и дейности в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности, начинът на кандидатстване и критериите за избора им.⁶⁰

Прегледът и анализът на правилата, показва:

- заповедите на министъра на културата, с които са утвърдени правилата, са издадени от 10 дни до 1 месец преди крайния срок за подаване на исканията⁶¹. Кратките срокове не са достатъчни за подготовка на кандидатите за представяне на исканията за подкрепа, които трябва да са придружени с изискваните документи и информация;

- въведена е възможност, освен за предоставяне на средства на конкурсен принцип и за предоставяне на средства при извънредни случаи, „инцидентна необходимост“, „спешна необходимост“ и „значими годишнини, чествания и др. инициативи с национално значение в областта на НКН“. Не са прецизно определени какви са тези случаи и какъв е редът за одобрението на исканията. До 2018 г. не е определен размера на тези средства, а предоставянето им е по предложение на комисията, назначена със заповед на министъра. В утвърдените правила през 2018 г. не е определен ред за разглеждането на подадените заявления. Наличието на тази възможност създава предпоставки за субективен подход при предоставяне на част от средствата и тяхното разходване за обекти, които нямат най-голяма необходимост;

⁶⁰Одитно доказателство № 14 Писмо № 94-00-352 от 30.03.2018 г. и Одитно доказателство № 1 – Приложение към т.2 допълнителна информация Джумалиева към наш № 94-00-671 от 23.04.2018 г., РД-И-08а - Сравнителен анализ на правилата

⁶¹ 10 дни -2015 г.;24 дни-2016 г.; за 2018 г. -33 дни

- не е определен начинът на вземането на решения от комисията, която разглежда исканията за предоставяне на финансова подкрепа, при наличието на разногласия между членовете;

- в състава на Комисията през 2015 г. участват и представители на Национален археологически институт с музей при Българската академия на науката и Национален исторически музей, които потенциално са и възможни кандидати, независимо от текста, че когато има подадено заявление от лицата, членът от комисията не участва в обсъждането и гласуването;

- липсват срокове за утвърждаване от министъра на предложения от Комисията списък с обекти и дейности ;

- до 2018 г. липсва ред за уведомяване на кандидатите за резултатите от подбора;

- липсва срок за сключване на договорите с одобрените кандидати;

- не е ясно как се прилагат приетите критерии за подбор, тъй като са доста общо формулирани, не е определена тяхната тежест в рамките на общата оценка и не включват показатели, на базата на които се формира оценката.

Ненавременното утвърждаване на правилата, наличието на пропуски и неясноти по отношение на критерии за оценка, организацията на разглеждане на постъпилите искания за целева финансова подкрепа и тяхното одобрение не гарантират ефективното разпределение на бюджетни средства и предоставянето им за обекти, които имат най-голяма необходимост от финансова подкрепа.

Със заповеди на министъра на културата е регламентирана част от процедурата по съгласуване на инвестиционните проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство в частта за представяне на становища от НИИКН в Министерството на културата⁶². След изменението на ЗКН през 2016 г., с което в изпълнението на съгласувателната процедура се включват и новосъздадените звена в общинските администрации, за прилагане на процедурата не са утвърдени правила, съобразени с функциите на новите звена.⁶³

1.1.7. Националният институт за недвижимо културно наследство извършва административни и научноизследователски дейности. Изпълнението на функциите на НИИКН изисква добра организация на дейностите, чрез издаването на вътрешни актове, с които да се регулират процесите.

Със заповеди на директора на института, издадени през 2014 г., са определени правила за деловодната дейност и документооборота в института, и функционални характеристики на дирекциите и отделите.⁶⁴

През 2018 г. Експертен съвет на НИИКН, с председател директора на института, приема две методически указания – за разработване на част „Културно-историческо наследство“ към общите устройствени планове и за изготвяне на заключителни оценки⁶⁵ за единични недвижими културни ценности от външни изпълнители. Тези указания се отнасят само за част от дейностите, извършвани от НИИКН. Утвърждаването на указанията е извършено с полагане на подпис на директора на НИИКН върху документите без датирание.

⁶² Въведената и прилагана процедура също има редица слабости, които са отразени в т. 3.2 от доклада.

⁶³ Одитно доказателство № 11 Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г. – т.5 проекти на заповеди

⁶⁴ Одитно доказателство № 15...Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г. , въпрос 2 -НИИКН

⁶⁵ Приложение № 3 към чл.21, ал.3 от Наредба Н-12 от 2012 г.

Предвид многообразието и спецификата на извършваните от НИИКН дейности, както и липсата на разработени и приети вътрешни правила за преобладаващата част от тях се създава риск за качествено и навременно изпълнение.

1.1.8. Все още не е постигната ефективна регламентация на дейностите по опазване и поддържане на НКЦ. Съществуват пропуски в действащите правила и процедури за:

- идентификация, деклариране и предоставяне на статут на обектите-НКЦ по отношение на срокове за извършване на процедури, методология за определяне на класификация и режими за опазване;⁶⁶

- водене, поддържане и актуализация на НДА и регистрите;⁶⁷

- координацията между участниците в Националната система за опазване на културното наследство при изпълнението на съвместни процедури;⁶⁸

- осъществяване на контролните функции на министъра и общините и др.⁶⁹

Законът за културното наследство и подзаконовите нормативни актове регламентират основни положения и принципи в областта на опазване на културното наследство. Съществуващите пропуски, несъответствия и непълноти в нормативната и вътрешна уредба по отношение на националната система за опазване на културното наследство и регламентацията на процедурите и правилата за изпълнение на дейностите създават висок риск за ефективното опазване на националното културно наследство.

1.2. Стратегическа рамка

1.2.1. Законът за културното наследство изисква на основание чл. 2а от ЗЗРК Министерският съвет по предложение на министъра на културата да приеме Национална стратегия за развитието на културата за срок 10 години, която да съдържа и стратегически цели за управление и опазване на културното наследство⁷⁰. Друго изискване на закона⁷¹ е органите и организациите от Националната система по опазване на културното наследство да извършват дейността си в съответствие с целите на национална стратегия за културното наследство, приета от Министерския съвет. И двата стратегически документа, предвидени съответно в ЗЗРК и ЗКН не са приети.

През 2011 г. е създадена работна група от експерти на МК под методическото ръководство на преподавател от Софийския университет за подготовка на проект на Национална стратегия за развитието на културата. След публикуване на проекта за обсъждане, са получени възражения от страна на гражданския сектор, засягащи главно подхода на написване, а не съдържателните характеристики на документа.

В началото на 2012 г. е стартирана подготовка на нов проект за Национална стратегия за развитие на изкуствата, културното наследство, културните и творчески индустрии и културния туризъм. Привлечени са широк кръг неправителствени организации, творчески и професионални съюзи, висши учебни заведения и културни институти. Със заповед на министъра на културата са формирани 27 експертни групи, покриващи всички сектори на културния живот, и Наблюдаващ комитет от представители на МК и от гражданските организации за координация на работния процес. За

⁶⁶ виж т. 2.1, т. 2.2 и т. 2.3.

⁶⁷ виж т. 2.4.

⁶⁸ виж т. 2.3.11

⁶⁹ виж т. 3.2

⁷⁰ Чл.12, ал.2 от ЗКН; чл. 2а от Закон за закрила и развитие на културата (ЗЗРК)

⁷¹ Чл. 12, ал. 3 от ЗКН

разработването и представянето на цялостен документ са ангажирани експерти от Обсерватория по икономика на културата. Обобщен текст на стратегия не е получен.

През 2017 г. за финализиране на проекта за Национална стратегия за развитие на културата е създадена широка междуведомствена работна група, включваща експерти от всички сектори на културата. Актуализирани са текстове в областта на културното наследство и изкуствата, в процес на обсъждане са основни стратегически цели. Предстои обобщаване на текстовете, финализиране и представянето за обществено обсъждане на проекта на стратегия. До м.октомври 2018 г. няма публикуван проект за обществено обсъждане.⁷²

Девет години след влизане в сила на ЗКН все още не са приети предвидените в него стратегически документи, които следва да определят стратегическите цели, както в областта на управление и опазване на културното наследство, така и на недвижимите културни ценности. Наличието на многобройни и разнородни по статут органи и структури на централно и местно ниво, с функции по опазване на НКЦ, при липса на стратегически насоки за развитие в тази област създават висок риск за стабилното и устойчиво управление на Националната система за опазване на недвижимото културно наследство.

1.2.2. При липса на национална стратегия, МК посочва, че изпълнява приоритетите, стратегическите цели и мерките, заложи в програмите на правителството.⁷³ Съгласно Закона за администрацията (ЗА) Министерският съвет формулира, разработва и осъществява държавната политика в съответствие със своите конституционни правомощия и със законите на Република България, като приема програма за стратегическите цели и приоритети за срока на своето управление.⁷⁴ В изпълнение на стратегическите цели, определени в програмата на правителството, органите на изпълнителната власт следва да поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и да осъществяват контрол за тяхното изпълнение.

Не са разработени и приети стратегически приоритети, цели и решения, свързани с компетентността на министъра на културата, за реализиране на програмата на Министерския съвет, в съответствие с изискванията в ЗА. Като стратегически цели и приоритети на МК за 2015 г. са публикувани, определените в Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България 2014-2018 г., приоритети за управление и опазване на културното наследство. За 2016 г. и 2017 г. не са определени стратегически и годишни цели на Министерството на културата, планове и мерки за тяхното изпълнение.⁷⁵

Министърът на културата определя стратегическите цели на администрацията на МК за 2018 г., които представляват извадка от програмата на правителството за периода 2017-2021 г.⁷⁶ Конкретните цели свързани с НКЦ са:

⁷² <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/List.aspx?lang=bg-BG&sortDirection=Descending&sortExpression=OpeningDate&typeConsultation=1&typeCategory=17&docType=0&obshtiniValue=0&page=1>

Одитно доказателство № 2... Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г. – т.1

⁷³ Приложение № 3 Стратегически цели в областта на културата;

Одитно доказателство № 16... Писмо № 94-00-352 от 11.04.2018 г.

⁷⁴ чл. 20, ал. 3, във връзка с чл. 33а от ЗА

⁷⁵ Одитно доказателство № 16 Писмо № 94-00-352 от 11.04.2018 г. на министъра

⁷⁶ Одитно доказателство № 17... Заповед № РД09-188 от 16.03.2018 г. на министъра на културата

- Цел 1: Дългосрочна политика за подкрепа на културата, като национален приоритет;
- Цел 2: Създаване на условия за прилагане на международните стандарти за опазване и представяне на културните ценности
- Цел 9: Популяризиране на българската култура, подобряване на достъпа до културното наследство и визуалните изкуства, включително чрез нови медии, иновации и мобилни приложения
- Цел 11: Възраждане на ролята и разкриване на потенциала на културните институти в областта на културното наследство и усъвършенстване на системата за опазване, управление и представяне на културните ценности.

Реализирането на определени цели изисква разработването на план с конкретни мерки за изпълнение, отговорни лица и срокове. Предвидените мерки в рамките на стратегическа цел 2 са насочени към финансирането на консервационно-реставрационни работи (КРР) на материалното КН, част от което са и архитектурните обекти. В рамките на цели 9 и 11 мерките са насочени към обектите, част от световното КН. За изпълнение на стратегическите цели за 2018 г. министърът на културата е утвърдил план, в който са посочени дейности, срок за изпълнение, очаквани резултати и индикатори за изпълнение. От определените 13 цели за изпълнение за 2018 г. са посочени мерки и действия за 9 от целите, една от които е за реализиране на дългосрочната политика за подкрепа на културата като национален приоритет.⁷⁷

Министърът на културата следва да изготвя годишен доклад за дейността на министерството и подчинените му административни структури, в който да се отчита изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от програмата на Министерския съвет.⁷⁸

През периода 2015-2018 г. не са изготвяни годишни отчети за дейността на МК и на НИНКН съгласно изискванията на ЗА.⁷⁹

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

1.2.3. Националният институт за недвижимо културно наследство е държавен културен институт с национално значение, който извършва дейност в областта на опазване на недвижимото културно наследство, включително научноизследователска дейност по издирване и изучаване на недвижимото културно наследство. Предвид факта, че институтът е създаден със ЗКН, директорът на НИНКН е орган на изпълнителната власт по смисъла на ЗА и за него са в сила разпоредбите за поставянето на ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяването на контрол за тяхното изпълнение.⁸⁰

През периода 2015-2018 г. не са приемани дългосрочни и годишни планове с определени цели и показатели за изпълнение на цялостната дейност на НИНКН. Не са

⁷⁷ Одитно доказателство № 11... Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г.,

Одитно доказателство № 18 ел. писмо от 22.08.2018 г. от Джумалиева с приложен План за изпълнение на СЦ на МК за 2018 г. и Заповед № 09-278 от 20.04.2018 г.

⁷⁸ чл. 45, ал. 5 и чл. 63 от ЗА

⁷⁹ Чл. 45, ал. 5 и чл. 63 и във връзка с чл. 33а от ЗА и Одитно доказателство № 1 ПИСМО № 94-00-671 ОТ 13.06.2018 Г. – МК- Т.5

⁸⁰ Чл. 19, ал. 4 от ЗА

изготвяни годишни отчети за дейността на Института.⁸¹ Няма определен ред за планиране и отчитане на дейността на института. Практиката е отчитането на дейностите да се извършва по заповеди на директора на института, издавани за определени периоди. Разбирането на института е, че дейността на дирекция „Експертна и методическа дейност“ (дирекция ЕМД) и отдел „Регистри, архивен фонд и информационна система“ в дирекция „Регистри, архивен фонд, информационна система и специализирано документиране“ (дирекция РАФИСД) не подлежи на планиране, поради спецификата на задачите и извършваните дейности за административни услуги, обема на които зависи от инициативата на заявителите.

През периода са изготвени работни планове и отчети за дейността на отдел „Фотограмметрия и геодезия“, но с изключение на плана на отдела за 2018 г., те не са утвърдени от директора на дирекцията и директора на института. По време на одита са представени само отчети за 2015 г., изготвени от директорите на две от дирекциите от специализираната администрация до директора на института.⁸² Докладването от директора на НИИКН до министъра на културата за дейността на института е само по повод отчитане степента на изпълнение на програма 1 “Опазване на недвижимо културно наследство“ от програмния бюджет на МК. За 2017 г. не е изготвен годишен отчет за изпълнението на дейностите на НИИКН по повод отчитане изпълнението на програмата⁸³.

В съответствие с разпоредбите на чл. 8, ал. 2 от ЗА, главният секретар следва да ръководи съответната администрация, като координира и контролира административните звена за точното спазване на нормативните актове и на законните разпореждания на органа на държавна власт и отговаря за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията. С ПУД на НИИКН в структурата на института е предвидена длъжност „главен секретар“. През одитирания период на тази ключова длъжност е назначен служител само за 7 месеца през 2016 г., което затруднява работата на администрацията и води до пропуски в организацията на дейността на института.⁸⁴

Не са изготвяни годишни отчети за дейността, освен във връзка с докладване изпълнението на Програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ от програмния бюджет на МК за 2015 и 2016 г.

Управлението и контролът на дейността на НИИКН не се основа на принципите за добро управление. Не са създадени условия за ефективно осъществяване на нормативно предвидените функции и дейности и реализиране на политиката в областта на опазването на НКЦ.

1.2.4. Единствените планове и отчетни документи на МК, които съдържат цели в областта на недвижимото културно наследство през периода са представяните в Министерството на финансите бюджетни прогнози и проекти на бюджет за програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ към Политика в областта на опазване на движимото и недвижимото културно наследство и съответно техните отчети.⁸⁵

⁸¹ Одитно доказателство № 15 ...Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г. на НИИКН – т.2 и т.3

⁸² Одитно доказателство № 15...Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г. – НИИКН – въпрос 3

⁸³ Одитно доказателство № 19... Писмо № 9400-352 от 18.05.2018 г. – Васева и

Одитно доказателство № 15 писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г.- въпрос 11 -НИИКН

⁸⁴ Одитно доказателство № 20 Ел.писмо от НИИКН от 24.08.2018 г. с приложени документи за главния секретар

⁸⁵ Одитно доказателство № 21

Приложение № 4 Преглед и анализ на Бюджетни прогнози – първи етап от бюджетната процедура и доклади за изпълнението на програмния бюджет на МК, в частта на Програма „ОНКН“

<http://mc.government.bg/page.php?p=1&s=256&sp=0&t=0&z=0;>

Прегледът и анализът на разработените и представени в МФ бюджетни прогнози и проекти на бюджет в програмен формат за периода 2015-2018 г. – първи етап от бюджетните процедури и годишните отчети за изпълнение на програмния формат на бюджета, в частта за програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ към Политика в областта на опазването на движимото и недвижимо културно наследство, показва:

- посочените цели в частта „стратегически и оперативни цели“ на политиката са доста общи и имат дългосрочен характер. Не са определени оперативни цели за всяка година, изпълнението на които ще доведе до постигането на така формулираните дългосрочни цели;
- показателите „полза/ ефект“ за обществото от изпълнението на политиката се преповтарят като формулировка и стойност с показателите за изпълнение на програмата. За 2015 г. не са представени показатели „полза/ ефект“ към политика в областта на опазване на движимото и недвижимо културно наследство;
- целите на програмата не са ясно определени;
- показателите за изпълнението на програмата не са адекватно формулирани спрямо целите.

Съгласно ежегодните указанията на Министерството на финансите (МФ) относно формата и съдържанието на представяните отчети за изпълнението на програмните бюджети на първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ), информацията която следва да се включва в тях е под формата на доклад за постигнати резултати и за степента на изпълнение на политиките, бюджетните програми и представяните продукти/услуги, измерени чрез показатели⁸⁶. Изготвените и представени отчети, в частта на програмата, за периода 2015-2018 г. показва:

- представената информация за програмата включва изпълнение на нормативно определени дейности, а не посочва постигнати резултати и степен на изпълнение на целите на политиката и програмата;
- в отчета за 2016 г. липсва информация за дейността на ГД ИОКН, а през 2015 г. и 2017 г. са представени дейности освен за недвижимото, така и за движимото културно наследство ;
- част от показателите за изпълнение на програмата като формулировка и стойност преповтарят показатели „полза/ ефект“;
- за някои от показателите за изпълнение на програмата липсват планови данни, поради което не може да се анализира тяхното изпълнение;
- в отчета за 2015 г. за показател „издирване, изучаване и определяне на режими за опазване“ е посочена по-ниска стойност, без да са посочени факторите и причините, които са оказали въздействие върху непостигането на заявените целеви стойности.

<http://mc.government.bg/page.php?p=1&s=256&sp=478&t=0&z=0>

⁸⁶ Писмо БЮ № 4 от 03.07.2015 г. на МФ за формата, съдържанието и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2015 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет – <http://www.minfin.bg/bg/394>;
Писмо БЮ № 3 от 06.07.2016 г. на МФ относно указанията за формата, съдържанието и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2016 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет – <http://www.minfin.bg/bg/241>;
Писмо БЮ № 3 от 04.07.2017 г. на МФ относно указанията за формата, съдържанието и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2016 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет – <http://www.minfin.bg/bg/241>

Не е създадена организация за ефективно планиране и отчитане на цялостната дейност на МК и НИИКН. Изпълнението на нормативно определените функции на МК и НИИКН се осъществяват без ясно определени приоритети, дългосрочни, средносрочни и годишни цели, показатели за тяхното изпълнение.

Липсата на определени цели и приоритети в областта опазването на недвижимото културно наследство е признак за недобро управление на Националната система за опазване на културното наследство и неефективно реализиране на предвидените законови мерки за опазването в интерес на обществото.

Липсата: на приети стратегически документи в областта на културата; на стратегически и годишни цели за дейността на МК и на планови документи от директора на НИИКН показва, че няма ясна визия за целите и приоритетите на държавната политика в областта на управлението и опазване на недвижимото културното наследство.

Пропуските в ръководството и управлението на дейността, създават риск да се възпрепятства постигането на програмните цели и приоритети на правителството и да останат нерешени редица ключови проблеми в областта на опазването на културното наследство, като в някои случаи могат да доведат до необратима загуба на културно наследство.

Необходими са допълнителни усилия от МК за преодоляване на препятствията за създаване на ефективни условия за добро управление на дейността, включително изчерпателно и по-детайлно регламентиране на дейността и отговорностите, стратегическо и оперативно целеполагане, обезпечаване на функцията по контрол и ефективно взаимодействие между ключовите участници в Националната система за опазване на културното наследство, осигуряване на необходимите ресурси за своевременно и качествено изпълнение на възложените функции, планиране, наблюдаване и отчитане на резултатите от изпълнението им.

1.3 Финансови ресурси

1.3.1. Независимо от формата на собствеността на недвижимите културни ценности, полагането на необходимите грижи за тяхното опазване, съхранение и поддържане в добро състояние е задължение на собствениците, концесионерите и ползвателите.⁸⁷ За неспазването на задълженията са предвидени и съответни глоби и санкции в ЗКН. Предвидената в закона форма на подпомагане е данъчно облекчение за собствениците, въведено в Закона за местните данъци и такси за освобождаване от данък върху недвижимите имоти на сградите-културни ценности, когато не се използват със стопанска цел⁸⁸. За извършване на аварийни, укрепителни, консервационни и реставрационни работи, необходими за опазване на културната ценност собствениците, концесионерите и ползвателите имат право да кандидатстват за подпомагане по програми, финансово осигурени от държавния, общинския бюджет или от други източници, да събират и получават помощи и дарения.⁸⁹

В Закона за културното наследство са въведени отделни текстове за осигуряване на целеви средства от бюджетите на общините само за:

⁸⁷ Чл.24 , ал.1, т.11а от Закона за местните данъци и такси

⁸⁸ Чл.24 , ал.1, т.11а от Закона за местните данъци и такси

⁸⁹ Чл.70, т.3 от ЗКН

- изпълнение на задълженията на общините за оказване на съдействие при извършването на дейности по издирване, изучаване, опазване и популяризиране на културните ценности, както и извършване на други дейности, определени в закона⁹⁰;

- извършване на теренни археологически проучвания - ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България, както и възможност да се предвиждат целеви средства и в бюджетите на общините, на ведомства и чуждестранни културни, научни или университетски институции при участие в научноизследователски проекти или от др. източници, в определени случаи.⁹¹ 1.3.2. Министерството на културата прилага програмен формат на бюджет⁹², като разходите са класифицирани в две области на политики. Реализирането на политиката в областта на опазване на недвижимото културно наследство е предвидено да се осъществява чрез програма „Опазване на недвижимото културно наследство” в рамките на политика „Опазване на движимото и недвижимото културно наследство“. Утвърдените разходи по програмата са предназначени за финансиране на дейността на НИНКН и дейностите на част от структурните звена в администрацията на МК в областта на недвижимото културно наследство.⁹³

1.3.2. Планирането на необходимите средства за извършване на дейностите по опазване на НКЦ по програмата се извършва ежегодно с бюджетната прогноза и съставянето на проекта на бюджет.

1.3.2.1. Утвърждаването на средствата за програмата се извършва с Постановление на Министерския съвет за изпълнението на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ). За планирането и отчитането на разходите по бюджета на Програма „Опазване на недвижимото културно наследство“, в т. ч. бюджета на НИНКН като част от програмата, не са разработени и утвърдени правила от министъра на културата⁹⁴.

Съгласно Закона за публичните финанси (ЗПФ)⁹⁵ първостепенните разпоредители с бюджет следва да разработват вътрешни правила за организацията на бюджетния процес. Поради многобройните второстепенни разпоредители, по-голямата част от които прилагат системата на делегирани бюджети, за всяка група културни институти са разработени отделни правила, съобразени със спецификата на дейността им. Националният институт за недвижимо културно наследство не е причислен към нито една от тези групи и по този начин организацията на бюджетния процес не е регулирана, с изключение на правилата за корекции на бюджета, които се прилагат за всички разпоредители с бюджет.⁹⁶

В етапа на бюджетната процедура за съставяне на проекта на бюджет на програма „Опазване на недвижимото културно наследство“, дирекция „Бюджет и финансово-счетоводни дейности“ (дирекция БФСД) на МК изисква информация от НИНКН, дирекция КНМИИ и ГД ИОКН.⁹⁷ Разходите по програмата са определяни от МК. Предложенията за

⁹⁰ Чл.17, ал.2, т.5 от ЗКН

⁹¹ Чл.148, ал.4 от ЗКН

⁹² Чл. 18 от Закона за публичните финанси

⁹³ Одитно доказателство № 21 Писмо № 94-00-352 от 30.04.2018 г. Прогнози и отчети за степента на изпълнение на програмния бюджет на МК, в частта отговорност за изпълнението на програмата.

⁹⁴ Одитно доказателство № 19 Писмо № 94-00-352 от 18.05.2018 г.

Одитно доказателство № 23

⁹⁵ чл.7, ал.7 от ЗПФ

⁹⁶ Одитно доказателство № 19... Писмо № 94-00-352 от 18.05.2018 г. на главен секретар

⁹⁷ изменение и допълнение на политики и програми и индикатори за изпълнение; размера на средства за реализиране на творчески проекти; средства за членски внос в международни организации; средства, необходими за съфинансиране по проекти и програми, финансирани от ЕС или други външни източници; средства за капиталови разходи; от дирекция „КНМИИ“ и предложение за обектите и размера на средствата за консервационно-реставрационни работи на НКЦ; др. специфични разходи, които да се включат в проекта на бюджет на МК.

необходимите финансови средства, съдържащи се в бюджетните прогнози по програмата „Опазване на недвижимото културно наследство“ не са достатъчно мотивирани и обосновани. Не са изготвяни документи с анализи и мотиви за реално необходимите средства за дейности по опазване и поддържане на архитектурни обекти в градска среда, поради липса на система за наблюдение на състоянието на обектите.⁹⁸

1.3.2.2. В средносрочните бюджетни прогнози, представяни всяка година в МФ за изпълнение на програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ са предлагани значително по-високи размери на разходите спрямо утвърдените през предходната година.⁹⁹ В първия етап на бюджетната процедура е планирано увеличение на средствата за издръжка, за персонал, за актуализиране на декларационните списъци, за дигитализиране на НДА на НИНКН, за опазване, закрила и социализация на НКЦ – публична държавна собственост, за които министърът упражнява правото на собственост, КРР и други. Определените на следващите етапи параметри за изготвяне на бюджетната прогноза не могат да обезпечат изпълнението на политиките и програмите от програмната структура на бюджета, поради което МК ежегодно изисква преразглеждане на бюджета за предоставяне на допълнителни разходи над утвърдения разходен таван.¹⁰⁰

Всяка година са извършвани корекции по бюджета на МК за изпълнение на политиката и програмата, в резултат на което утвърдените разходи в края на годината са променяни спрямо първоначално одобрените със ЗДБРБ, както в посока увеличение, така и в намаление.¹⁰¹

През целия одитиран период има значително недофинансиране на дейностите по опазване на НКН. Утвърдените разходи по бюджета на МК за изпълнение на политиката по опазване на движимото и НКН са средно 33 на сто от първоначално предоставените бюджетни прогнози. Още по-голяма е тази разлика при програма ОНКН, където утвърдените разходи са едва 14 на сто от първоначално прогнозираните.¹⁰² (виж фиг. 1.3.2.2-1)

Фигура 1.3.2.2-1



⁹⁸ виж т.3.1. Мониторинг

Одитно доказателство № 22 Писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г. – т.1 и т.2 и Одитно доказателство № 21

⁹⁹ Одитно доказателство № 21 Бюджетни прогнози – първи етап – писмо №Ф 94-00-352 от 30.04.2018 г.

¹⁰⁰ Одитно доказателство № 23 Писмо № 94-00-352 от 23.04.2018 г. на МК

¹⁰¹ Одитно доказателство № 21 Бюджетни прогнози – първи етап – писмо №Ф 94-00-352 от 30.04.2018 г.

¹⁰² Приложение № 5 – Разходи по бюджета на МК

Одитно доказателство № 21 писмо № 94-00- 352 от 30.04.2018 г.... Тригодишни бюджетни прогнози- първи етап-дискове и Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МК, в частта на Програма 1 „Опазване на недвижимото културно наследство“

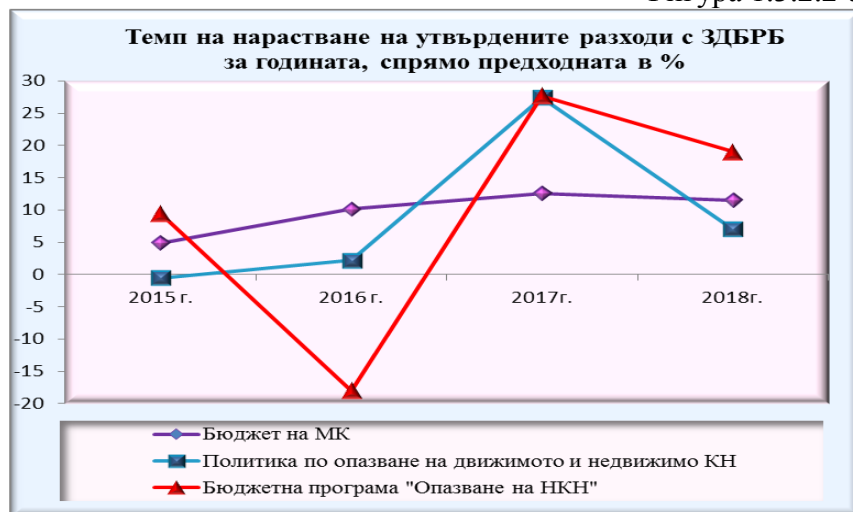
Фигура 1.3.2.2-2 „Утвърдени разходи по бюджета на МК съгласно Закона за държавния бюджет на РБ (хил. лв.)



От друга страна относителният дял на утвърдените със ЗДБРБ разходи за изпълнение на програмата "Опазване на недвижимото културно наследство" е около 3 на сто от бюджета на МК и в рамките на 26-32 на сто от разходите по политиката.¹⁰³

Наблюдава се темп на нарастване на одобрените със ЗДБРБ разходи по бюджета на МК и неравномерност в темповете на нарастване на разходите за изпълнение на политиката и програмата, като през 2016 г. е налице намаляване на утвърдените разходи по политиката и програмата (фигура 1.3.2.2-3)¹⁰⁴

Фигура 1.3.2.2-3



Недостатъчната регламентация на процеса по планиране на средствата за изпълнение на дейностите по програмата „Опазване на недвижимото културно наследство“, в рамките на която се определят и тези за НИИКН, не позволяват ефективно планиране на финансовите ресурси.

Дейностите по опазване на недвижимото културно наследство не са сред приоритетите на Министерство на културата, предвид:

¹⁰³ЗДБРБ за 2015 г. - обн., ДВ, бр. 107 от 24.12.2014 г.; ЗДБРБ за 2016 г. - обн., ДВ, бр. 96 от 9.12.2015 г.; ЗДБРБ за 2017 г. - обн., ДВ, бр. 98 от 9.12.2016 г.; ЗДБРБ за 2018 г. - обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г.; ПМС № 8 от 2015 г. - обн., ДВ, бр. 6 от 23.01.2015 г.; ПМС № 380 от 2015 г. обн., ДВ, бр. 3 от 12.01.2016 г.; ПМС № 374 от 2016 г. - обн., ДВ, бр. 104 от 29.12.2016 г.; ПМС № 332 от 2017 г. - обн., ДВ, бр. 103 от 28.12.2017 г.

¹⁰⁴ Одитно доказателство № 21

- *ниския относителен дял на средствата по бюджетна програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ в бюджета на МК;*
- *по-ниския размер на средствата спрямо програма „Опазване на движимото културно наследство“ и*
- *неравномерния темп на нарастване на разходите по програмата спрямо общата тенденция за нарастване на разходите по бюджета на МК.*

Наличието на значителни отклонения на утвърдените разходи в сравнение с планираните в бюджетните прогнози поставя в риск изпълнението на дейностите за опазване на НКН.

1.3.2.3. Структурата на разходите по програмата показва, че всяка година със ЗДБРБ са утвърждавани едни и същи разходи за персонал и издръжка. За периода не са утвърждавани капиталови разходи, с изключение на 2015 г. В процеса на изпълнението на бюджета допълнително са утвърждавани капиталови разходи за 2016 г. и 2017 г. През 2017 г. са възстановени неусвоени разходи за обект Национален музеен комплекс.¹⁰⁵ Най-голям относителен дял в бюджета на програмата имат разходите за издръжка, които са около половината от общо ведомствените разходи.¹⁰⁶

Съгласно консолидирания отчет за изпълнението на програмата, най-много разходи са отчетени през 2015 г., предвид финансиране от Оперативна програма „Регионално развитие“. В структурата на ведомствените разходи през 2015 г. и 2016 г. преобладават капиталовите разходи.¹⁰⁷

1.3.2.4. В рамките на администрираните разходи, всяка година са утвърждавани средства за ККР за създаване и опазване на културните ценности. Няма изрична разпоредба за ежегодно предвиждане със Закона за държавния бюджет на средства за КРР за създаване и опазване на културните ценности, каквато има за теренни археологически проучвания и теренна консервация на недвижими археологически културни ценности.¹⁰⁸ Разпределението на средствата за КРР се извършва на конкурсна основа, съгласно изискванията на ЗЗРК¹⁰⁹, по утвърдени от министъра на културата Правила за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности.

Темпът на нарастване на утвърдените със ЗДРБ средства през одитирания период е нараснал трикратно - от 500 000 лв. през 2015 г. до 1 500 000 лв през 2017 г. и 2018 г. Въпреки това, техният относителен дял е доста по-нисък спрямо прогнозния размер, посочен в средносрочните бюджетни прогнози, представен в МФ през първия етап от бюджетната процедура за всяка една година (фигура 1.3.2.4-1).

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 21...Писмо № 94-00-52 от 30.04.2018 г. Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МК, в частта на Програма 1

¹⁰⁶ Приложение № 6 Таблица „Структура на разходите“

¹⁰⁷ Приложение № 6 Таблица „Структура на разходите“

¹⁰⁸ чл.148, ал.4 от ЗКН

¹⁰⁹ ЗЗРК - Чл. 14. (1) Министерството на културата провежда политика за закрила и развитие на културата в съответствие с функциите и правомощията си и при спазване принципите на този закон.

(2) Дейността по ал. 1 Министерството на културата осъществява чрез:

1. финансово подпомагане на културни инициативи, целеви програми, творчески проекти и други след провеждане на конкурси;

Фигура 1.3.2.4-1



При прогнозирането на необходимите средства за ККР от дирекция КМИИ се използват няколко критерия - културна значимост, степен на риск, възможност за социализация, разходи от предходни години, ангажименти по Конвенция за опазване на световното наследство и др.

Критериите са прилагани без да е налице информация за състоянието на десетките хиляди НКЦ, както и за необходимостта от извършване на консервационни и реставрационни дейности за поддържането им.¹¹⁰

Таблица 1.3.2.4-1 „Разпределение на средствата за консервационно-реставрационни работи“ (в лева)

Година	Получени заявки за ККР				Одобрени и изплатени заявки за ККР от МК			
	общо за НКЦ		в т.ч. за арх. обекти		общо за НКЦ		в т.ч. за арх. обекти	
	брой	стойност	брой	стойност	брой	стойност	брой	стойност
2015	30	1 450 541	18	1 002 595	9	496 472	2	14 098
2016	23	1 620 268	9	1 122 552	14	449 860	5	250 266
2017	35	3 466 871	15	897 073	23	675 246	13	384 378
2018	32	1 971 923	14	1 094 964	19	1 077 361	9	0

Таблица 1.3.2.4-2

Заявените средства общо за ККР на НКЦ значително превишават одобрените със ЗДБРБ през одитирания период. Повече от половината от постъпилите искания за ККР са за архитектурни обекти в градска среда, с изключение на 2017 г. Разпределението на одобрените средства е съгласно Правила, утвърдени от министъра на културата.¹¹¹

година	общ брой НКЦ-АО	бр. постъпили искания за ККР за АО	бр. одобрени искания за ККР за АО
2015	19 382	18	2
2016	19 381	9	5
2017	19 392	15	13
2018	19 420	14	9

¹¹⁰ виж т. 3.1 Мониторинг

Одитно доказателство № 22... Писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г. на МК, т.13 и т.3

¹¹¹ Приложение № 2 Правна рамка

Одобрените средства от МК за ККР на архитектурни обекта в градска среда се увеличават спрямо заявените искания от 1 на сто през 2015 г. до 43 на сто през 2017 г. Увеличава се и относителният дял на одобрените средства за ККР на архитектурни обекта в градска среда в общо одобрените средства за ККР от 3 на сто през 2015 г. до 53 на сто през 2017 г.¹¹².

Въпреки положителните тенденции за увеличаване на финансирането на архитектурните обекти в рамките на целевите средства за ККР, на фона на общия брой на архитектурните обекти в страната – декларирани и с определен статут, броят на исканията, които могат да се удовлетворят с предоставените средства по бюджета на МК е незначителен/нищожен.

Начинът за определяне на прогнозния размер на необходимите средства за извършване на ККР, наред с наличието на недостатъци на процедурата за разпределение на средствата¹¹³, не осигурява адекватен ресурс за опазване и поддържане на НКЦ.

ЗКН не предвижда ежегодно предоставяне на целеви средства от държавния бюджет за консервационно-реставрационни работи за опазване на КЦ, което не гарантира планиране на средства за тази дейност.

1.3.3. В условията на липса на детайлна регламентация на процеса по съставяне и отчитане на бюджета от НИНКН, като разпоредител в системата на МК, бюджетът на НИНКН се планира от МК.¹¹⁴ В процеса на изготвяне на средносрочната бюджетна прогноза и проекта на бюджет от дирекция „Бюджет и финансово-счетоводни дейности“ се изисква информация, аналогична на тази от структурите в специализираната администрация на МК.

През по-голямата част от одитирания период НИНКН не е предоставял бюджетна прогноза, изискваната информация не е представяна в срок или не отговаря на изискваната.¹¹⁵ Институтът не съставя и не предлага на МК бюджетна прогноза и проект на бюджет по показатели от утвърдената от министъра на финансите Единна бюджетна класификация (ЕБК) за съответната година. Процедурата по съставянето на бюджета на НИНКН е в нарушение на изискванията на ЗПФ относно прилагането на бюджетна процедура¹¹⁶ и на принципа за децентрализация на управлението и финансирането на дейностите по опазване на културното наследство, заложен в ЗКН и ЗЗРК.¹¹⁷

За всяка от годините на одитирания период бюджетът на НИНКН е изготвян на база показателите от предходната бюджетна година и разходните тавани, определени с решенията на МС за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за съответния тригодишен период.¹¹⁸

¹¹² Одитни доказателства № 24 и № 27

¹¹³ Виж т.1.1.7

¹¹⁴ Одитно доказателство № 25...Писмо изх. № 9100-733 от 06.06.2018 г. – т.6

¹¹⁵ Одитно доказателство № 1...Писмо № 94-00-352 от 13.06.2018 г.(23.04.2018 г.) на МК и Одитно доказателство №15 писмо изх.№ 9100-707 от 26.06.2018 г. на НИНКН;

За 2015-2017 г. –няма; за 2016-2018г.-няма; за 2017-2018 г.-да; За 2018-2020 –изготвена служебно от МК, тъй като представена информация от НИНКН е след определения срок.

¹¹⁶чл.69, ал.1, т.1 от ЗПФ –Бюджетните прогнози и проектите на бюджети се разработват:

1. от разпоредителите с бюджет по бюджетите на бюджетните организации, включително общините - по показатели от единната бюджетна класификация;

¹¹⁷ Чл.3, ал.1 от ЗКН и чл.2, т.2 от ЗЗРК

¹¹⁸ Одитно доказателство № 22 Писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г. – т.8

При разработването на бюджетната прогноза за 2017-2019 г. основните усилия са насочени към капиталовите разходи, с цел осигуряване на потребности на института. Предложено е за всяка година да се предвидят по 50 000 лв. за актуализация на Националния регистър на НКЦ и по 20 000 лв. за извършване на мониторинг на обекти-НКЦ със световно значение. Направените предложения не са подкрепени с детайлна обосновка. През периода не са изготвени анализи за реално необходимите средства за осигуряване изпълнението на функциите на НИИ НКН в пълен обем.¹¹⁹

Системните нарушения на бюджетната процедура, представянето на немотивирани предложения и липсата на анализ за необходимите средства за цялостното финансово осигуряване на дейността на НИИ НКН е белег за лошо финансово управление, което не само че влияе негативно върху ефективното изпълнение на дейностите по опазване на НКН, но възпрепятства изпълнението им в пълен обем.

През 2015 г. и 2016 г. за изпълнение на дейността на института са утвърдени разходи в размер на 680 170 лв., които представляват около 24 на сто от общо ведомствените разходи по програма ОНКН, в рамките на която се финансира института. През 2017 г. и 2018 г. разходите по бюджета са увеличени, но общо увеличението през периода е нищожно - 1,18 на сто. При първоначалното определяне на бюджета на НИИ НКН не са утвърждавани капиталови разходи.¹²⁰

През 2016 г. ръководството на НИИ НКН изисква от МК преразглеждане на бюджета, поради невъзможност институтът да изпълни нормативно определените му функции. Направеното предложение е за увеличаване на разходите за командировки, персонал и капиталови разходи. Поискано е 20 процентно увеличение на средствата за персонал. От кореспонденцията между МК и НИИ НКН прави впечатление, че е налице остра нужда от техника, без която е невъзможно изпълнението на основни за института функции, като: приемник за работа в реално време с GNSS мрежа от перманентни станции за определяне на координатите на точки от опорната геодезична мрежа; лаптоп за първоначална обработка на данните от заснемане по време на теренна работа, мултифункционални устройства и дигитален фотоапарат във връзка с дигитализацията на НДА, компютърни конфигурации, принтери и копирна машина.¹²¹

В процеса на изпълнение на бюджета през различните години допълнително са утвърждавани разходи за персонал (2015 г., 2017 г. и 2018 г.), издръжка (2015 г. и 2016 г.) и капиталови разходи (2016 г. и 2017 г.) Размерът на допълнително отпуснатите средства за разходи далеч не е достатъчен за покриване на най-належащите нужди на НИИ НКН. Например, средствата отпуснати през 2016 г. (27 285 лв.) са изразходвани за придобиване на специализирана офис техника и софтуерни продукти; през 2017 г. утвърдените капиталови разходи в размер на 2073 лв. са изразходвани за таблет и лиценз.¹²² Допълнително са отпуснати средства и за извършване на неотложни дейности по обекти с категория световно наследство - научно-експериментална разработка „План за опазване и управление на гр. Несебър-стар град“ (2016 г.); за геодезично и фотограметрично документирание на сгради със статут на НКЦ в гр. Несебър-стар град (2017 г.)¹²³

¹¹⁹ Одитни доказателства № № 22 и 25 №Т.9 от писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г.-МК

¹²⁰ Одитно доказателство №22 писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г. Таблица бюджет НИИ НКН

¹²¹ Одитно доказателство № 25...Писмо № 9100-733 от 06.06.2018 г. на НИИ НКН (приложено писмо изх. № 0401-1172 от 17.02.2016 г. на НИИ НКН и др.)

¹²² Одитно доказателство № 22 Писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г. –т.10 и т.11

Одитно доказателство № 26 Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г. –Васева и

Одитно доказателство № 15 писмо №9100-707 от 26.06.2018 г. – т.10.2 - НИИ НКН

¹²³ Одитно доказателство № 22 от писмо № 94-00-881 от 07.06.2018 г.-МК Т.11

Таблица 1.3.3-1 Разходите за дейността на НИКН¹²⁴

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	30.06.18 г.
ЗДБРБ	680 170	680 170	688 170	688 300
Уточнен план	729 565	752 889	760 418	838 300
Отчет	708 522	731 398	746 308	391 725
Увеличение на плана спрямо ЗДБРБ	7,26%	10,69%	10,50%	21,79%

1.3.4. За периода 2015-2018 г., освен от бюджета на МК, дейностите по опазване и поддържане на обекти - НКЦ са финансирани и от Оперативна програма „Регионално развитие“/ Оперативна програма „Региони в растеж“ и Програма BG 08 от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.¹²⁵

Освен от бюджетна програма ОНКН през периода са извършвани разходи за дейности по опазване и поддържане на архитектурни обекти и от бюджетите на второстепенните разпоредители с бюджет.¹²⁶ Разходите са отчитани по съответните програми, за изпълнението на която отговарят разпоредителите.¹²⁷

През 2015 г. са извършени разходи за опазване на НКЦ от Оперативни програми „Регионално развитие“ и „Региони в растеж“. Разходите са за 9 обекта на стойност 17 347 218 лв., в това число и за 2 архитектурни обекта в градска среда на стойност 484 957 лв., или 2,8 на сто.¹²⁸

Министерството на културата е Програмен Оператор за Програма БГ08 „Културно наследство и съвременни изкуства“, финансирана от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (2009-2014). Общият бюджет на програмата е 16 470 588 евро, в рамките на който се цели съхраняване на културното наследство за бъдещите поколения; принос към културния обмен, културния диалог и културното многообразие и популяризиране на материалното и нематериалното наследство на България и осигуряване на широка обществена достъпност. Програмата подкрепя проекти в две програмни области: консервация и възстановяване на културното и природно наследство (ПО 16) и насърчаване на културното многообразие и изкуствата в рамките на Европейското културно наследство (ПО 17).¹²⁹

За периода 2015-2017 г. от програмата са извършени разходи за 8 обекта-НКЦ, като 3 от тях са архитектурни обекти в градска среда. Общо стойността на разходите е в размер на 12 371 887 лв., от тях 5 698 393 лв. или 46 на сто - за архитектурни обекти в градска среда.¹³⁰

Финансирането на дейностите по опазване на НКН не е ефективно при липсата на приети стратегически документи и определени приоритети в тази област.

¹²⁴ Одитно доказателство № № 27 ...Писмо № 94-00-1206 от 13.07.2018 г. и

Одитно доказателство -№ 22 писмо 94-00-881 от 07.06.2018 г.

¹²⁵ Одитно доказателство № 28 Писмо 94-00-352 от 30.05.2018 г. и

Одитно доказателство № 27 Писмо № 94-00-1206 от 13.07.2018 г.

¹²⁶ Национален политехнически музей, Държавен културен институт къща-музей „Панчо Владигеров“; Държавен културен институт „Културен център Двореца“, консервация и реставрация на Национална галерия за реконструкция и ремонт на къща-музей „Иван Лазаров“ и къща-музей „Александър Божинов“ през 2016 г. и други

¹²⁷ Одитно доказателство № 2 Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г. на МК – т.13 и

Одитнодоказателство № 22 писмо № 94-00-881 от 07.06.2018г.

¹²⁸ Одитно доказателство № 28 Писмо 94-00-352 от 30.05.2018 г. и

Одитно доказателство № 27- Писмо № 94-00-1206 от 13.07.2018 г.

¹²⁹ Одитно доказателство № 29 -Писмо от е-mail от Петър Марков

¹³⁰ Одитно доказателство №28 Писмо № 94-00-352 от 30.05.2018 г. на МК –справка финансови ресурси и

Одитно доказателство № 27 Писмо № 94-00-1206 от 13.07.2018 г.

Размерът на финансирането на НИИКН и администрацията на МК с функции по опазване на НКН не е обвързан с потребностите от ресурси за извършване на дейността, а е прилаган исторически подход при определяне на разходите. Дейността е недофинансирана години наред, което влияе негативно върху ефективното и своевременно осъществяване на възложените функции.

В Министерството на културата не се събира целенасочено информация за целите на финансиране на дейностите по опазване на архитектурните обекти и на НКН като цяло. Това не позволява извършване на адекватно финансово планиране и на наблюдение на резултата от извършеното финансиране и като цяло не съответства на принципите за добро финансово управление.

1.4. Материални и информационни ресурси

1.4.1. Осъществяването на дейностите по опазване и поддържане на НКЦ изисква осигуряването на подходящи условия за работа на административните структури.

Изпълнението на специализираната дейност на НИИКН изисква наличието на адекватни технически средства, с каквито института реално не разполага. За изпълнение на задълженията си някои от служителите, архитекти и геодезисти, работещи със специализирани програмни продукти, използват за работа на място в института, и на терен личните си преносими компютри.¹³¹ Компютърната техника се състои от компютърни конфигурации, които не отговарят на минималните изисквания на използвания софтуер (операционни системи и приложни системи за текстообработка). НИИКН има необходимост от дигитална фотограметрична техника (хардуер и софтуер). Наличните периферни устройства – плотери, скенери, принтери са на повече от 5 години.¹³² Техниката, с която се изработва геодезичната и фотограметричната документация е от 70-те години на ХХ век и е морално остаряла.¹³³

Техническото осигуряване на НИИКН е морално и физически остаряло и не осигурява качествено извършване на дейностите.

Сериозен проблем в НИИКН е съхраняването на НДА на НКЦ. Наличните помещения не могат да подсигурят съхранението на постоянно нарастващите като брой документи в архива.¹³⁴

За изпълнение на дейността си НИИКН събира разнородна информация от физически и юридически лица, държавни и общински органи, регионални и общински музеи и др. Освен интегрираната система за документооборот „Аскър офис“, която се използва за регистриране на входящи и изходящи документи, както и разпределение на задачи между служителите, НИИКН не използва специализирана система за обработка, систематизиране и анализ на информацията за обектите НКЦ. Информацията се съхранява в локалната компютърна мрежа, като се използват приложенията на MS Office – Word, Excel и др.¹³⁵

През одитирания период за нито една от годините първоначално не са утвърждавани средства по бюджета на НИИКН за основен ремонт или за придобиване на материални или нематериални дълготрайни активи. Допълнително предоставените

¹³¹ Одитно доказателство № 15 Писмо № 9100-707 от 26.06.2017 г. – Докладни в Приложение № 6

¹³² Одитно доказателство № № 15 Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г. –НИИКН – въпрос 12

¹³³ Одитно доказателство № 5 Писмо № 9100-707 от 04.05.2018 г. – Приложение 5

¹³⁴ Одитно доказателство № № 15 Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г. –НИИКН – въпрос 18

¹³⁵ Одитно доказателство № № 15 Писмо №9100-707 от 26.06.2018 г. –НИИКН – въпрос 13 и 14

средства за капиталови разходи през 2016 г. и 2017 г. са в незначителен размер спрямо общия бюджет на НИИКН (само 3,73 на сто от бюджета на НИИКН за 2016 г. и 0,27 на сто за 2018 г.) и с тях не се обезпечават потребностите на института.

Неосигуряването на НИИКН с необходимите технически средства, помещения за съхраняване на документите от архива на НКЦ, информационна система за събиране, обработване и анализиране на информацията за обектите - НКЦ затрудняват изпълнението на дейностите по опазване на НКЦ.

1.4.2. Не са създадени материално-технически условия за дейността на специализираната администрация в МК с функции по опазване на НКЦ.

През периода служителите от ГД ИОКН са изразявали необходимост от осигуряване на материални и финансови ресурси за обезпечаване на изпълнението на контролната дейност. Съгласно ЗКН¹³⁶ е предвидено областните управители да създадат материални и организационно-технически условия за дейността на инспекторите в регионалните звена. През одитирания период това изискване не е изпълнено. Не са предоставени помещения, или предоставените помещения не отговарят на изисквания за сигурност и хигиенни условия за работа. От 2010 г. до момента, за изпълнение на служебните си задължения при участие в комисии или извършване на проверки в отдалечени и труднодостъпни места, инспекторите използват лични превозни средства.¹³⁷ Основните проблеми във връзка с ресурсното и финансово осигуряване на дейността на инспекторите – липса на служебни автомобили, липса на застраховки, ниското заплащане, са поставяни на вниманието на министъра на културата от главния директор на ГД ИОКН.¹³⁸

За периода не са осигурени достатъчно материални ресурси за изпълнение на задълженията на служителите от ГД ИОКН, което ограничава възможностите за осъществяване на ефективен контрол върху опазването на НКН.

1.4.3. За изпълнение на контролната дейност инспекторите от ГДИОКН срещат проблеми при получаване на информация и достъп до НДА на НИИКН за статута, категорията, режимите на опазване на НКЦ. При съществуващия ред за достъп до архива, получаването на информацията отнема дълъг период от време. Ограничен е и достъпа до Археологическата карта на България, Кадастралната карта и кадастралния регистър; данните за собствеността или предоставени права за управление на обекти-НКЦ.¹³⁹

Проблемът за липсата на електронен достъп до база данни с информация за НКЦ, техният статут, състояние и собственост затруднява работата и на служителите от дирекция КНМИИ. Не са достатъчни и помещенията за съхраняването на архива и обемната документация по чл. 84 от ЗКН, която постъпва за съгласуване в МК.¹⁴⁰

Липсата на достатъчни материални, финансови и информационни ресурси в МК и НИИКН не създават условия за навременно и качествено изпълнение на дейностите по опазване на НКЦ.

¹³⁶ чл.16, ал.5 от ЗКН

¹³⁷ Одитно доказателство № 30 Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г. на Инспектората и

Одитно доказателство № 31 Писмо № 94-00-671 от 10.05.2018 г. – т.10 и приложени докладни

¹³⁸ Одитно доказателство № 31 Писмо № 94-00-671 от 10.05.2018 г. с приложения докладна записка от м. февруари 2018

г. и.д. главния директор на ГДИОКН

¹³⁹ Одитно доказателство № 32 Писмо № 94-00-1374 от 15.08.2018 г., т. 1;

Одитно доказателство № 30 Писмо МК № 94-00-352 от 29.03.2018 г., т. 26

¹⁴⁰ Одитно доказателство № 14 Писмо № 94-00-352 от 30.03.2018 г. -Джумалиева

1.5. Човешки ресурси

Осъществяването на дейността по опазване на културното наследство се извършва от Националния институт за недвижимо културно наследство и част от служителите на администрацията на Министерството на културата основно в дирекция КНМИИ и ГД ИОКН.¹⁴¹

1.5.1. Националният институт за недвижимо културно наследство е създаден през 2009 г. със ЗКН, като правопреемник на Националния институт за паметниците на културата.¹⁴²

През одитирания период в МК не са постъпвали предложения относно създаване на териториални звена на основание чл. 18, ал. 3 от ЗКН. Въпросът за структурата и функциите на НИНКН, и конкретно създаването на териториални звена на НИНКН, е анализиран в периода 2011 - 2012 г. Разработена е концепция за създаване на държавно предприятие¹⁴³, със съответната дейност на територията на цялата страна. Концепцията е намерила отражение във внесен Законопроект за изменение и допълнение на ЗКН в 42 Народно събрание, но поради прекратяване на дейността на НС, законопроектът не е приет.¹⁴⁴ Нереализирането на възможността за създаване на териториални звена е свързано с ограничения кадрови ресурс на НИНКН и проблема с достъпа до документацията от НДА за недвижимите културни ценности. Проблемите се пораждат от обстоятелството, че информацията повече от 40 години е централизирана в НИНКН, тъй като не е цифровизирана и достъпът до нея при наличието на териториални структури е труден.¹⁴⁵

Липсата на териториални структури на НИНКН и непредоставянето на електронни услуги затруднява достъпа на физическите и юридическите лица до извършваните от института административни услуги и изпълнението на ежегодни териториални програми и мониторинг на недвижими културни ценности.

1.5.1.1. Числеността на персонала в НИНКН се определя със заповед на министъра на културата. Не са утвърдени специфични правила, които да се прилагат при определяне на необходимите човешки ресурси за Института. При назначаване на служителите се прилагат Закона за държавния служител, Кодекса на труда и подзаконовите нормативни актове в тази област.

С Правилника за устройството и дейността на НИНКН, който не е променян през периода, е определена численост на персонала от 57 щатни бройки. Същевременно, с акта за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители в МК е дадена възможност министърът на културата, в рамките на общата численост на второстепенните разпоредители в системата, да определя числеността на персонала на някои от тях, в т.ч на НИНКН.¹⁴⁶ На това основание през 2015 г. министърът на културата намалява¹⁴⁷

¹⁴¹ Съгласно Отчета за изпълнение на програмния бюджет на Министерството на културата, в частта на Програмата 1 "Опазване на недвижимо културно наследство" отговорност за изпълнение на програмата имат и дирекция „Управление на собствеността“, дирекция „Международна дейност, европейски програми и проекти“ -2015 г. дирекция „Европейски програми и проекти“ -2016 г. и дирекция „Международно сътрудничество, европейски програми и регионални дейности“ -2017 г.

¹⁴² Чл.18 и чл.19 и §19, ал.1 от ПЗР на ЗКН

¹⁴³ по чл.62, ал.3 от ТЗ

¹⁴⁴ Одитно доказателство № 11 Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г. –МК, т.5 и <http://www.parliament.bg/bg/bills/period/2012-10>,

¹⁴⁵ Одитно доказателство № 2 Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г.- МК , т. 6,

Одитно доказателство № 6 Писмо № 0401-3642 от 29.03.2018 г. - НИНКН

¹⁴⁶ Чл.2, ал.3 от ПМС № 14 от 31.01.2011 г. за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет в Министерството на културата

числеността на персонала в НИНКН с 12 щатни бройки.¹⁴⁸ Не са предприети мерки за актуализиране на ПУД на НИНКН в съответствие с тази промяна. През август 2018 г. ПУД на НИНКН е изменен, но числеността на персонала не е променена.¹⁴⁹

1.5.1.2. През одитирания период НИНКН е организиран в 4 дирекции: една дирекция обща администрация и три дирекции специализирана администрация. Специализираната администрация е 85 на сто от числеността на зетите служители в НИНКН, като разпределението на служителите в трите дирекции е сравнително равномерно. Независимо от намаляването на числеността на персонала, през целия период има незаети щатни бройки.¹⁵⁰ За попълването им се провеждат конкурси, но липсват кандидати за заемането на обявените длъжности. Към момента в системата на висшето образование, с изключение на Университет за архитектура, строителство и геодезия, Нов български университет и Висше строително училище „Любен Каравелов“ няма достатъчно специалности и не се проявява интерес към изучаване на културното наследство, в т. ч. архитектурните обекти.¹⁵¹



През периода трайно намалява броят на зетите лица в НИНКН и в специализираната администрация. Всички служители изпълняват дейности във връзка с опазване на НКЦ, като няма тясна специализация за архитектурни обекти в градска среда. Пряко ангажирани с опазване на архитектурното наследство в градска среда са 22 служители

в дирекции „Идентифициране, деклариране и предоставяне на статут“ (дирекция ИДПС) и дирекция ЕМД, като от тях 12 са магистри по архитектура и 10 – в други професионални области, свързани с опазването на НКЦ.¹⁵² Със заповед на директора са утвърдени функционални характеристики на дирекциите и съответните отдели в НИНКН.¹⁵³

¹⁴⁷ Одитно доказателство № 5 - заповед № РД09-43 от 24.01.2015 г.

¹⁴⁸ Одитно доказателство № 5 Писмо на НИНКН -№9100-707 от 04.05.2018 г., т.9

¹⁴⁹ Приет с ПМС № 184/27.08.2018 г.

¹⁵⁰ Одитно доказателство № 25 Писмо НИНКН - № 9100-733 от 06.06.2018 г. –таблица

¹⁵¹ Одитно доказателство №33 Паметна записка- подписана от НИНКН

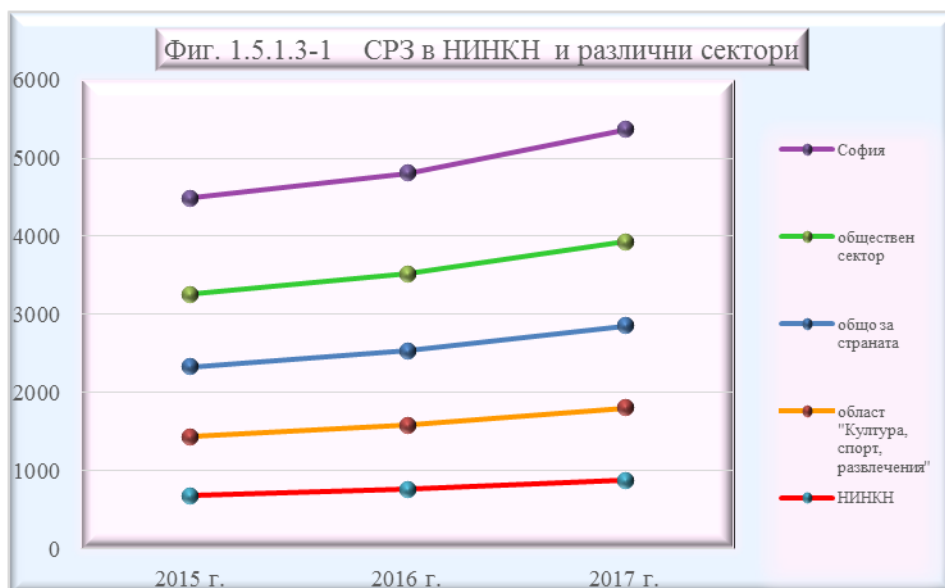
¹⁵² Одитно доказателство № 2– 94-00-352 от 22.03.2018 г.-т.19

¹⁵³ Одитно доказателство № 15 Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г. – въпрос 2 - НИНКН

С изменението на ПУД на НИКН през 2018 г. специализираната администрация е реструктурирана, като броят на дирекциите е намален от 3 на 2.¹⁵⁴

1.5.1.3. Текуществото на персонала в НИКН е високо. За периода 2015-2017 г. са прекратени правоотношенията на 24 служители, като 11 от тях (46 на сто) са във възраст до 40 г. Най-голям е относителният дял на напусналите през 2016 г. - 21 на сто, като за отдел „Фотограметрия и геодезия“ в дирекция РАФИССД и отдел „Териториални проучвания“ в дирекция ИДПС данните са съответно 40 на сто и 50 на сто.¹⁵⁵

Основните причини за текуществото на персонала са ниските възнаграждения на служителите, обема и спецификата на дейността. Част от служителите, на които са прекратени правоотношенията са предимно млади специалисти (архитекти), участвали в специализирани международни обучения.



Независимо от получаваните допълнителни възнаграждения чрез допълнително материално стимулиране през 2016 г. и 2017 г., размерът на средното месечно възнаграждение в НИКН е под средното месечно за страната, в обществен сектор, в област „Култура, спорт, развлечения“ и в София.¹⁵⁶

Забележка: Сравнението е направено на база средномесечните РЗ, включително годишни премии

Източник: НСИ и НИКН

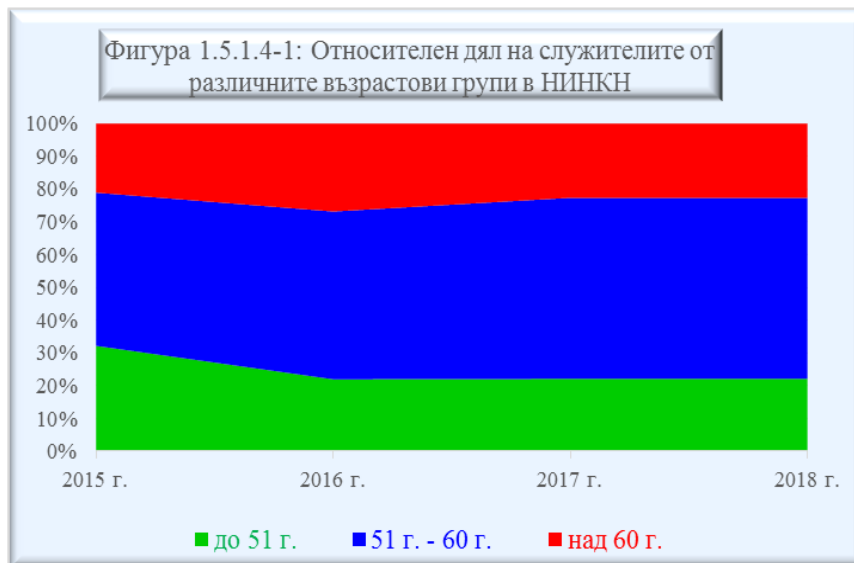
През периода 2015-2017 г. възнагражденията на НИКН са средно 80 на сто от средномесечното възнаграждение за страната, 77 на сто – от обществен сектор и 58 на сто от тези в София.

¹⁵⁴ ПУД на НИКН, приет с ПМС № 184/27.08.2018 г.

¹⁵⁵ Одитно доказателство № 25 Справка на НИКН – Писмо № 9100-733 от 06.06.2018 г. – т.5

¹⁵⁶ Одитно доказателство № 2 Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г. – т.19

1.5.1.4. Във възрастовата структура на служителите на НИИКН най-голям е дялът на служителите на възраст от 51 г. до 60 г., с изключение на 2016 г., когато в състава на института преобладават лицата на възраст над 60 г. Същевременно се наблюдава тенденция за увеличаване на броя на лицата на възраст над 51 години.



1.5.1.5. Съществува сериозна диспропорция между броя на служителите в НИИКН и броя на обектите в Националния регистър на НКЦ.

Таблица 1.5.1.5-1

	201	2016	2017	20 8
Брой обекти в НРНКЦ	39 141	3 150	39 135	39 667
Брой служители в спец. адм-я на НИИКН	37	35	34	34
Брой обекти средно на един служител	1 0 8	1 119	1 15	1 167

На един служител от специализираната администрация съответстват над 1 000 обекта, като следва да се има предвид, че всяка от дирекциите извършва различни дейности.

1.5.1.6. С поредица от докладни записки през одитирания период директорът на НИИКН уведомява министъра на културата за проблемите с недостатъчното кадрово и ресурсно обезпечаване на дейността на института.¹⁵⁷ Поставя въпроса за състоянието на персонала в института: намаления експертен състав, текучеството на кадрите, поради обема и напрежението в работата и ниското възнаграждение, несъизмерими с пазара на труда в сферата на професиите, които притежават служителите, липсата на приемственост в изграждането на специалисти в областта на опазването на културното наследство и напускането на млади специалисти, които поради условията на работа в института търсят друга реализация. Поради недостатъчните човешки ресурси, част от дейностите не се извършват, а друга част от тях не се извършват в пълен обем или се извършват със закъснение. На практика административната дейност (изготвяне на справки и становища) преобладава и отнема много голяма част от времето и усилията на служителите. Най-голям обем от фактически извършваната дейност на НИИКН е произнасянето със становища по чл. 84 от ЗКН, която е във функциите на дирекция ЕМД. За изпълнение на тази функция в много случаи се налага и участие на служители от другите дирекции, най-вече от дирекция ИДПС. Пренасочването на част от задачите от една в друга дирекция, води до забавяне на сроковете за изпълнение на задачите по преписките и до неизпълнение на нормативно

¹⁵⁷Одитно доказателство № 5 Писмо на НИИКН изх. № 9100-707 от 04.05.2018 г.–Приложения 5,6 и 7

определени дейности, като например изучаването и предоставяне на статут на многобройните декларираните обекти.¹⁵⁸

1.5.1.7. Методическата помощ и сътрудничество, които са предвидени да се предоставят от НИИИИИ на звената към общинската администрация по чл. 17 от ЗИИИ, е особено важна в периода на тяхното структуриране и необходима за избора на обхвата от задачи, които реално да могат да бъдат възложени и изпълнени от тези звена. Изключително затруднено е предоставянето на методическа помощ от експертите на НИИИИИ, както и участието на служителите на института дори в инцидентни събития и срещи организирани от Национално сдружение на общините в Република България с централни администрации.

Поради намаления експертен състав, част от нормативно определените дейностите на института не се извършват, като:

- не се осъществява мониторинг на ИИИ;
- библиотечният фонд не е обработен и не се поддържа;
- не се организира информационен център за ИИИ и обектите, свързани с българската история и култура извън страната;
- не създава и поддържа специализирана кадастрална карта и регистър по смисъла на чл.32, ал.1, т.1 от ЗИИИ;
- не се разработват териториални програми за издирване и изучаване на обекти ИИИ;
- не се изготвят програми, научноекспериментални и пилотни проекти, проекти на ПIANове за опазване и управление, експертизи, планови задания и др. за ИИИ;
- не се осъществява обучение в областта на опазването на ИИИ;
- не се обработва голяма част от документацията в архива.¹⁵⁹

За друга част от дейностите не се спазват определените срокове за предоставяне на административните услуги – по договори с физически и юридически лица, за изготвяне на предложение за деклариране на ИИИ, за изготвяне на становища по чл. 84 от ЗИИ.¹⁶⁰

1.5.1.8. Едно от основните условия за повишаване на административния капацитет на всяка организация е поддържането и повишаването на професионалната компетентност на служителите чрез планирането и провеждането на съответни обучения. При наблюдаваното текучество и възрастова структура на персонала в НИИИИИ, обучението и подготовката е от особено значение. Подготовката на експерти изисква известен период от време и натрупване на опит.

В НИИИИИ не е разработена система за оценка на капацитета и необходимостта от обучение на експертите.¹⁶¹

Няма система за мотивиране и задържане на новопостъпилите служители, на и без това крайно непривлекателните позиции, поради ниските възнаграждения, изискванията за специализирани познания и значителното натоварване.¹⁶²

За изпълнение на нормативно определени функции на специализираната администрация са възлагани дейности на външни лица чрез сключване на граждански договори за: актуализация на архива/досиета на ИИИ на територията на гр. Варна, обработка и инвентриране на архивна документация за попълване на ИИИ по области,

¹⁵⁸ Одитно доказателство № 15 Писмо № 9100-707 от 26.06.2018 г.- Докладни Приложение № 6 и Паметна записка

¹⁵⁹ Одитно доказателство № 5 Писмо № 91-00-707 от 04.05.2018 г. – т.7, т.17 и т.20

¹⁶⁰ Одитно доказателство № 3 Писмо № 91-00-707 от 06.07.2018 г. по e-mail

¹⁶¹ Одитно доказателство № 1 Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г. – т.8

¹⁶² Одитно доказателство № 33 Паметна записка –НИИИИИ - подписана

обекти и населени места, изготвяне на становища в хода на съгласувателните процедури, провеждане на огледи на място, изготвяне на становища за обекти на ОУП, участие в комисии¹⁶³, за които се изисква участие на инженер–конструктор, правно обслужване и др.¹⁶⁴

За периода 2015-2017 г. се наблюдава двойно нарастване на броя на лицата, с които са сключени граждански договори, които подпомагат дейността на НИИКН и увеличаване на изплатените средства по тези договори.

Утвърдената численост на персонала в НИИКН не е обективизирана и съобразена със значителния брой на обектите – НКЦ, вида и обема на нормативно определените дейности, които следва да се извършват. За периода 2015-2018

г. е налице значително текучество на персонала, поради липса на система за мотивиране и задържане на служителите, липса на система за оценка на капацитета и необходимостта от обучение на експертите.

Значителният обем от преписки и недостигът на персонал води до несвоевременно и неефекасно изпълнение на част от дейностите и неизпълнение на други.

1.5.2. В администрацията на МК няма структури с функции и дейности само по опазване и поддържане на архитектурни обекти. Основните структурни звена от специализираната администрацията на МК с функции и задачи по опазване и поддържане на архитектурни обекти са ГД ИОКН и дирекция КНМИИ.

1.5.2.1. Дирекция КНМИИ подпомага министъра при осъществяване на ръководни, регистрационни, разпределителни и съгласувателни функции в сферата на културата, музеите и изобразителното изкуство.¹⁶⁵

Числеността на персонала в дирекцията през 2015 г. и 2016 г. е 12 щатни бройки, като само част от тях са с функции за опазване на недвижимо културно наследство. (през 2015 г. - 4 заети служители или 33 на сто от общо утвърдената численост за дирекцията и 2016 г. – 3 служители, или 25 на сто). През м. декември 2017 г. е приет нов УП на МК¹⁶⁶, с който се увеличава числеността на персонала в дирекцията на 15 щатни бройки, във връзка с възлагане на нова функция по извършване на съгласуването по чл. 84 от ЗКН. Преди това функцията е в ресора на ГД ИОКН. През 2017 г. от всички служители в дирекция КНМИИ само 5 са с функции по проучване и опазване на недвижимото културно наследство.

Таблица 1.5.1.8-1	2015 г.	2016 г.	2017 г.
брой лица, с които са сключени граждански договори	7	10	14
изплатени средства по граждански договори (лв.)	33 480	41 720	46 699
изплатени средства на 1 човек на граждански договор	4 783	4 172	3 336
отчетени разходи по бюджета на НИИКН по дейност 731	694 817	704 260	742 944
относителен дял на изплатените средства в разходите по бюджета, дейност 731	5%	6%	6%
средно годишна РЗ на главен експерт в НИИКН	8 607	8 607	8 241
относителен дял на средствата за 1 човек по граждански договори и средногодишната РЗ на главен експерт в НИИКН	56%	48%	40%

¹⁶³ по чл.73 от ЗКН

¹⁶⁴ Одитно доказателство № 25 Писмо № 9100-733 от 06.06.2018 г. – т.4

¹⁶⁵ чл.24 от УП на МК

¹⁶⁶ УП на МК, обн., ДВ, бр.98 от 08.12.2017 г.

Независимо че броят на служителите в дирекцията е увеличен, относителният дял на лицата с тези функции остава 33 на сто. През 2018 г. двама от служителите са напуснали и дейността се извършва от трима служители, един от които над 60 г.¹⁶⁷,

1.5.2.2. За осъществяване на контрол за спазването на изискванията на ЗКН и на издадените въз основа на него актове, със Закона за културното наследство е предвидено създаването на ИОКН в МК.¹⁶⁸

Със ЗКН и УП на МК е определено Инспекторатът за опазване на културното наследство да се състои от централно управление и 6 регионални инспектората, във всеки един от районите за планиране по смисъла на Закона за регионалното развитие. Създадената ГД ИОКН включва централно управление и регионални инспектори, без териториални структури. Съгласно Закона за администрацията¹⁶⁹ само дирекции, които имат териториални звена имат статут на главна дирекция. Утвърдената численост на персонала в главната дирекция към края на 2016 г. е 19 щатни бройки - 9 в централното управление и 10 регионални инспектори. С новия Устройствен правилник от м.12.2017 г. утвърдената численост е намалена на 18 щатни бройки, за сметка на централното управление.¹⁷⁰ Във функциите на инспектората¹⁷¹ са вменени не само контролни, но и редица организационни и административни дейности, както за движимото, така и недвижимо културно наследство.¹⁷² До м. юни 2015 г. в главната дирекция е обособен отдел „Недвижимото културно наследство“. През целия одитиран период повече от половината от служителите в главната дирекцията са над 51 г. възраст.¹⁷³

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Общ брой архитектурни обекти	19 382	19 381	19 392	19 420
Инспектори		6	6	4
Бр. обекти на 1 инспектор	3 230	3 230	3 232	4 855

От влизане в сила на новия УП на МК през м. 12. 2017 г., контролната дейност за опазването и поддържането на архитектурните обекти в градска среда се осъществява от трима регионални инспектори и един главен инспектор в централното управление.

Преди това общият брой на инспекторите е 6, от които 3-главни инспектори в централното управление. Регионалните инспектори са за три от районите на планиране – Велико Търново, Варна и Пловдив.¹⁷⁴

Възнагражденията на регионалните инспектори не са променени през периода 2015-2017 г. Независимо от увеличението през 2018 г., възнагражденията на регионалните инспектори остават под средното за страната и обществения сектор.

¹⁶⁷Одитни доказателства № 2 Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г. – Справка от ЧР- нова;

Одитно доказателство № 34 Писмо № 94-00-871 от 11.06.2018 г. и

Одитно доказателство № 14 Писмо №94-00-352 от 30.03.2018 г. – Длъжностни характеристики

¹⁶⁸ Чл.15 от ЗКН

¹⁶⁹ чл.4, ал.2 от ЗА

¹⁷⁰ Одитни доказателство № 2 Справка за численост – към писмо на МК- 22.03.2018г. и

Одитно доказателство № 30 писмо на Инспектората №94-00-352 от 29.03.2018 г. и

Одитно доказателство № 2 – писмо № №94-00-352 от 22.03.2018 г.

¹⁷¹ чл. 23 от УП на МК

¹⁷² Одитно доказателство № 36 Длъжностна характеристика на инспектор –писмо № 94-00-871 от 11.06.2018 г. и чл.23 от ЗКН

¹⁷³ Одитно доказателство № 36Писмо № 94-00-871 от 11.06.2018 г. на МК – приложение към т.2

¹⁷⁴ Одитно доказателство № 30 Писмо на Инспектората - 94-00-352 от 29.03.2018 г.-т.19

Таблица 1.5.2.2-1

За периода от 2015 г. до март 2018 г. основното възнаграждение на регионалните инспектори е средно 84,43 на сто от средното за страната, 82,20 на сто от обществения сектор и 71,15 на сто от възнаграждението на главен инспектор в централното управление.

Средна месечна РЗ	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
за страната	883	945	1 045	1 077
обществен сектор	923	979	1 061	1 094
регионален инспектор	806	806	806	917
главен инспектор в ГДИОКН	1 102	1 102	1 200	1 320
относителен дял на средното основно възнаграждение на регионалния инспектор от главния експерт	73 %	73 %	67 %	69 %

За периода 2015 - 2018 г. министърът на

културата не е осигурил осъществяване на ефективен контрол във всички райони на страната за спазването на изискванията на ЗКН и на издадените въз основа на него актове. Неизградените териториални структури на Инспектората по ЗКН, недостатъчният брой инспектори, неефективното използване на времето и усилията им - извършване не само на контролни, но и на организационни, информационни, разрешителни и др. административни дейности, свързани с движимото и недвижимото наследство не позволяват ефективно извършване на контрола.

1.5.2.3. Повишаването на квалификацията на експертите, извършващи дейности, свързани с НКЦ се осъществява чрез участие в обучителни курсове и семинари.

В Министерството на културата не са извършвани анализи и изготвяни разчети за необходимостта от обучение на служителите.¹⁷⁵

Всяка година се изготвя Годишен план за обучение въз основа на личните планове на служителите и избрани от тях теми от Каталога на Института за публична администрация. При наличие на възможности се провеждат обучения от други институции – Камарата на архитектите в България и международни организации с дейности в областта на недвижимото културно наследство. През периода 2015-2018 г. са проведени обучения от Института за публична администрация и ОП „Административен капацитет“.¹⁷⁶ Извършвани са обучения по покана на Камарата на архитектите в България и международни организации, свързани с НКН.

През м. март 2017 г. и 2018 г. са проведени обучителни курсове по реставрация и консервация в Италия. В курса през 2017 г. са включени двама представители – един от дирекция КНИИМ и един от НИНКН, а през 2018 г. - един служител от дирекция КНИИМ.¹⁷⁷

За служителите от ГД ИОКН са провеждани обучения за практическа проблематика по прилагане на ЗАНН, при упражняване на контролната дейност по опазване на архитектурни обекти. Специализирани обучения за осъществяване на дейности по опазване на архитектурни обекти в градска среда не са осъществявани от влизане в сила на ЗКН през 2009 г.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Одитно доказателство № 1 Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г.- т.7 и

¹⁷⁶ Одитно доказателство № 1 Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г. –т.9, т.7 и т.8

¹⁷⁷ Одитно доказателство № 1 Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г. – т.7 – Приложение № 7

¹⁷⁸ Одитни доказателства № 2 Писмо № 94-00-352 от 22.03.2018 г.-т.20; № 1 Писмо № 94-00-671 от 13.06.2018 г.- т.7

Само част от служителите от двете дирекции с функции по опазване на недвижимо културно наследство са преминали курсове за обучение.

Поради недостатъчния административен капацитет, за подпомагане дейността на служителите от двете дирекции с функции по опазване на архитектурни обекти са възлагани дейности и на външни лица. През периода 2015-2018 г. са сключени 18 договора.

През одитирания период се наблюдават проблеми с осигуряването на необходимите човешки ресурси, което е белег за неефективното им управление – липсват анализи и разчети за потребностите, налице е недостиг и текучество на персонала, липсва система за мотивиране и задържане на служителите, липсва адекватно обвързване на утвърдената численост с нормативно определените функции. Недостатъчният административен капацитет води до проблеми с ефективното изпълнение на дейностите по опазване на НКН.

2. Идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на недвижими културни ценности – архитектурни обекти

2.1. Идентифициране на обекти с качества на недвижими културни ценности

Процесът по опазване на недвижимото културно наследство започва с идентифицирането му, което включва издирване, изучаване и извършване на предварителна оценка. Целта на процеса по издирване е обектите да бъдат локализирани и да се установи основната им видова принадлежност чрез обхождане и оглед на място или изследване на архивни и материални свидетелства. Следва етапът на изучаване, който по своята същност е интердисциплинен научно-изследователски процес, обхващащ проучване на място, разкриване на научната и културната характеристика и документирание. Идентифицирането на обектите приключва с изготвяне на предварителна оценка.¹⁷⁹

2.1.1. Законът за културното наследство предвижда издирването и изучаването на НКЦ да се извършва по утвърдени от министъра на културата ежегодни териториални програми и по предложения на общинските органи, областните управители, физически и юридически лица. Законът за културното наследство и Наредба № Н-12 от 2012 г. не регламентират ред за разработване на териториалните програми, както и изисквания към съдържанието им. Наредбата указва изготвянето на предложенията за деклариране на обектите да се извършва в срокове, определени в програмите¹⁸⁰, което показва, че те са предвидени като средство за планиране на дейностите по идентифициране на обекти с културна стойност.

Дейността по изготвяне на програми и проекти за опазване и управление, експертизи и други за недвижими културни ценности е възложена на дирекция „Експертна и методическа дейност“ с участието и на дирекция „Идентифициране, деклариране и предоставяне на статут“ в НИНКН.¹⁸¹ През одитирания период от НИНКН не са изготвени и не са представяни на министъра на културата за одобрения такива програми. По данни на НИНКН за разработването им е необходимо формиране на работни групи от специалисти, които да работят само по програмите за продължителен период от време, което поради ограничения състав на института не може да се осъществи.¹⁸² Въпреки липсата на одобрени от министъра териториални програми, НИНКН изпълнява дейности

¹⁷⁹ Чл. чл. 55 и 56 от ЗКН, чл. 5 на Наредба № 12 от 2012 г.

¹⁸⁰ Наредба № Н-12 от 2012 г. чл. 9, ал. 2, т. 1

¹⁸¹ УП на НИНКН, чл. 13, т. 7 и чл. 14, т. 4

¹⁸² Одитно доказателство № 5.....писмо НИНКН изх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 7

по териториалните програми на градовете Варна и Пловдив.¹⁸³ От страна на министъра на културата не е осъществяван контрол върху разработването и внасянето за обсъждане в СЕСОНКЦ на тези програми.¹⁸⁴

Ръководството на дейността на НИИКН, осъществявано от министъра на културата е неефективно, в резултат на което не е изпълнено законовото задължение за разработване на ежегодни териториални програми, чрез които ясно да се планират дейностите по идентифициране на обекти, притежаващи белези на недвижими културни ценности, за да се оптимизира процесът и да се постигне по-добра защита на тези обекти.

2.1.2. За обектите на недвижимото културно наследство, които не са археологически, дейностите по издирване и изучаване могат да бъдат извършвани от различни субекти - НИИКН, научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица. Предварителната оценка на недвижимите културни ценности, с изключение на разкритите при спасителни теренни проучвания археологически обекти, се извършва само от НИИКН.¹⁸⁵

Дейностите по идентифициране на НКЦ са възложени за изпълнение на дирекция "Идентификация, деклариране и предоставяне на статут" на НИИКН.¹⁸⁶ Наредба № Н-12 от 2012 г.¹⁸⁷ дава възможност организацияте, имащи право да извършват идентифициране, да го възлагат на физически и юридически лица, като за целта сключват договор помежду си. През одитирания период от НИИКН не е извършвано издирване и изучаване на обекти съвместно с външни организации и лица с цел изготвяне на предварителна оценка и деклариране на тези обекти като НКЦ.¹⁸⁸

В наредбата са детайлизирани част от етапите на процеса по идентифициране - методите, които следва да се прилагат и данните за изследвания обект, които трябва да се представят. Данните и резултатите от идентификацията на изследваните обекти се отразяват в идентификационен фиш, разработен като приложение на наредбата. Фишът изисква, в първата си част, данни за наименованието, местонахождението, собствеността на обекта, описание на обекта и средата, в която е разположен, актуално състояние, намерения за бъдещо развитие и научна оценка. Тази част на фиша може да бъде изготвена от всички субекти, имащи право да извършват идентификация на НКЦ. Втората част на идентификационния фиш, която се изготвя само от НИИКН, съдържа предварителната оценка. Указано е, че тя се прави въз основа на определените признаци за идентификация на изследвания обект и първични данни за наличие на културна и научна стойност и обществена значимост. Не са определени критерии, които да се прилагат при извършването на научната и на предварителната оценка.¹⁸⁹ Срокове за извършване на процеса по идентифициране на НКЦ не са определени нито в ЗКН, нито в Наредба № Н-12.

2.1.3. За извършването на дейностите по идентифициране на НКЦ не е разработена методология. През одитирания период не е възлагано от министъра на културата

¹⁸³ Одитно доказателство № 6.писмо НИИКН изх.№ 0401-3642/2/29.03.2018 г., т. 32

¹⁸⁴ Одитно доказателство № 35

¹⁸⁵ Чл. 57 от ЗКН

¹⁸⁶ Чл. 13 от ПУД на НИИКН, в сила от 27.01.2012 г.

¹⁸⁷ Наредба № Н-12 от 21 ноември 2012 г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в националния регистър на недвижимите културни ценности, в сила от 11.12.2012 г., чл. 6

¹⁸⁸ Одитно доказателство № 3 писмо НИИКН вх.№ 9100-707/06.07.2018 г., т. 1

¹⁸⁹ Наредба № Н-12 от 21 ноември 2012 г., Приложение № 1 към чл. 8, ал. 3

Одитно доказателство № 1 писмо на МК, към.№ 94-00-671/23.04.2018 г., т. 13 към писмо с дата 13.06.2018 г.

разработването на методология в рамките на отговорностите му за координиране, организиране и контролиране на дейностите по създаване и прилагане на методология относима към опазването на недвижимото културно наследство. Това създава висок риск от прилагане на различни практики при извършване на предварителната оценка и може да доведе до неправилно определяне на режимите за опазване на НКЦ и тяхната среда.¹⁹⁰ Предвид голямото текучество на кадри в института и претовареността на експертите, наличието на писмена методика за извършване на дейностите по идентифициране на НКЦ би намалило риска от некачественото им извършване. От друга страна, това би довело и до намаляване на натовареността на по-опитните експерти, произтичаща от необходимостта от обучение на новопостъпилите и от допълване и поправка на евентуални пропуски и грешки.

Липсата на методология за извършване на идентификацията на обектите и на критерии за извършване на научна и предварителна оценка създава предпоставки тези дейности да се извършват по различен начин и качество от различните експерти. Това води до риск от субективизиране на оценката и риск от отказ от деклариране на обекти, които притежават ценни от научна и културна гледна точка качества или деклариране на обекти, които не ги притежават. Създава се риск от неправилно определяне на режимите за опазване, неефикасно използване на публичен ресурс за опазването им и натоварване на собствениците им с отговорности за поддържането им.

2.1.4. През одитирания период дейностите по идентифициране на обекти е изпълнявана в много ограничени обеми. Експертният капацитет на дирекция ИДПС е насочен предимно към предоставяне и промяна на статут и отписване на обекти от Регистъра на НКЦ.¹⁹¹ В НИНКН не е налична обобщена информация за заявените за извършване на предварителна оценка обекти, както и за изготвените предварителни оценки през одитирания период. В деловодната система на института няма стандартизирано въвеждане на този тип документи, поради което не може и да се извлече обобщена информация за тях. Изхождайки от етапите на процеса по деклариране може да се предположи, че през одитирания период от експертите в дирекция ИДПС са изготвени повече от 17 предварителни оценки, какъвто е броят на постъпилите в МК предложения за деклариране и отказ от деклариране.¹⁹² Продължителността на процедурата по издирване, изучаване и изготвяне на предварителна оценка не може да се определи, тъй като няма разработени териториални програми, в които да са определени срокове. Трудно може да се определи и на практика, тъй като в досиетата на обектите често не се съдържа информация за началото/иницирането на процедурата, а и на идентификационните фишове не е поставяна дата на изготвяне. Често фишовете, приложени в досиетата на обектите не са и подписвани по надлежния ред.¹⁹³

Липсата на планиране на дейностите по идентификация и на определени срокове за извършване на отделните етапи от процедурата; липсата на разработена специализирана методология, на правила и критерии за извършване на предварителна оценка; извършването на дейността в крайно ограничени обеми; липсата на систематизирана управленска информация за отделните етапи, както и за процеса като цяло, говори за наличието на съществени слабости в управлението на дейността на

¹⁹⁰ Одитни доказателства № № 5,6 и 33 писмо НИНКН изх.№ 0401-3642/2/ от 29.03.2018 г., т. 26

¹⁹¹ Одитно доказателство №№ 5 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 26

¹⁹² Одитно доказателство № 36 писмо МК изх. № 94-00-1296/01.08.2018 г., справки по т. 7

Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., справки по т. 21 и т. III (в края на писмото)

¹⁹³ Одитно доказателство № 37 Констативен протокол от 26.06.2018 г. и Контролните листа от проверката на досиетата

института и неговото ръководство, възпрепятства ефективното изпълнение на дейността и създава риск за опазването на НКЦ.

2.2. Деклариране на обекти с качества на НКЦ

Декларирането на обекти, които могат да бъдат определени като НКЦ, и отказът от деклариране, съгласно законовата регламентация, се извършва със заповед на министъра на културата по предложение на директора на НИНКН. Предложението се изготвя въз основа на предварителната оценка и може да бъде за деклариране или за отказ от деклариране.¹⁹⁴ Със заповедта за деклариране се определят предварителна категория, класификация и временен режим за опазване на обекта.¹⁹⁵ Предложението за деклариране/отказ от деклариране се изготвя по образец, утвърден с Наредба № Н-12 от 2012 г. Когато в резултат на предварителната оценка е установено, че обектът притежава признаци на НКЦ, предложението включва предварителна категоризация, класификация и временни режими за опазване.¹⁹⁶ Отказът от деклариране се прави въз основа на мотивирано предложение от директора на НИНКН.¹⁹⁷

2.2.1. Съгласно ЗКН, класификацията на НКЦ се извършва въз основа на 4 признака:

- принадлежност към определен исторически период - праисторически, антични, средновековни, възрожденски, от ново и най-ново време;
- научна и културна област – археологически, исторически, архитектурно-строителни, художествени, урбанистични, културен ландшафт, парково и градинско изкуство, етнографски и културен маршрут;
- пространствена структура и териториален обхват – единични, групови, ансамбъл, комплекс, историческо селище, историческа зона и археологически резерват;
- степента на застрашеност – НКЦ в риск и застрашени НКЦ.¹⁹⁸

Законът регламентира конкретните класификации по всеки от признаците, но не предвижда реда за определянето им да бъде регулиран и конкретизиран. В рамките на работната група за анализ на ЗКН, подгрупа НКН, през 2016 г. е обсъждана нуждата от прецизиране и конкретизиране на регламентацията, свързана с класификацията и категоризацията на обектите. Промяна на закона в тази посока по отношение НКЦ-АО не е извършена.¹⁹⁹ Не е разработена и въведена методология за определяне на класификацията.²⁰⁰

2.2.2. Предварителната категоризацията на обектите се определя според културната и научната им стойност и според обществената им значимост. Съобразно това една НКЦ може да бъде категоризирана като световно, национално, местно и ансамблово значение и за сведение. Редът за категоризация на обектите, съгласно изискването на закона²⁰¹, следва да се определи в наредба на министъра на културата. В наредбата, издадена на това

¹⁹⁴ ЗКН, чл. 58

¹⁹⁵ Чл. 58, ал. 2 от ЗКН

¹⁹⁶ Чл. 58, ал. 1 от ЗКН

¹⁹⁷ Чл. 58, ал. 3 от ЗКН

¹⁹⁸ ЗКН, чл. 45 и следващи

¹⁹⁹ Одитно доказателство № 11 писмо на МК, към. № 94-00-352/29.03.2018 г., т. 5;

ЗКН, обн., ДВ, бр. 19 от 2009 г., посл. изм., бр. 89 от 2018 г.

²⁰⁰ Одитно доказателство № 15 Писмо НИНКН изх. № 9100-707/26.06.2018 г., в. 2;

Одитно доказателство № 5 Писмо НИНКН изх. № 9100-707/04.05.2018 г., т. 2;

²⁰¹ ЗКН, чл. 50, ал. 2

основание²⁰², не се съдържа ред за определяне на предварителна категоризацията на обекти.

2.2.3. Нормативната регламентация на процеса по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на НКЦ съществено се различава през годините, в това число и по отношение на определянето на режими за опазване на тези обекти. За първи път такива режими се въвеждат през 1998 г.²⁰³ В действащия до 2009 г. Закон за паметниците на културата и музеите няма подобна разпоредба, а и подзаконовата уредба не съдържа детайлни изисквания за извършване на оценки и определяне на режими за опазване на обектите. Определяните режими за опазване на обектите, декларирани, актуализирани и с предоставен статут на НКЦ през този период, са в различен формат и степен на подробност.²⁰⁴

Фигура 2.2.3-1: Относителен дял на НКЦ – архитектурни обекти (декларирани и с предоставен статут) с определени режими за опазване



По тази причина декларираните до края на 2000 г. обекти, които са 98 на сто от всички декларирани архитектурни обекти, нямат определени режими за опазване. Това са 14 542 обекта, които следва да бъдат изучени съгласно изискванията на ЗКН. Без определени режими за опазване са и 93 на сто от обектите с предоставен статут на НКЦ.²⁰⁵ За преобладаващата част от тях няма документи (оценки, сведения и други), въз основа на които е извършено деклариране или предоставяне на статут на НКЦ, което поражда въпроса кои от обектите наистина притежават качества на НКЦ.²⁰⁶

Частична регламентация на границите и охранителните зони²⁰⁷ се въвежда от ЗКН само за единичните НКЦ, в чийто декларационни актове или актове за предоставяне на статут не е определен териториален обхват. Законната регламентация на режимите за опазване се въвежда през 2009 г. с приемането на ЗКН и впоследствие с Наредба № Н-12 от 2012 г. са определени изискванията към обхвата на режимите за опазване на НКЦ. Те следва да включват териториалния обхват, определен от границите на НКЦ, охранителната зона за осигуряване на по-ефективна териториално-устройствена защита и предписанията за опазване, които се определят въз основа на оценката на обекта, анализ на въздействието от намеси и степента на застрашеност.²⁰⁸ Определянето на режима за опазване на един

²⁰² Наредба № Н-12 от 2012 г.

²⁰³ с Наредба № 5 от 1998 г.

²⁰⁴ Одитно доказателство № 15 писмо НИКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. 21 (I, 2.)

²⁰⁵ Одитно доказателство №№ 15 писмо НИКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. I, 1. и 2. (в края на писмото)

²⁰⁶ Одитно доказателство № 47

²⁰⁷ ЗКН, чл. 79, ал. 2

²⁰⁸ Наредба Н-12 от 2012 г., чл. 13 и 14;

Одитно доказателство № 5 писмо НИКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 22 и 23, т. I, 1. и 2. (в края на писмото)

обект е от ключово значение, тъй като в него се съдържа точното местонахождение и площ на обекта, зоната около него, която попада под защита на закона, допустимите намеси в обекта и устройството и условията за ползване на техните територии и охранителни зони. Конкретните предписания за опазване на всеки обект се съобразяват с резултатите предварителната му оценка, анализ на въздействието от вече проведени намеси и степента му на застрашеност.

Законът за културното наследство регламентира, че режимите за опазване определят териториалния обхват (границите и охранителната зона) и предписанията за опазване на НКЦ, без да дефинира понятията „териториален обхват“, „предписания за опазване“ и „охранителна зона“. Конкретизация на тези понятия е направена в Наредба № Н-12. При извършения анализ на ЗКН липсата на тези основни понятия е оценена като слабост, която е отстранена с изменение и допълнение на закона през 2018 г.²⁰⁹

Преобладаващата част от декларираните обекти и обектите с предоставен статут на НКЦ все още нямат определен режим за опазването им, което създава риск за тяхното състояние и е предпоставка за извършване на нерегламентирани намеси в обектите и в средата им.

2.2.4. През одитирания период физическите и юридическите лица могат да подават предложения за деклариране както в МК, така и в съответния регионален ИОКН, който следва да препрати документите в министерството. Тази възможност, предвидена в закона за улеснение на физическите и юридическите лица, е допълнителна стъпка в процедурата, която води до удължаването ѝ. При направения анализ от страна на министерството за административните процедури, свързани с НКЦ, тази дейност по препращане на документация между различни административни звена в системата на министерството е оценена като излишна. След изменение на ЗКН през 2018 г. предложенията за деклариране се подават в НИНКН, вместо в МК.²¹⁰

Наредба № Н-12 от 2012 г. въвежда срокове за изготвяне на предложенията на директора на НИНКН за деклариране или отказ от деклариране:

- 2 месечен за единични обекти по искане на физически и юридически лица;
- Сроковете за останалите обекти, както и за тези предложени от областни управители и общини следва да се съдържат в договорите за издирване и изучаване, които наредбата²¹¹ позволява да се сключват с НИНКН, научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица. Съгласно наредбата, в тези договори (които могат да бъдат сключени, например между висше училище и физическо лице) следва да се съдържа срок за изготвяне на предложение за деклариране/отказ от деклариране от директора на НИНКН, който може да не е страна по договора. Следователно за него не могат да възникнат конкретни задължения.

- Срокове за изготвяне на предложения от директора на НИНКН следва да се съдържат в утвърдените от министъра териториални програми, но тъй като такива не са разработени и утвърдени, процедурата по произнасяне остава без определени срокове и съществува риск да стане необосновано дълга и да забави всички последващи процедури.²¹²

2.2.5. В случаите, когато се разглеждат значими обекти със сложна проблематика, за формиране на становището си, директорът на НИНКН назначава Експертен съвет.

²⁰⁹ ЗКН, обн., ДВ,бр.19 от 2009 г., посл. изм.,бр.89 от 2018 г. – чл.79

²¹⁰ ЗКН, обн., ДВ,бр.19 от 2009 г., посл. изм.,бр.89 от 2018 г. – чл.58, ал.4

²¹¹ Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 6, ал. 3

²¹² Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 9, ал. 2, т. 1

Предложението на директора на дирекция ИДПС за конкретния обект се разглежда на заседание на Експертния съвет на НИИКН, който се председателства от директора на НИИКН и включва директори на дирекции, началници на отдели и експерти от института. Въз основа на решението на съвета, директорът изготвя предложение до министъра на културата за конкретния обект.²¹³

С Наредба № Н-12 се въвежда разглеждане на предложенията за деклариране от Специализирания експертен съвет, създаден за целите на предоставянето на статут, което води до удължаване на процедурата по деклариране.²¹⁴ Предложенията за деклариране и отказ от деклариране се предоставят от директора на НИИКН на СЕСОНКЦ, който в 10 дневен срок следва да ги разгледа на свое заседание и в едномесечен срок да изготви становище до министъра на културата.²¹⁵ Липсва определен срок, в който директорът на НИИКН внася предложението за разглеждане от създадения експертен съвет към министъра на културата. Съобразно становището на съвета, в 14-дневен срок, НИИКН подготвя окончателния текстови и графичен материал за издаване на заповедта на министъра на културата. Тук отново има непълнота в процедурата – не е определен срок, в който становището трябва да бъде предоставено на НИИКН за подготовка на окончателните материали.²¹⁶ Министърът на културата е длъжен да издаде съответната заповед 14 дни след представяне на окончателните материали. Заповедта на министъра за деклариране определя предварителната класификация и категория на обекта като недвижимо културно наследство и временните режими за неговото опазване, които са задължителни за всички физически и юридически лица.

С изменение на ЗКН от 2018 г. е въведено законово регламентиране на разглеждане от СЕСОНКЦ на предложенията на директора на НИИКН за деклариране на обекти преди издаването на заповедта от министъра. Направената промяна е свързана с необходимостта от експертно осигуряване на произнасянето на министъра. Премахнат е и едномесечният срок за произнасяне на СЕСОНКЦ със становище и новото изискване е съветът да разглежда предложенията на директора на НИИКН в едномесечен срок от постъпването им. Мотивите за направената промяна са, че предложенията може да се разглеждат на повече от едно заседание. Самото разглеждане не е задължително свързано с издаване на становище на СЕСОНКЦ. Направената промяна създава риск процедурата да се удължи неограничено.²¹⁷

2.2.6. Наредба № Н-12 въвежда допълнителна стъпка в процедурата по деклариране, която не е предвидена в ЗКН. Предложенията за временни режими за опазване на групови НКЦ с потенциал за определяне на категория „национално значение“ се изготвят от междуправителна комисия, назначена от министъра на културата, а съставът ѝ е определен в Наредбата. За работата си комисията изготвя протокол, който следва да бъде предоставен на НИИКН за изготвяне на предложението за деклариране/отказ от деклариране. В нормативния акт не е определен срок за изпращане на протокола в НИИКН, както и за изготвяне на предложението от страна на НИИКН.²¹⁸

²¹³ Одитно доказателство № 35 Писмо МК изх. № 94-00-931 от 20.06.2018 г., т. 5;

Одитно доказателство № 38 Майл от 30.07.2018 г. от НИИКН

²¹⁴ ЗКН, чл. 64

²¹⁵ Чл. 64 от ЗКН; Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности, чл. 13

²¹⁶ Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности, чл. 13

²¹⁷ ЗКН, обн., ДВ, бр.19 от 2009 г., посл. изм., бр.89 от 2018 г. – чл.64, ал.3

²¹⁸ Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 17

2.2.7. Спазването на регламентираният срок не може да се проследи от документите, налични в досиетата на обектите попаднали в извадката, въпреки че съгласно Наредба № Н-3 от 2012 г.²¹⁹ досиетата се образуват от всички документи, които се събират и създават в процеса на изучаване, предоставяне на статут на обекта като НКЦ. В досиетата не се съдържа пълна информация за обектите. Често липсва информация за акта, с който е иницииран процесът, за събираната информация в процеса на изучаване, за осъществяваната комуникация между НИИКН и МК, като част от процедурата по деклариране и предоставяне на статут на обектите.²²⁰ Въпреки, че няма систематизирани данни за закъснения по конкретни преписки, такива са налице.²²¹ Причините за забавянията са взаимно свързани – силно ограничения състав на дирекция ИДПС в НИИКН, което води до забавяне при представяне на предложенията в МК, изчакване от страна на министерството да постъпят от НИИКН окончателните материали, необходими за изготвяне на акта, задължението да се публикуват уведомления съгласно Административнопроцесуалния кодекс (АПК), големият брой разглеждани обекти от СЕСОНКЦ, времето за съгласуване и консултации, натовареността на отговорните служители в МК и др. Това от своя страна създава риск от допускане на процедурни пропуски, които са предпоставки част от издадените административни актовете на министъра на културата да бъдат отменени поради неспазени процедурни правила по АПК и др.²²²

2.2.8. Механизъм за наблюдение и контрол по спазване на процедурите по деклариране и предоставяне на статут не е изграден както на ниво НИИКН, така и на ниво МК. Респективно през периода и не е извършвано наблюдение. Информация за изпълнението на тези процедури не е събирана и анализирана, за да се установи спазени ли са нормативните изисквания, кой от етапите се характеризира с най-големи забавяния, има ли натрупване на обекти с недовършена процедура, съществуват ли закъснения. От ръководството на МК и на НИИКН не е извършван цялостен анализ на слабостите в процеса по деклариране на обекти и по предоставяне на статут на НКЦ, затрудненията при изпълнението им, възможностите за оптимизация, съществуващите проблеми и състоянието на НКЦ, причините и последствията от несвоевременното изпълнение на тези дейности, не са предприемани действия за разрешаване на натрупаните през последните десетилетия проблеми.²²³ В началото на 2017 г. са утвърдени Правила за мониторинг и оценка на дейността на държавните културни институти в областта на културното наследство и библиотечното дело в системата на МК. С правилата се въвежда система от общи и специфични критерии за оценка на изпълнението на дейността за различните видове културни институти. НИИКН не е включен от обхвата на тези правила, те се прилагат само за културните институти на делегиран бюджет.²²⁴ Отсъствието на такива

²¹⁹ Наредба № Н-3 от 2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на НДА на НИИКН и научния архив на музеите

²²⁰ Одитно доказателство № 38 Контролните листа по досиетата

²²¹ Одитно доказателство № 3 Писмо НИИКН изх. № 9100-707 от 06.07.2018 г.

Одитно доказателство № 33 Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИИКН (подписана)

²²² Одитно доказателство № 35 Писмо МК изх. № 94-00-931 от 20.06.2018 г.

²²³ Одитни доказателства № 33 Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИИКН (подписана)

Одитни доказателства № 35 Писмо МК изх. № 94-00-931 от 20.06.2018 г.;

Одитно доказателство № 3 Писмо изх. № 9100-707 от 06.07.2018 г.

²²⁴ Одитно доказателство № 11 Писмо МК изх. № 94-00-352 от 29.03.2018 г, Приложение по т. 28.

правила за останалите второстепенни разпоредители с бюджет не осигурява надеждна информация за целите на управлението.²²⁵

2.2.9. По време на одита са събрани данни за продължителността на изпълнение на отделните етапи от процедурата след постъпване на предложенията от директора на НИНКН в МК за обектите, попаднали в одитната извадка. Нито едно от предложенията за деклариране и отказ от деклариране не е разгледано от СЕСОНКЦ в регламентирания 10-дневен срок от постъпване на предложението в МК²²⁶, като закъсненията в някои от случаите достигат 3,5 месеца. Законноустановеният едномесечен срок, в който СЕСОНКЦ трябва да излезе със становище е спазен само при половината от процедурите. Има забавяния, достигащи 1 година. Срокът от 14 дни след представяне на окончателните материали от НИНКН, в който следва да бъде издадена заповедта на министъра на културата, също е спазена само при половината от процедурите, като закъсненията достигат до 5,5 месеца.²²⁷ В резултат на натрупването на редица неспазени срокове, продължителността на процедурата по деклариране – от постъпване на предложението на директора на НИНКН в МК до издаването на заповедта на министъра, достига до година и половина.

2.2.10. През 70-те и 80-те години на миналия век е реализирана мащабна дейност по деклариране на голям брой сгради като архитектурно-строителни паметници на културата без да е направено индивидуално изучаване на обектите и предварителна оценка. Това е направено с цел бързо осигуряване на защита на обекти с потенциал на НКН, предвид провеждането на мащабни градоустройствени намеси в този период. Често срещана практика в този период е декларирането да се извършва чрез описване на десетки обекти в един декларационен списък без наличието на достатъчно данни за обектите. Декларационните актове и списъци, с които разполага НИНКН, се нуждаят от актуализация.²²⁸

Поради липсата на осъществяван мониторинг на НКЦ, към проблема с недосатътността по принцип на данните в списъците, се допълва и този, породен от факта, че значителна част от наличните данни са неточни по отношение на съществуването, местонахождението и състоянието на обектите.²²⁹ Всичко това допълнително затруднява извършването на регистриране или отписване на заварените декларирани обекти, съгласно изискванията на ЗКН.²³⁰

С приемането на ЗКН през 2009 г. законодателят е предвидил срок от 3 години, в който определените при декларирането временни режими за опазване на обектите да бъдат валидни. Определен е и срок от 3 години, в който декларираните до този момент обекти запазват статута си на НКЦ.²³¹ В този обозрим период от влизането на закона в сила е трябвало да бъде извършена заключителната оценка на всички декларирани обекти и да им бъде предоставен статут на НКЦ или да бъде отменен временният режим за опазването им. Поради невъзможност това да бъде направено, от НИНКН е предложено с изменение на

²²⁵ Одитно доказателство № 39-Писмо МК- 94-00-1327 от 10.08.2018 г.

²²⁶ Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на СЕСОНКЦ

²²⁷ Одитно доказателство № 40 Писмо МК изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г., Таблица № 2;

Одитно доказателство № 41 Мейл от ДКНМИИ от 07.08.2018 г. с коригирани данни ; № 57 РД-И-26 Срокове в МК - обобщение

²²⁸ Виж т.2.4

Одитно доказателство № 42 писмо на НИНКН изх.№ 9100-707/5/ от 31.07.2018 г

²²⁹ Одитно доказателство № 33 Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИНКН (подписана)

²³⁰ Виж т.3.1 и §12 на ПЗР на ЗКН

²³¹ ЗКН (обн., ДВ, бр. 19 от 13 март 2009 г.), чл. 59, ал. 3и 4

закона този срок да бъде удължен. Впоследствие, при обсъжданията преди второто четене в Народното събрание е прието изобщо да не бъде определян такъв срок, поради сериозната ресурсна ограниченост и реалната опасност голям брой деклариран обекти да загубят статута си на НКЦ.²³² С изменението на закона през 2011 г. отпадат и двата три годишни срока, с което на практика временните режими за опазване остават в сила за неопределен период от време и декларираните обекти се ползват със същата защита, каквато имат и обектите с предоставен статут на НКЦ.²³³ Тази промяна в закона решава наболелия в този момент проблем с отпадането на защитата на обектите, за които не е направена оценка, с изтичането на тригодишния срок. В същото време липсва ясна визия и организация за решаване на проблема и определяне в разумен срок на статута на декларираните обекти преди влизане на закона в сила.²³⁴

С промяната се въвежда пълна неопределеност по отношение на статута и режимите за опазване на повече от 95 на сто от обектите - всички заварени деклариран и с предоставен статут обекти и декларираните след 2010 г. През 2011 г. се прави нов опит за катализиране на процеса, като в преходните и заключителни разпоредби на закона²³⁵ е поставено изискване в двугодишен срок от влизането в сила на закона, общините да предоставят на НИИКН актуалните адреси и идентификаторите по Закона за кадастъра и имотния регистър на заварените обявени и деклариран недвижими паметници на културата, разположени на територията на съответната община. От НИИКН са изпратени писма до 100 общини с искане за предоставяне на тези данни. В отговор, само от община Плевен са получени пълни данни, а от част от останалите – частична информация. В последствие НИИКН продължава периодично да изисква актуална информация от общините, но и към средата на 2018 г. получената информация не е достатъчна.²³⁶

Липсата на нормативно регламентиране на срока, в който декларираните обекти запазват временния си режим за опазване и на предприети мерки за справяне в обозрим период с проблема с наличието на голямо количество обекти - деклариран, преди влизане в сила на Закона за културното наследство, не осигурява адекватна защита на архитектурните обекти, като част от културното наследство на страната.

Липсата на определени категории на преобладаващата част от декларираните обектите и режими за опазване, включително и територии на групови обекти, затруднява обосноваването на експертните становища за отказ от съгласуване на проекти, предвиждащи намеси, които не са съобразени с културната стойност и обществената значимост на обектите и създава риск за негативно произнасяне на съда при обжалване на становищата на министъра на културата по проектите.

2.2.11. Законът за културното наследство и Наредба № Н-12 от 2012 г. регламентиран задължение и определят ред за уведомяване на общините, регионалните ИОКН и собствениците за издадените от министъра на културата заповеди за деклариране на обекти с данни за НКЦ. Конкретни срокове са определени за изпращане на заповедта на министъра от МК до НИИКН и регионалния ИОКН (7 дни от издаването ѝ) и за писмено уведомяване на собственика на обекта от страна на общината (14 дни от получаване на

²³² Одитни доказателства № 42.пismo на НИИКН изх.№ 9100-707/5/ от 31.07.2018 г. доп.въпр. 1 и 2; Одитно доказателство № 43 Пismo МК изх. № 94-00-1327 от 06.08.2018 г.

²³³ ДВ, бр. 54 от 15 юли 2011 г.

²³⁴ Одитно доказателство № 1 Пismo МК изх. № 94-00-671 от 13.06.2018 г., т. 3

Одитно доказателство № 15 пismo НИИКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. I, 3 (в края на писмото)

²³⁵ § 120 от ПЗР на ЗИД на ЗКН (бр.54 от 2011 г.)

²³⁶ Одитно доказателство № 5...пismo НИИКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 16.2;

Одитно доказателство № 42 пismo НИИКН вх.№ 9100-707/5/ от 31.07.2018 г., т. 3

заповедта на министъра). Надлежното уведомяване на собствениците е от особена важност, тъй като режимът за опазване влиза в сила от момента на уведомяване на собственика, че имотът му е деклариран като обект с данни за НКЦ. Министерството на културата, чрез регионалния ИОКН, следва незабавно да получи обратна информация от общините за момента на уведомяване на собствениците на обектите. А регионалният ИОКН има задължение да уведоми НИНКН.²³⁷ С изменението на ЗКН от 2018 г.²³⁸ отпада задължението за уведомяване на МК и на НИНКН.

За по-голямата част от обектите, попаднали в одитната извадка (66 на сто), МК е уведомило в срок общините за издадените актове за деклариране. При останалите 34 на сто от обектите, забавянето е между половин и 4 месеца. В Министерството на културата, в частност ГД ИОКН, не са получавани уведомления от общините и съответно не са и изпращани в НИНКН.²³⁹ В НИНКН също не е получавана информация за уведомяването на собствениците на декларираните обекти от страна на общината за издадената от министъра на културата заповед. По този начин се създава риск за определяне на момента за влизане в сила на временния режим за опазване.²⁴⁰

2.2.12. По данни на НИНКН към началото на 2018 г. декларираните архитектурни обекти на територията на цялата страна са 14 780, което представлява 76 на сто от всички архитектурни обекти, които попадат под закрилата на ЗКН. Почти всички архитектурни обекти – 98,48 на сто (14 555) са декларирани преди влизането в сила на ЗКН. Всички те подлежат на регистриране или отписване по реда на закона.²⁴¹ Сложността на завареното положение – наличие на огромно количество обекти, без извършени оценки, за които следва да се изпълни законовото задължение за регистриране или отписване, изисква да се направи анализ на текущото състояние и да се предприемат адекватни мерки. Това не е направено нито от МК, нито от НИНКН.²⁴² Не е използвана и възможността, дадена от Наредба № Н-12 от 2012 г., чрез териториалните програми да се планират мерки за преодоляване на натрупалите се през годините забавяния в изучаването на обекти, още повече, че тези програми могат да бъдат консултирани и от СЕСОНКЦ²⁴³.

В резултат от това, 9 години след влизането на ЗКН в сила ситуацията продължава да бъде все толкова тежка. В хода на текущата си работа ограниченият състав на дирекция ИДПС успява да проучи минимално количество обекти, поради ангажираност с изпълнение на възложени от директора спешни задачи, които са извън нейните функционални задължения.²⁴⁴ Към средата на 2018 г. това е направено едва за 105 обекта - 93 с предоставен статут на НКЦ и 12 обекта отписани от Националния регистър на НКЦ.²⁴⁵

В НИНКН не се поддържа обобщена информация за направените от директора предложения за деклариране и за отказ от деклариране.²⁴⁶ През одитирания период в МК са постъпили 8 предложения за деклариране от директора на НИНКН -3 през 2015 г., 2

²³⁷ ЗКН, чл. 59, ал. 1; Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 19

²³⁸ ЗКН, обн., ДВ,бр.19 от 2009 г., посл. изм.,бр.89 от 2018 г. – чл.59

²³⁹ Одитно доказателство № 40 Писмо МК изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г., т. 2 и т. 3, Таблица № 2

²⁴⁰ Одитно доказателство № 15 Писмо НИНКН изх. № 9100-707 от 26.06.2018 г., т. 4

²⁴¹ ЗКН, ПЗР §12

²⁴² Одитно доказателство № 33 Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИНКН (подписана)

Одитно доказателство № 35 Писмо МК изх. № 94-00-931 от 20.06.2018 г.

Одитно доказателство № 1 Писмо на МК изх.№ 94-00-671/ 13.06.2018 г., т.12

Одитно доказателство № 42 Писмо НИНКН изх. № 9100-707/5/ от 31.07.2018 г., доп.въпр. 2

²⁴³ Чл. 3, ал. 2, т.9 от Правилника за устройството, организацията на работата и финансирането на СЕСОНКЦ

²⁴⁴ Изготвяне на съгласувателни становища по чл. 84 от ЗКН,

²⁴⁵ Одитно доказателство № 5 Писмо НИНКН изх. № 9100-707 от 04.05.2018 г., т. 16

²⁴⁶ Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г. (Справката за 2015-2018 г.)

през 2016 г., 1 през 2017 г. и 1 през първото полугодие на 2018 г. Постъпилите през периода предложения от директора на НИНКН за отказ от деклариране са общо 3 – по 1 за 2016 г., 2017 г. и първото полугодие на 2018 г.²⁴⁷ През одитирания период са декларирани 13 обекта с данни за НКЦ и на 4 обекта е отказано деклариране. Тези заповеди не са били обект на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).²⁴⁸ Посочените данни илюстрират нагледно незначителният обем на извършените дейности по деклариране. Не се поддържа управленска информация за постъпилите искания за деклариране и за изпълнението на отделните етапи на процедурата.

2.2.13. При прегледа на досиетата на декларираните обекти, попаднали в извадката, както и на обектите, на които е отказано деклариране се установи, че в декларационните актове класификацията на обектите е определена по три от четирите признака - принадлежност към определен исторически период, научна и културна област и пространствена структура и териториален обхват. Не е определена степента на застрашеност на декларираните обекти – НКЦ в риск и застрашени НКЦ.²⁴⁹

В досиетата на обектите не се съдържат всички документи, съгласно изискванията на Наредба № Н-3 от 2012 г. Поради това, не може да се определи продължителността на отделните етапи от процедурата. Не се съдържа и информация за изпращането на предложението на директора на НИНКН до МК; за изпращането на окончателни материали за обекта за целите на изготвяне на заповедта на министъра; за момента на формализирането на становището на СЕСОНКЦ; не се съдържат и оригиналните документи, въз основа на които са издадени заповедите за деклариране или отказ от деклариране. Въпреки, че ЗКН²⁵⁰ изрично указва, че декларационният акт и приложенията към него се съхраняват в НИНКН, от МК се изпращат само актовете за попълване на регистъра и копия от протоколите от заседанията на СЕСОНКЦ.²⁵¹ Съществуващата практика е белег за пропуски в системата на контрол и липса на ред за надлежно и законосъобразно създаване и поддържане на досиетата на НКЦ.

От досиетата на обектите, попаднали в извадката, може да се определи единствено продължителността на цялата процедурата по идентифициране и деклариране, която при различните обекти варира в широки времеви граници – от 7 месеца до 3,5 години. Поради липсата на достатъчно документи в досиетата не може да се определи на какво се дължат големите разлики.²⁵²

Липсата на указани срокове за изпълнение на отделните етапи и организационните пропуски, свързани с изпълнение на процедурата; закъсненията при етапите, за които има определени срокове; неизпълнението в пълен обем на дейностите при деклариране; липсата на достатъчно и актуална управленска информация, възпрепятства ефективното изпълнение на дейностите по деклариране и поставя в риск опазването на НКЦ.

Липсата на изграден механизъм за наблюдение върху дейностите по деклариране и на извършването на наблюдение, на целенасочено събиране, систематизиране на информация и на анализи е белег за сериозни пропуски в управлението, което води до

²⁴⁷ Одитно доказателство № 40 Писмо МК изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г., Таблица № 1

²⁴⁸ Одитно доказателство № 36 Писмо на МК изх. № 94-00-1296/01.08.2018 г., Приложение № 5 по т. 7

²⁴⁹ Одитно доказателство № 36 Писмо на МК изх. № 94-00-1296/01.08.2018 г., Приложение № 7

²⁵⁰ ЗКН, чл. 59, ал. 1

²⁵¹ Одитно доказателство № 3 Писмо на НИНКН изх. № 9100-707/06.07.2018 г., т. 7,

Одитно доказателство № 39 Писмо МК изх. № 94-00-1327/10.08.2018 г., т. 1

²⁵² Одитно доказателство № 37 Контролните листа от проверката на досиетата

невъзможност да се осигури опазване на културното наследство и да се решат проблемите.

2.3. Предоставяне на статут на НКЦ

Предоставянето на статут на НКЦ се извършва за обектите на недвижимото културно наследство, за които при извършване на заключителната оценка е установено, че имат качества на НКЦ. За тези обекти директорът на НИНКН предлага класификация, категоризация и режим за опазване. Предложенията се разглеждат от специално създадения за целта Специализиран експертен съвет²⁵³, който се произнася по предложението. След получаване на становището на Съвета, министърът издава заповед за предоставяне на статут на НКЦ, в която се определят класификацията, категоризацията и режима за опазване.²⁵⁴ Промяната и отмяната на вече предоставен статут на НКЦ се извършва по реда на предоставянето на статут.²⁵⁵

2.3.1. Дейността на СЕСОНКЦ е уредена в правилник²⁵⁶, издаден от министъра на културата. Съветът е създаден като постоянно действащ орган към министъра, който дава становища по предложенията на директора на НИНКН във връзка с процедурите по деклариране и предоставяне на статут. По решение на съвета, може да бъде създадена експертна комисия по архитектурно-строителни НКЦ. До средата на 2018 г. такава комисия не е създадена, тъй като не е идентифицирана такава необходимост. Председателят на съвета има задължение да представя на министъра годишни доклади за работата си, което не изпълнява. Липсата на годишно отчитане на дейността на съвета лишава министъра на културата от важна управленска информация, в т.ч. обем на работата, проблеми, слабости, необходимост от подобряване или оптимизиране на работата.²⁵⁷

2.3.2. Заключителната оценка се изготвя от НИНКН, самостоятелно или във взаимодействие със специализирани институции и компетентни лица, въз основа на събрани и обработени данни за обектите и средата им (архивна, текстова, картна, графична, фотодокументация), извършени научноизследователски проучвания и анализи и система от критерии. С оценката се установява културната и научната стойност и обществената значимост на обекта, неговата автентичност, степен на съхраненост и взаимодействие със средата и обществото.²⁵⁸ В приложение към Наредба № Н-12 от 2012 г. е разработен формуляр за оценка, който е структуриран в 3 раздела – данни и анализи за обекта, система от критерии и заключителна оценка. Системата от критерии, която се използва при предоставянето, промяната и отмяната на статут, се състои от 6 критерия – автентичност и степен на съхраненост; научна стойност; художествена стойност; значение на обекта в средата; утилитарна стойност и обществена значимост. Всеки от критериите е с по 2 показателя, с изключение на първият, който има 6 показателя. Предвидено е при оценката за съответствие на критериите да се използват качествени оценки, в зависимост от характера на показателя – високо, средно, ниско или непроучени, частично проучени, напълно проучени и др.²⁵⁹ При оценяването на обектите се разчита основно на познанията

²⁵³ Виж т. 2.2.5 Деклариране

²⁵⁴ ЗКН, чл. 64

²⁵⁵ ЗКН, чл. 69

²⁵⁶ Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности

²⁵⁷ Одитно доказателство № 36

²⁵⁸ ЗКН, чл. 61; Наредба № Н-12/2012 г., чл. 20 и чл. 21

²⁵⁹ Наредба № Н-12/2012 г., Приложение № 3

и субективната преценка на съответния експерт, тъй като няма указания за начина, по който се прави преценката по отделните показатели.²⁶⁰

От НИИКН са разработени Методически указания за изготвяне на заключителна оценка на единични НКЦ от външни изпълнители, които са приети на заседание на Експертния съвет към НИИКН през 2018 г.²⁶¹ В указанията детайлно е описано какви данни следва да бъдат събрани по всеки от показателите, но и тук липсва определяне на минимално необходими условия или фактическите обстоятелства, при които се поставя една или друга оценка.²⁶²

Съгласно наредбата, заключителната оценка съдържа аргументи за присъствието на обекта сред образците от неговата област и епоха и необходимостта от създаване на охранителна зона. Оценката се подписва от директора на НИИКН. Законът не определя и не предвижда в други актове да бъдат определени срокове за изготвяне на заключителна оценка. Наредбата допълва обхвата на годишните териториални програми, в сравнение с предвиденото в закона, като обвързва изготвянето на заключителна оценка с програмите, където би следвало да се определят срокове. Но тъй като такива програми не са разработени, няма и определени срокове.²⁶³ Липсата на срок за изготвяне на оценката, според НИИКН, е свързано с практическата невъзможност за спазването му, поради наличието на голям брой деклариран обекти и крайно ограничения административен капацитет на института.²⁶⁴ *Липсата на програми и разумни разчети на ресурсите за тяхното изпълнение е причина за неефективната организация на работа на института. Води до субективизъм при стартиране и завършване на процедурите и в крайна сметка до неизпълнението на изискванията на закона по отношение на заварените деклариран недвижими културни обекти, което създава сериозен риск за тяхното опазване.*

2.3.3. Съгласно изискванията на закона, в предложението си за предоставяне на статут до министъра на културата, директорът на НИИКН следва да определи класификацията, категоризацията и режимите за опазване.²⁶⁵ Това изискване не е съобразено изцяло в разработеното за целта Приложение № 4 към Наредба № Н-12 от 2012 г., като в него не се изисква определяне на категоризация и класификация на обектите. НИИКН използва актуализиран формуляр за предоставяне и промяна на статут/прекратяване на временен режим за опазване/отнемане на статут/отказ за отнемане или за промяна на статут, в който този пропуск е отстранен, но това не е отразено в Наредбата.²⁶⁶

Законът и наредбата не определят срокове за изготвяне на предложението от страна на директора на НИИКН и за представянето му за разглеждане от СЕСОНКЦ. Законът определя само срок от 1 месец, в който съветът трябва да излезе със становище по предложението, който е отменен с изменението на ЗКН през 2018 г.²⁶⁷ В наредбата са регламентирани срокове за изпълнение само на малка част от етапите на процедурата по предоставяне на статут:

²⁶⁰ Одитно доказателство № 5

²⁶¹ Протокол № 4 от заседание на Експертния съвет на НИИКН проведено на 08.02.2018 г.

²⁶² Одитно доказателство № 5.пismo НИИКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., Приложение № 1

²⁶³ Виж т. 2.1.1- годишни териториални програми

²⁶⁴ Одитно доказателство № 5 писмо НИИКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 24

²⁶⁵ ЗКН, чл. 64

²⁶⁶ Одитно доказателство № 5 писмо НИИКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., Приложение № 16

Наредба № Н-12 от 2012 г.

²⁶⁷ Виж т. 2.2.5 Деклариране, СЕСОНКЦ

- за разглеждане на предложението на директора на НИНКН от СЕСОНКЦ – 10 дни от постъпването му;
- за изготвяне на окончателните текстови и графични материали от НИНКН – 14 дни, без да е регламентирано от кой момент тече този срок;
- за издаване на заповед от министъра на културата – 14 дни от получаване на окончателните материали от НИНКН и
- за разглеждане на заявленията за промяна или отмяна на статут, в случаите когато те са подадени от физически и юридически лица – 6 месеца.²⁶⁸

2.3.4. За предоставянето на статут на някои категории обекти – „световно значение“ и групови с „национално значение“, законът предвижда различен ред. За обектите с категория „световно значение“ статутът на НКЦ се предоставя с вписването им в Списъка на световното културно наследство от Комитета за световно наследство към ЮНЕСКО, по предложение на министъра на културата. Статутът на НКЦ за груповите обекти с категория „национално значение“ се предоставя със заповед на министъра на културата след съгласуване с министъра на регионалното развитие и благоустройството, а когато границите на обекта попадат в защитени територии – и с министъра на околната среда и водите.²⁶⁹ Наредба № Н-12 от 2012 г. въвежда изискване режимите за опазване на тези обекти да се определят от междуведомствена комисия, каквото няма в ЗКН.²⁷⁰

2.3.5. В случаите когато при заключителната оценка, въз основа на определените критерии и показатели, е установено, че декларираният обект няма такива качества, директорът на НИНКН дава писмено становище и след разглеждането му от СЕСОНКЦ, министърът издава мотивиран акт, с който прекратява временния режим за опазване. За одитирания период законът не определя ред за прекратяване на временните режими за опазване. С изменението на закона през 2018 г. е въведено прекратяването да се извършва по реда за деклариране и предоставяне на статут.²⁷¹ Законът въвежда различни термини за актовете на отговорните лица за тази процедура, която по своята същност не се различава от процедурата по предоставяне на статут - директорът на НИНКН прави писмено становище вместо предложение, а министърът на културата издава мотивиран акт, вместо заповед.²⁷² Преосмислена е необходимостта от наличие на изискване за издаване на различни актове при аналогични процедури и с изменението на ЗКН е въведена еднаква терминология.²⁷³ Единственият срок, определен по процедурата за прекратяване на временния режим за опазване е за разглеждане на заявлението за прекратяване, когато то е подадено от физическо или юридическо лице - 6 месеца.²⁷⁴

Празните в разпоредбите по отношение на указани срокове за изпълнение на отделните етапи от процедурата не създават условия за навременно и ефективно изпълнение на дейностите по предоставяне на статут на НКЦ.

2.3.6. Издадените заповеди за предоставяне на статут се обнародват в „Държавен вестник“ (ДВ), но не е определен срок за изпращането им за публикуване. Едновременно с обнародването, министърът на културата следва в 14-дневен срок да уведоми общинската

²⁶⁸ Наредба № Н-12/2012 г., чл. 26 и чл. 34;

Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. I, 2. (в края на писмото)

²⁶⁹ ЗКН, чл. 65, ал. 1

²⁷⁰ Наредба № Н-12/2012 г., чл. 25

²⁷¹ ЗКН, обн., ДВ,бр.19 от 2009 г., посл.изм. бр.89 от 2018 г.-чл.69, ал.1

²⁷² ЗКН, чл. 62, ал. 1

²⁷³ ЗКН, обн., ДВ,бр.19 от 2009 г., посл.изм. бр.89 от 2018 г.-чл.62

²⁷⁴ Наредба № Н-12/2012 г., чл. 34;

Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. I, 2. (в края на писмото)

администрация чрез регионалния ИОКН. Задължението за уведомление на собственика на обекта е на съответната община, която следва да го направи писмено в 14-дневен срок от получаване на уведомлението от регионалния ИОКН.²⁷⁵ Законът дава възможност, в случаите когато за издирен и проучен обект има достатъчно данни да се направи заключителна оценка, на този обект да бъде предоставен статут на НКЦ.²⁷⁶ Уведомяването на общините и собствениците за издадения акт за прекратяване на временния режим за опазване на обект се извършва в двойно по-кратки срокове – МК уведомява съответната община и регионален ИОКН в 7-дневен срок, а общината от своя страна уведомява собственика също в 7-дневен срок. Тези актове не се публикуват в ДВ.

Уведомленията до общините не са правени чрез регионалния ИОКН, а от ресорния заместник-министър на културата. Значителна част от уведомленията за издадените актове на министъра на културата са направени със закъснение. Закъсняло е уведомяването на общините за издадените актове за прекратяване на временните режими за опазване при 60 на сто от попадналите в извадката обекти. Общините са уведомени със закъснение и за ¼ от издадените заповеди за предоставяне на статут. Ако обектите са били декларирани към момента на предоставянето им на статут, това не би имало негативни последици. Но не такъв е случаят, когато те не са имали временен статут. Тогава съществува реален риск обектът да бъде увреден в този период, в който нито собственикът му, нито общината са уведомени за статута.²⁷⁷

2.3.7. Пропуските в процедурата за деклариране, свързани с неопределяне на срокове за предоставяне на информация и произнасяне между съответните отговорни органи и институции, са налични и при процедурата по предоставяне на статут на НКЦ.²⁷⁸

Експертите от НИНКН считат, че е необходимо да се преразгледат и прецизират голяма част от процедурите за изпълнение на дейностите по опазване на НКН, за да се оптимизират и ускорят процесите.²⁷⁹

2.3.8. Адекватни действия за предоставяне на статут или отписване от регистрите на заварените декларирани или с предоставен статут обекти преди приемането на ЗКН не са предприети.²⁸⁰ Към средата на 2018 г. липсва управленско решение за приоритизиране на декларираните обекти, насочено към решаване на натрупаното изоставане в процеса на предоставяне на статут.²⁸¹ Работи се според спешността на постъпилите искания, например понастоящем – храмове и обекти във връзка с кандидатстване за финансиране със средства от ЕС.²⁸² През изтеклия 9-годишен период от влизането в сила на ЗКН не е прилаган системен подход, не са предприети последователни и значими мерки за изготвяне на заключителна оценка, респективно определяне на режими за опазване на декларираните обекти, от които само архитектурно-строителните са 14 780. Друг сериозен проблем е и липсата на определени режими за опазване на 4 415 обекта с предоставен статут на НКЦ преди 2000 г. За тях също трябва да се извърши заключителна оценка съгласно ЗКН и да се определят адекватни режими.²⁸³ Основните причини, довели до това състояние са няколко и корелационно свързани – липса на адекватна дългосрочна визия за опазването на НКН,

²⁷⁵ ЗКН, чл. 66

²⁷⁶ Възможност за предоставяне на статут на обект, който не е бил деклариран преди това се дава от чл. 61, ал. 4 на ЗКН

²⁷⁷ Одитно доказателство № 40 Писмо МК изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г., Таблица № 2

²⁷⁸ виж т. 2.2 Деклариране

²⁷⁹ Одитно доказателство № 33 (от Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИНКН (подписана)

²⁸⁰ Виж т. 2.2.3 и т. 2.2.8 - Деклариране

²⁸¹ Одитно доказателство № 5 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 3

²⁸² Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. 25

²⁸³ Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. I, 1. и 2. (в края на писмото)

на адекватно планиране, на мониторинг и контрол от страна на министъра на културата върху тези дейности, както и недостатъчно административно и финансово осигуряване на дейността.

Във връзка с одита, от експертите в института беше направена предварителна оценка на времето, което е необходимо за извършване на заключителна оценка на всички заварени деклариращи обекти и НКЦ с предоставен статут. По мнение на експертите извършването на тези дейности ще отнеме поне 5 години, но при условие, че се осигурят нормални условия за работа – набавяне на необходимия административен капацитет, адекватно финансиране и др.²⁸⁴.

Липсата на предприети адекватни (навременни, систематични, ефикасни) мерки и действия за изпълнение на законовото задължение за регистриране или за отписване на заварените обекти, вече в продължение на 9 години, поставя сериозни предизвикателства пред системата за опазване на културното наследство. Неприклучилата актуализация на почти всички обекти в Националния регистър на НКЦ затруднява извършването на мониторинг и контрол, както и дигитализирането на НДА на НИНКН, поставя в риск опазването на архитектурните обекти и води до невъзможност за финансиране със средства от ЕС на КРР по обекти без предоставен статут на НКЦ.

2.3.9. Дейността, свързана с изучаване, деклариране на обектите и предоставяне на статут на НКЦ се извършва от дирекция ИДПС, която през одитирания период работи в състав от 11 експерта. За да се направи заключителна оценка и предложение за предоставяне на статут на НКЦ се изисква извършването на интердисциплинарна научно-изследователска работа и определяне на съответна териториално-устройствена защита. През одитирания период дирекцията изпълнява приоритетни за НИНКН задачи, част от които не са в нейните компетенции²⁸⁵, но поради важността и срочността им и същевременно липсата на достатъчно персонал, изискват мобилизирането на целия капацитет на института.²⁸⁶

В НИНКН няма данни за общия брой на изготвените заключителни оценки за 2015 г. и 2016 г. През 2017 г. са изготвени заключителни оценки и са предложени за предоставяне на статут 47 архитектурно-строителни обекта, а издадените заповеди за предоставяне на статут са 29. За първото полугодие на 2018 г. направените предложения са 51, а издадените заповеди - 34.²⁸⁷ По данни на МК през одитирания период от НИНКН са постъпили 214 предложения за предоставяне, промяна и отмяна на статут и за прекратяване на временен режим за опазване.²⁸⁸ Не се поддържа управленска информация за изпълнение на дейностите по предоставяне, промяна и отмяна на статут на НКЦ.

През 2017 г. НИНКН започва да използва дадената в закона възможност при изготвяне на заключителната оценка да взаимодейства със специализирани институции и компетентни лица. Голяма част от обектите, на които е предоставен статут през 2018 г. са проучени от външни лица.²⁸⁹ По данни на НИНКН, сроковете заложи в договорите, по

²⁸⁴ Одитно доказателство № 33

²⁸⁵ Виж т.2.2.12

²⁸⁶ Одитно доказателство № 5 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 7 и т. 16.1

²⁸⁷ Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., т. III (в края на писмото)

²⁸⁸ Одитни доказателства № 40 Писмо МК изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г., Таблица № 1

²⁸⁹ Одитно доказателство № 3 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/06.07.2018 г., т. 1

Одитно доказателство № 33 Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИНКН (подписана)

които институтът е изпълнител, не могат да бъдат спазени, поради ангажираността на експертите от дирекцията.²⁹⁰

*Процесът и дейностите по предоставяне на статут, отказ от предоставяне, промяна и отмяна на статут не са наблюдавани, анализирани и оценявани по адекватен начин.*²⁹¹

Чрез наложената практика дирекция ИДПС да изпълнява спешни задачи, извън компетенциите ѝ, изостава изпълнението на дейностите по предоставяне на статут, отказ от предоставяне, промяна и отмяна на статут. По този начин се забавя актуализацията на Националния регистър на НКЦ и на определянето на режими за опазване на културните ценности.

2.3.10. Не може да се установи продължителността на отделните етапи от процедурата по предоставяне на статут, тъй като в досиетата на обектите, попаднали в одитната извадка²⁹² не са приложени всички изискващи се документи, изготвени в хода на процедурата.²⁹³ От направения преглед на досиетата е видно, че продължителността на цялата процедура (от инициирането ѝ до издаването на заповедта на министъра) варира в много широк диапазон – от 4,5 месеца до 8 г. и 4 м. Има случаи, в които заповедта на министъра е издадена 8 м. след предложението на директора на НИИКН, както и случаи, при които заповедта е издадена 11 м. след заседанието на СЕСОНКЦ. За тези забавяния, макар и впечатляващо дълги, принципно може да има обективни причини, като необходимост от допълнително изучаване, преработване на документи, поради открити пропуски и други, но това не може да се установи от досиетата на обектите.

Процесът на предоставяне/промяна/отмяна на статут не е организиран съобразно принципите на доброто управление, предвид липсата на: анализ на изпълнението на тези дейности, годишни доклади за дейността на СЕСОНКЦ, обобщени данни за забавянията и причините, които са ги породили.

За целите на одита от МК е изисквана информация за издадените актове на отделните етапи на процедурата от постъпването на предложението на директора на НИИКН в МК до издаването на заповедта на министъра за обектите попаднали в одитната извадка. От събраната информация се вижда, че в 77 на сто от случаите предложението на директора на НИИКН не е разгледано в определения 10 дневен срок на заседание на СЕСОНКЦ. Има случаи, в които предложението е разгледано 7 месеца по-късно. При повече от половината от случаите СЕСОНКЦ не е излязъл със становище в законово определения едномесечен срок, като закъсненията тук достигат до 6 месеца. Забавяния при издаване на заповедта на министъра има при 66 на сто от случаите. Вместо указания 14-дневен срок, те достигат до 3 години и 3 месеца, без това да е свързано с подготовка на окончателни материали от НИИКН. Тези забавяния водят до сериозна продължителност на процедурата - до 3 г. и 3 м., само за тази част от нея, обхващаща етапите от постъпване на предложението в МК до издаване на заповедта на министъра.²⁹⁴

2.3.11. Функционирането на Националната система за опазване на културното наследство, която включва редица органи, организации и лица, изисква прилагането на

²⁹⁰ Одитно доказателство № 15 писмо НИИКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., Приложение № 6 към т. 16

Одитно доказателство № 33 Паметна записка от 09.05.2018 г. от среща с НИИКН (подписана)

²⁹¹ виж т. 3.1

²⁹² РД-И-06а и РД-И-17 (footnote 17)

²⁹³ Наредба № Н-3 от 2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на НДА на НИИКН и научния архив на музеите

²⁹⁴ Одитно доказателство № 40 Писмо МК изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г., Таблица № 2;

Одитно доказателство № 41 Мейл от ДКНМИИ от 07.08.2018 г. с коригирани таблици

координационен механизъм, изграден на базата на стриктно регламентирани правила и процедури.

Законът за културното наследство и Наредба № Н-12 от 2012 г. въвеждат основно задължения за взаимодействие и само частична регламентация на процедурите за координация между различните участници в системата. Част от тези процедури са конкретизирани и в заповеди на министъра на културата за назначаване на междуведомствени комисии – за определяне на режими за опазване на групови обекти с национално значение, при констатиране на обстоятелства застрашаващи НКЦ от увреждане или разрушение, за фасадна консервация и реставрация и ремонт на покриви, консервация и реставрация на художествени елементи и стенописи. Задължения за обмен на информация и съвместна работа се съдържа и в устройствените правилници на част от участниците в системата и в заповедите за назначаване на държавните приемателни комисии по инициатива на Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК). Заповедите регламентират координацията, но само между участниците в конкретната комисия за конкретния обект.²⁹⁵ Процедури за координация между МК, НИНКН и създадените през 2016 г. звена в 6-те планови икономически района също не са въведени.²⁹⁶

За осигуряването на координация между органите, организациите и лицата, включени в системата за опазване на КН при предоставянето на статут на НКЦ, няма въведени достатъчно писмени процедури, което създава риск за изпълнението на всички действия, на всички етапи, навреме и по адекватен начин.

За изпълнение на функциите си НИНКН събира информация от заинтересовани лица, Агенция по геодезия, картография и кадастър (АГКК), общините, регионални и общински музеи, Държавна агенция „Архиви“. Информацията се предоставя чрез специализираните информационни системи на администрациите, предоставящи исканата информация в електронен вид или се изисква с писма и при посещения на място. Самият НИНКН не използва специализирана информационна система, която да позволява систематизиране и анализ на големия обем информация, с която разполага. Информацията, която обменя с институциите е най-често за кадастрална идентификация на обектите, собствеността им, исторически данни и други. Част от информацията се използва при документирание на изучаването на обектите, за актуализиране данните и списъците на НКЦ и като оперативна информация при изготвяне на становища от НИНКН.²⁹⁷

Институтът има и задължения за предоставяне на информация. До средата на 2013 г. НИНКН е следвало да предостави на Агенцията по вписванията списък на заварените декларираните и обявени паметници на културата, за да бъде отбелязан статута им по съответните партии в двумесечен срок от представянето на списъка. Тъй като общините не са изпълнили задължението си да изпратят на НИНКН актуални адреси и идентификатори за обектите, намиращи се на тяхна територия, НИНКН не разполага с необходимата за изпращане в Агенцията по вписванията информация. Такъв обмен на информация не е извършван и в агенцията няма данни за статута на обектите.²⁹⁸

²⁹⁵ Одитно доказателство № 1 Писмо на МК изх.№ 94-00-671/ 13.06.2018 г. и Одитно доказателство № 1 Отговор Джумалиева към писмо на МК изх. № 94-00-671/23.04.2018 г. (мейл от 14.05.2018 г.) – т.6;

Одитно доказателство № 42 писмо на МК изх. № 94-00-707/5/ от 31.07.2018 г.

²⁹⁶ виж т. 1.1.6 Системата за опазване на КН

²⁹⁷ Одитно доказателство № 5НИНКН вх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 14

²⁹⁸ Одитно доказателство № 44 e-mail от НИНКН от 06.08.2018 г.

Информация за имотите със статут на НКЦ следва да бъде предоставена от НИНКН на АГКК, а тя от своя страна – на Агенцията по вписванията, за отразяване на особения статут на тези имоти по съответните регистри на тези институции.²⁹⁹ Това задължение не е изпълнявано от страна на НИНКН. Причините за това донякъде са и в недобрата координация между института и общините. Институтът не разполага с идентификаторите по кадастрални карти на тези имоти, което не му позволява да предостави такива данни на АГКК. Така веригата се прекъсва и в регистрите на двете агенции няма данни за статута на имоти-НКЦ, каквито законодателят е предвидил с цел защита на културното наследство. Това създава условия за извършване на действия по имотите, несъвместими с техния характер и стойност на НКЦ.

За улесняване на комуникацията с АГКК и ускоряване на обмена на информация между двете институции през 2017 г. е подписано споразумение. Със споразумението се осигурява и достъп на определени служители на НИНКН до информационната система на АГКК.³⁰⁰ Осигуряването на такъв достъп се очаква да подпомогне НИНКН при набавянето на кадастрални данни за имотите с данни и статут на НКЦ и да позволи изпращането на необходимата информация на АГКК³⁰¹.

През одитирания период дейностите по предоставяне, промяна и отмяна на статут, както и по прекратяване на временни режими за опазване на обекти се характеризират с редица слабости в няколко основни направления:

- недобре регламентирана процедура - липса на определени срокове за изпълнение за голяма част от етапите на процедурата; липса на определен ред за извършване на етапи от процедурата, въвеждането на различни актове при изпълнението на една и съща процедура, липса на определен момент за влизане в сила на режимите за опазване на обекти, на които е предоставен статут на НКЦ, без преди това да са били декларирани и други;

- изцяло или частично неизпълнение на възложени дейности – за предоставяне на статут на НКЦ; за регистриране или за отписване на заварените, декларирани до приемането на ЗКН, обекти; за изготвяне на специализирана кадастрална карта и други;

- липса на осигурена проследимост на изпълнението и достатъчна отчетност и прозрачност на управлението на дейността;

– липса на адекватно документирани и непълнота на създадените досиета, неясни и твърде дълго продължаващи срокове за изпълнение, липса на планиране на дейността и отчитане на изпълнението;

- липса на мониторинг и контрол върху тези дейности, както и на установени механизми за извършването му, на целенасочено събиране на систематизирана информация и на анализи;

- липса на достатъчно и ясни процедури за координация между участниците в системата за опазване на КН, чрез които да се подпомогне ефективното ѝ функциониране.

Тези слабости са индикатор за неефективно изпълнение на дейностите, което забавя актуализацията на Националния регистър на НКЦ, класификацията и категоризацията на обектите и определянето на режими за опазването им; създава риск

²⁹⁹ ЗКН, чл. 68, ал. 2

³⁰⁰ Одитно доказателство № 15 писмо НИНКН вх.№ 9100-707/26.06.2018 г., Приложение № 11

³⁰¹ Одитно доказателство № 3 писмо НИНКН вх.№ 9100-742/06.07.2018 г., т. 8

от извършване на неприемливи от гледна точка на режима за опазване намеси в обекта и охранителната зона; затруднява юридическата защита и опазването на НКЦ.

2.4. Регистри и Национален документален архив на НИНКН

2.4.1. Национален документален архив на НИНКН

Наличието на актуална информация за обектите на културното наследство е основен фактор за формирането на адекватна държавна политика за опазването им. Всички документи свързани с НКН се събират и съхраняват в Националния документален архив (НДА) на НИНКН. Създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на НДА на НИНКН е регламентиран в ЗКН и Наредба № Н-3 от 2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на Националния документален архив на НИНКН и Научния архив на музеите. Други правила и процедури за събирането, поддържането, актуализирането и ползването на НДА не са въведени.³⁰²

2.4.1.1. Законът задължава да се извършва документирание на всички дейности по опазване и представяне на културните ценности. Всички документи, съставени по отношение на НКЦ, формират НДА на НИНКН.³⁰³ Този архив е част от Националния архивен фонд, поради което методическото ръководство при работа с документите в него се осъществява от ДА „Архиви“.³⁰⁴ Архивът е постоянно попълваща се съвкупност от систематизирани документи, отразяващи етапите в процеса на изпълнение на дейностите по проучване, опазване и представяне на културните ценности, без значение кога, как и от кого са съставени и какъв е вида на носителя им. Целта е да бъдат документално осигурени всички дейности, свързани с управление и опазване на недвижимото културно наследство.

Подборът, комплектуването, обработването, съхраняването и предоставянето за публично използване на документите от НДА е предвидено³⁰⁵ да се осъществява от специално създадено структурно звено в НИНКН. В рамките на дирекция РАФИССД е формиран отдел „Регистри, архивен фонд и информационна система“, на който е възложено изпълнението тези дейности.³⁰⁶

В архива следва да се съдържат документи за декларирани недвижими обекти и недвижими културни ценности, както и за обекти, свързани с българската история и култура извън нейната територия.³⁰⁷ Първите документи за културното наследство са описите на старините, които са съставяни и събирани в Министерството на народното просвещение по силата на Закона за старините от 1911 г. Впоследствие, с развитието на нормативната уредба в тази област, започват да се създават и други документи, съпътстващи дейностите по опазването им. Всички тези документи, наред с документите на специално създадения за целите на опазването на културното наследство институт през 1957 г., както и тези създадени от физически и юридически лица, научни институти и други учреждения, независимо от времето, мястото и начина на изготвянето им, са част от НДА на НИНКН. Документите са на хартиен и електронен носител, стъклени фотограметрични плаки, геодезична графична документация (в цифров формат), видеофилми.³⁰⁸

³⁰² Одитно доказателство № 33 Подписана паметна записка от 09.05.2018 г.

³⁰³ ЗКН, чл. 188 и чл. 189

³⁰⁴ Наредба № Н-3 от 2012 г., чл. 2

³⁰⁵ Чл. 6, ал. 2 от НАРЕДБА № Н-3 от 2012 г.

³⁰⁶ Одитно доказателство № 15 Писмо от НИНКН изх. № 9100-707/26.06.2018 г., Приложение № 2 функционална х-ка на ДРАФИССД

³⁰⁷ Чл. 2 от Наредба № Н-3 от 2012 г.

³⁰⁸ Одитно доказателство № 47 КЛ за проверка на място на НДА

2.4.1.2. Архивът съдържа досиета на обектите и техническа документация – общо около 100 000 папки и класьори – протоколи от комисии, опорни и други планове, фотограметрични заснемания и фотодокументация, използвани за подпомагане на опазването на НКЦ. За значителна част от обектите не са създадени досиета, тъй като поради спецификата на законодателството през различните периоди е било възможно да се декларират много обекти с един акт, без за тях да е налична каквато и да било документация.³⁰⁹

На папките се поставят инвентарни номера на вътрешната страница, с което се регистрира създаването на папката при постъпване на първия документ за обекта. На заглавната страница на папката се поставя номер, с който се обозначава областта, в която е разположен обекта, номерът на обекта в областта, номерът на папката в класьора и номерът на класьора, за улесняване на достъпа до документите. Прегледът на досиетата показва, че не са организирани съгласно изискванията на Наредба № Н-3 от 2012 г. В един класьор/папка се класират досиета за различни обекти, като водещ е редът на постъпването им в архива. Документите, съдържащи се в отделните досиета, не се номерират и не се описват. Досиетата не съдържат всички документи, които се събират и създават в процеса на проучване, предоставяне на статут и опазване. Част от тези документи се съдържат в съответните самостоятелни архивни единици – протоколи от заседания на СЕСОНКЦ, протоколи от заседания на експертния съвет на НИНКН, научно-мотивирани предложения, графични и фото документации и др.³¹⁰

Архивът се попълва постоянно с новопостъпваща документация – съгласувани и несъгласувани проекти, протоколи и др., които се обработват и се класират според възможностите на отдела. Част от постъпилата в НИНКН стара документация, най-често от закритите филиали на Национален институт за паметниците на културата (сега НИНКН), все още не е обработена. Като причина за това се изтъква ограниченият състав на института. Съответно тези документи не са регистрирани в НДА на НИНКН, което затруднява достъпа до информация и създава риск от вземане на правилни, обосновани, решения в условия на информационен дефицит относно обекти - НКЦ.³¹¹

2.4.1.3. През 2012 г., с приемането на Наредба № Н-3³¹², НИНКН е задължен да поддържа автоматизирана информационна система за НКН. В локалната компютърна мрежа на НИНКН, поетапно и според нуждите, е изграден информационен масив (“Spravki”), в който се съдържат частични данни от архива - технически данни за съхраняваната в НДА документация по области, описи на документи от НДА - списъци на НКЦ по области, общини и населени места с данните от регистрите за статута и локализацията, описи на протоколи, на фотодокументация, на опорни и други планове на териториите с недвижимото културно наследство, сканирани копия на част от документите и други. Информационният масив е структуриран в електронни папки, които постоянно се допълват и актуализират. Към средата на 2018 г. в него се съдържат списъци на НКЦ по

Одитно доказателство № 45 Доклада на юрисконсулта към Заповед № РД-50/03.11.2016 г. на дир.на НИНКН
³⁰⁹ виж т. 2.2.3 и т. 2.2.10 Деклариране, заварени обекти

³¹⁰ Одитно доказателство № 37 Конститутивен протокол за установяване състоянието на досиетата на декларираните архитектурни обекти и НКЦ от 26.06.2018 г. ;

Одитно доказателство № 45 Контролен лист от 10.08.2018 г. подписан от НИНКН

Одитно доказателство № 47 Конститутивен протокол от 10.07.2018 г. за НДА и приложенията към него

³¹¹ Одитно доказателство № 15 Писмо НИНКН изх. № 9100-707 от 26.06.2018 г., т. 17;

Одитно доказателство № 37 Подписан Конститутивен протокол от 26.06.2018 г.

³¹² Чл. 5 от Наредба № Н-3/2012 г.

области и общини, описи на досиета и на проекти за намеса в НКЦ по области и общини. Все още в масива не се съдържат всички документи от досиетата и проектите.³¹³

2.4.1.4. Задължение за водене на НДА в електронен вид се въвежда в средата 2016 г. с изменение на ЗКН, като се определя и 2-годишен срок за изпълнението му.³¹⁴ Законното изискване не е изпълнено в регламентирания срок. Дигитализацията на част от НДА на НИНКН, обхващаща НКЦ от национално и световно значение и недвижимите археологически културни ценности от национално значение, се изпълнява по одобрен проект от август 2017 г., финансиран от Оперативна програма „Добро управление“.³¹⁵ Отговорната институция за реализирането на проекта е МК в партньорство с НИНКН. В рамките на проекта е предвидено извършването на анализ на законодателството в областта на недвижимото културно наследство, на практиката в НИНКН и МК по отношение на възможностите за въвеждане на електронно управление, както и във връзка с разработването и внедряването на специализираната информационна система, регистъра и портала на недвижимите културни ценности в Република България, и за предоставянето на електронни услуги. Проектът обхваща и: изграждане и внедряване на специализирана информационна система за регистриране, събиране, дигитализация, обработка и съхранение на НДА на НИНКН и създаване на електронен публичен регистър на НКЦ; геопространствени данни, предназначени за локализирането им; изграждането и поддържането на интернет портал, осигуряващ достъп до дигиталния публичен архив; осигуряване на необходимите технически средства за сканиране на широкоформатни документи, специализирани работни станции със специфично функционално предназначение за регистриране, събиране, дигитализация и обработка на документации на НКН, както и необходимото хардуерно оборудване (сървъри, дисков масив, UPS устройства, комутатори, защитна стена, рак шкаф) и лицензи за работа на софтуерните системи.³¹⁶

Дигитализирането на архива е предвидено да се извърши поетапно, като първият етап обхваща документите за НКЦ от национално и световно значение и недвижимите археологически културни ценности от национално значение.³¹⁷ Изпълнението на проекта е в подготвителен етап и НИНКН отчита необходимостта от по-нататъшното изпълнение на следващи етапи чрез финансиране по ОПДУ за дигитализация на целия архивен фонд.³¹⁸

2.4.1.5. Националният документален архив не съдържа актуални данни за значителна част от обектите. Години наред не е извършван мониторинг на НКН, поради което актуалността на данните за всеки отделен обект е към момента на последно постъпилите документи за обекта по друг повод.³¹⁹

³¹³ Одитно доказателство №15. Писмо Изх. № 9100-707/26.06.2018 г.;

Одитно доказателство № 45 Констативен протокол от 10.08.2018 г.;

Одитно доказателство № 47 Коригиращия протокол за НДА от 10.07.2018 г.

³¹⁴ §12 от ПЗР към ЗИД на ЗКН, ДВ, бр. 52 от 2016 г.

³¹⁵ Проект BG05SFOP001-1.002-0017-CO1/18.08.2017 г.

³¹⁶ Проект „Дигитализация на архива на недвижимите културни ценности от световно и национално значение, изграждане на специализирана информационна система, електронен регистър и публичен портал“ с бенефициент 000695160 Министерство на културата; № в ИСУН – BG05SFOP001-1.002-0017-CO1; дата на сключване на д-р 18.08.2017 г.; проектът е с текущ статус „в изпълнение от дата на стартиране“ – 01.08.2017 г.

³¹⁷ Одитно доказателство № 2 - Писмо на МК № 94-00-352_22.03.2018, т. 24

³¹⁸ Одитно доказателство № 5 Писмо – отговор на въпроси от НИНКН изх. № 9100-707/04.05.2018 г. към вх. № 9100-707/02.04.2018 г. (СП вх. № 33-04-1/10.05.18) – т.19

³¹⁹ Одитно доказателство № 47 КЛ за НДА от 10.07.2018 г.;

Одитно доказателство № 15 Писмо Изх. № 9100-707/26.06.2018 г.

Редът за водене на Националния архивен фонд, част от който е и НДА на НИИКН, изисква данните от НДА на НИИКН да се вписват в този фонд. Вписването следва да се извършва от специално определени за целта лица и в определени срокове.³²⁰ От директора на НИИКН не е издавана заповед за определяне на лицата, имащи правото и задължението да вписват данни в този регистър³²¹, поради което вписвания не са извършвани.³²²

Съгласно изискванията на Наредбата за реда за използване на документите от Националния архивен фонд, редът и организацията на използването на НДА следва да се определят в правилник, утвърден от директора на НИИКН след съгласуване с председателя на Държавна агенция „Архиви“. Към септември 2018 г. такъв правилник не е утвърден.³²³

2.4.1.6. Помещенията на архивохранилищата следва да съхраняват единствено документи и документации за НКЦ.³²⁴ Тези помещения трябва да отговарят на определени изисквания, свързани с пожарната безопасност, влага, температура, проветреност и осветеност, безопасност от гледна точка на електрически, газови, топлинни и канализационни инсталации. За контрол на тези параметри е необходимо в архивохранилищата да има съответните измервателни уреди. Архивохранилищата трябва да са оборудвани с метални стелажи или метални шкафове.

В НИИКН архивът се съхранява в няколко помещения, като на вратата на всяко помещение е указано документите за обектите от коя област се намират в него. Помещенията са снабдени с датчици за пожароизвестяване, но няма данни системата да е тествана регулярно. През тях не преминават канализационни и газоотоплителни инсталации, но не е избегнато преминаването на топлопроводни инсталации. Електрическата инсталация е закрыта. Помещенията на архивохранилището са оборудвани с метални шкафове и стелажи. Хранилищата не разполагат с термометри и влагометри и не се поддържат изискваните постоянни параметри на температурно-влажностен режим. В хранилищата няма поставени щори – документацията е изложена на пряка слънчева светлина. Пространството е изчерпано, което води до пренатрупване и скупчване на документите, включително и по пода, което затруднява достъпа до информацията.³²⁵

С оглед подобряването на условията за съхранение на документацията в архивохранилищата, МК е обявило обществена поръчка³²⁶ за извършване на ремонт на самостоятелен обект в сградата на министерството и смяна на предназначението му за целите на съхраняването на Националния документален архив на НИИКН.³²⁷

2.4.1.7. НИИКН следва да осигурява достъп на всички заинтересовани лица до документите в НДА. Разпоредби за осигуряване на достъп се съдържат в наредбата.³²⁸ Достъпът се разрешава от директора на института, след подадено от потребителя

³²⁰ Наредба за условията и реда за водене на регистър на Националния архивен фонд (приета на основание чл. 69, ал. 2 от Закона за Националния архивен фонд), чл. 7, чл. 15

³²¹ Чл. 4 и чл. 7, Наредба за реда за използване на документите от Националния архивен фонд, приета на основание чл. 91 от Закона за Националния архивен фонд

³²² Одитно доказателство № 47 КЛ за НДА от 10.07.2018 г.

³²³ Чл. 4, Наредба за реда за използване на документите от Националния архивен фонд, приета на основание чл. 91 от Закона за Националния архивен фонд

³²⁴ Наредба № Н-3 от 2012 г., глава 4, раздел 1

³²⁵ Одитно доказателство № 47 Коририраният КЛ за НДА;

Одитно доказателство № 48 Мейл от Стефова от 04.09.2018 г. с коментари по констатации част 2

³²⁶ www.aop.bg Проект № 00647-2018-0007

³²⁷ Одитно доказателство № 37 Констативен протокол за установяване на състоянието на досиетата на декларираните архитектурни обекти и НКЦ от 26.06.2018 г.

³²⁸ Наредба № Н-3/2012 г., Раздел III

заявление. Информация за тези условия е публикувана на интернет страницата на НИИКН.³²⁹ Използването на архивните документи се извършва в специално организирано за целта помещение - читалнята на архива. Длъжностното лице, отговарящо за архива, проверява състава и състоянието на документите преди и след използване. За всяко посещение и използване на документите следва да се води отчет в дневник по образец. Не е утвърден образец и не се води такъв дневник. При изнасяне и връщане на документи в архива се води дневник, който представлява опис на всички преписки, които излизат от отдела, на издадените удостоверения, писмени справки и използване на архивни материали.³³⁰

Наредбата предвижда възможност да се изнасят документи извън архива в случаите на: внасяне на изменение в документи или създаване на копия; организиране на изложби и временни музейни експозиции и за нуждите на държавни и съдебни органи. Изрично изискване за наличие на писмено разрешение от директора на НИИКН е въведено само за изнасяне на оригинални документи извън НДА за нуждите на държавни и съдебни органи. В останалите случаи, в които потенциални потребители са и физически и юридически лица, въведеният ред е по-облекчен, което създава риск от увреда или погубване на документи, тъй като потребителите са и заинтересовани лица.³³¹

При ползване на документите от НДА се изготвя приемо – предавателен протокол, в който се вписват номерата на папките, които се предоставят на ползвателя, без да се определя срок за ползването им и без да се поема ангажимент за връщането им. При тези пропуски, наред с липса на опис на съдържанието на папките, съществува много голям риск от увреда или загуба на документи от тях. Създаването на адекватни условия за опазване на документите в НДА все още представлява предизвикателство за НИИКН.³³²

За предоставени справки, копия на документи и дубликати от НДА се заплащат такси, определени с тарифа.³³³ Заплащането на дължимата такса е условие за предоставяне на исканата информация/справки/копия на документи от потребителя. Такива такси дължат и общините, в случаите когато при изпълнение на дейността си, звената по чл. 17 от ЗКН трябва да ползват документи от НДА. Това е една от трудностите пред функционирането на тези звена.³³⁴

2.4.1.8. Законът предвижда НИИКН да организира информационен център за недвижимите културни ценности и за обектите, свързани с българската история и култура извън страната. От дирекция РАФИССД, на която е възложена тази дейност³³⁵, не е създадена нужната организация и такъв център не функционира. Посочената от института причина е недостатъчният административен капацитет на дирекцията и липсата на финансиране.³³⁶ Липсата на информационен център не позволява да се използват възможностите за популяризиране на българските исторически и културни ценности,

³²⁹ <http://ninkn.bg/Posts/view/4>

<http://ninkn.bg/Documents/categoryPreview/12> - Заявление 2

³³⁰ Одитно доказателство № 47 Коригиран КЛ за НДА

³³¹ Наредба № Н-3/2012 г., чл. 22

³³² Одитно доказателство № 47 Коригиран КЛ за НДА

³³³ Тарифа за таксите, които събират музеите, Националният институт за недвижимо културно наследство и Националната библиотека "Св. св. Кирил и Методий" за извършване на услуги и за издаване на документи и дубликати, приета с ПМС № 290 от 2011 г. (ДВ, бр. 84 от 2011 г.)

³³⁴ виж т. 1.1.6.4

Одитни доказателства №№ 4, 7, 8, 9 и 10

³³⁵ ЗКН, чл. 19, ал. 1, т. 6; ПУД на НИИКН, чл. 12, т. 5;

³³⁶ Одитно доказателство № 5 Писмо на НИИКН изх. № 9400-707/04.05.2018 г., т. 17

както в рамките на страната, така и извън нея и произтичащите от това негативи за туризма, международните и местни икономически отношения, международни инвестиции, науката, историко-културни отношения и т. н.

Трудностите при поддържането на НДА са породени от ограниченото налично физическо пространство за съхраняване на постоянно нарастващия и допълващ се архивен фонд.³³⁷ А ограниченият експертен състав на института води до забавяне при обработката на големите обеми документация и информация с отношение към НДА. Всяко забавяне или неизпълнение на дейности по воденето и поддръжката на НДА водят до допълнително забавяне и ограничена възможност за ползване на информацията за опазването на КН – при дигитализацията, съгласуването на проекти, актуализацията на статута и състоянието на НКН.

Начинът, по който е организиран Националният документален архив в НИИ НКН и неизпълнението на нормативните изисквания за неговото поддържане затруднява и забавя достъпът до цялата документация за даден обект, работата с архива и всички други дейности, извършвани на база данните в него. Създава се риск от загуба на документи.

Неосъществената дигитализация на Националният документален архив ограничава достъпа до документите в него и изисква посещение на място в НИИ НКН. Законово регламентираната публичност на части от него и децентрализацията на системата за опазване на недвижимото културно наследство са затруднени.

Архивохранилищното пространство е с изчерпан капацитет, което води до неправилно съхранение на документите, създава риск от повредата им и затруднява физическия достъп до тях.

2.4.2. Регистри на НКЦ

Декларираните обекти, които могат да бъдат определени като НКЦ, и обектите с предоставен статут на НКЦ следва да бъдат водени в два отделни регистъра, съответно Публичен регистър на издадените декларационни актове и на актовете за прекратяване на временния режим за опазване³³⁸ и Национален регистър на НКЦ³³⁹. С изменение на ЗКН от 2016 г.³⁴⁰ се въвежда изискването публичният регистър на НКЦ, освен на хартиен носител, да се води и в електронен вид. Предвидено е изпълнението на дейностите, свързани с актуализацията и воденето на публичния регистър на недвижимите културни ценности и на националния документален архивен фонд в електронен вид да се изпълнят в срок до две години от влизането на закона в сила.³⁴¹ Дейностите по воденето на регистрите са възложени на НИИ НКН, Дирекция РАФИССД³⁴².

2.4.2.1. Законът въвежда различно изискване към воденето на двата регистъра. По отношение Националният регистър на НКЦ се изисква да се води чрез вписване в него на всички актове за предоставяне на статут. Отписването от регистъра на НКЦ следва да се извършва по реда предоставянето на статут. Предвидено е подлежащите на в

³³⁷ Одитно доказателство № 5 Писмо – отговор на въпроси от НИИ НКН изх. № 9100-707/04.05.2018 г. към вх. № 9100-707/02.04.2918 г. (СП вх. № 33-04-1/10.05.18)

³³⁸ ЗКН, чл. 60

³³⁹ ЗКН, чл. 68

³⁴⁰ ЗКН, чл. 19, ал. 1, т. 6

³⁴¹ ЗКН, §12 от ЗКН

³⁴² ПУД на НИИ НКН, чл. 12

писване в регистъра обстоятелства и достъпът до него да бъдат определени в наредба, издадена от министъра на културата.³⁴³ В издадената през 2012 г. наредба³⁴⁴ са дадени съвсем общи изисквания към съдържанието на Националния регистър на НКЦ – вписват се данни за НКЦ в списъка на световното културно наследство (без да е указано какви са тези данни) и заповедите за предоставяне на статут. Няма изискване актовете за промяна и отмяна на статут да са част от регистъра, не се определя и друг ред за съхранението им.³⁴⁵ Изисква се всички промени в статута да се вписват в досиетата, които се формират за всеки акт за предоставяне на статут.³⁴⁶ Наредбата изисква отговорностите за водене на регистъра да се възлагат на определени длъжностни лица със заповед на директора на НИНКН. Към м. септември 2018 г. не е издадена заповед, а отговорностите са възложени чрез длъжностни характеристики.³⁴⁷ Други правила и процедури за водене, поддържане и актуализиране на регистъра не са въведени. От института заявяват намерение за разработването им.³⁴⁸

По отношение на публичния регистър на издадените декларационни актове и актове за прекратяване на временния режим за опазване не са въведени правила за водене, поддържане и актуализиране.³⁴⁹ Преоценено е изискването за наличието на два отделни регистъра и съгласно изменението на ЗКН през 2018 г. НИНКН води само Национален публичен регистър на недвижимите културни ценности, в който се вписват всички актове, издавани в процеса на деклариране и предоставяне на статут на НКЦ.³⁵⁰

2.4.2.2. В края на 2016 г. директорът на НИНКН възлага изследване на наличните в регистрите документи с цел да се разработи форма на Публичния и Националния регистри на НКЦ и данните, които следва да се съдържат в него. В резултат е разработен доклад за наличните в регистъра документи и съответствието им със законодателството, приложимо към момента на съставянето им. В заключение на доклада е изразено становище, че поради динамиката на законодателство от 1888 г. до 2016 г. по отношение на изискванията за издаваните документи, не могат да се изготвят общовалидни правила за достатъчността на реквизитите на приложените в регистрите документи. Докладът е послужил като основа за определяне на информацията, която трябва да се съдържа в регистъра.³⁵¹

2.4.2.3. Публичният регистър на издадените декларационни актове и актовете за прекратяване на временния режим за опазване и Националният регистър на НКЦ се водят заедно в НИНКН. Регистърът представлява подредени в папки/томове по области и в хронологичен ред актове за деклариране, отказ от деклариране, предоставяне, промяна и отмяна на статут от 1927 г. до момента. Отложените по този начин в томовете актове са придружени от списъци, в които са вписани актовете по реда на постъпването им в регистъра, каквото е изискването на ЗКН. През годините списъците са водени първоначално в тетрадки на ръка, впоследствие са били изготвяни на пишешци машини, а допълненията по тях са правени на ръка. След 2003 г. започва въвеждане на данните от регистъра в електронен формат. Списъците се актуализират с данни от новопостъпилите

³⁴³ ЗКН, чл. 69, чл. 3

³⁴⁴ Наредба № Н-12 от 2012 г.

³⁴⁵ Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 37

³⁴⁶ Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 37, ал. 3

³⁴⁷ Одитно доказателство № 45 Контролен лист за Регистрите от 10.08.2018 г.

³⁴⁸ Одитно доказателство № 5 Писмо на НИНКН изх. № 9100-707/04.05.2018 г., т. 15.1.

Одитно доказателство № 33 Подписана паметна записка от 09.05.2018 г.

³⁴⁹ Одитно доказателство № 5 Писмо на НИНКН изх. № 9100-707/04.05.2018 г., т. 15.1.

³⁵⁰ ЗКН, обн., ДВ, бр. 19 от 2009 г., посл. изм., бр. 89 от 2018 г. – чл. 68

³⁵¹ Одитно доказателство № 45 КЛ от 10.08.2018 г. с приложенията към него

актове и с данни от общините в изпълнение на задължението им да предоставят в НИНКН актуални данни за НКЦ на територията си.³⁵² Съдържащите се в томовете на регистъра страници са номерирани. Томовете не са прошнуровани и не винаги са надписани с точното наименование на регистъра, което затруднява получаването на информация от регистъра и създава риск за съхранението и опазването на документите.³⁵³

2.4.2.4. В изпълнение на изискването за воденето на регистрите в електронен вид³⁵⁴ директорът на НИНКН утвърждава „Образец на регистър“, която да бъде използвана за систематизиране на данните от Публичния и Националния регистри на НКЦ.

След утвърждаването на образца е започнато въвеждане на данните от регистрите в новия формат на списъка в електронен вид. До м. август 2018 г. списъци по новия образец са изготвени за около 30 на сто от общините. Тъй като данните за обектите, с които разполага НИНКН, не винаги са пълни и актуални, е необходимо част от данните в регистъра да се попълват от общините. За целта от НИНКН се нанасят всички налични данни в утвърдения образец и се изпраща на общината, която трябва да допълни липсващите данни. Най-добри резултати се получават при общините, които кандидатстват за финансиране по европейски програми и в тази връзка се нуждаят от съгласуване на общите им устройствени планове с Министерството на културата, въз основа на писмено становище на НИНКН. Освен в тези случаи, актуализация се извършва и на списъците на други общини според възможностите на дирекцията. Пълни данни са получени от много малка част от общините – от около 5-6 общини. Успоредно с това се извършва и прикачване към електронния формат на списъка на сканирани копия на актовете от регистъра.³⁵⁵

2.4.2.5. Наредба № Н-12 от 2012 г.³⁵⁶ изисква за всеки от издадените актове за деклариране и предоставяне на статут да се формира досие. В досието следва да се съдържа информация за наименованието, идентификацията, локализацията, класификацията, категоризацията на обекта и определените режими за опазване. Всички промени в статута на обекта също следва да се вписват в досието. Разпоредбите на чл. 37 на Наредба № Н-12 от 2012 г. и чл. 15 на Наредба № 3 от 2012 г. изискват водене на различни досиета, съответно досиета на издадените актове за предоставяне на статут и досиета на обектите. Няма логика във въвеждането на изисквания за наличието на 2 вида досиета и на практика се съставят досиета само на обектите. Досиета са формирани за част от обектите основно за тези, чиито актове са издадени след 2012 г. Данните, които се съдържат в досиетата са тези, които се съдържат и в актовете. Издадените след влизането в сила на Наредба № Н-12 от 2012 г. актове са съобразени с изискванията и съдържат данни за идентификация, локализация, класификация, категоризация на обектите и режими за опазването им. Поради спецификата на законодателството в различните периоди, в актовете, издавани в тези периоди не се съдържа цялата изискваща се, съгласно действащите в момента нормативни изисквания, информация. За много голяма част от обектите – и декларираните и с предоставен статут, в актовете и респективно в досиетата няма определен режим за опазване. При декларирането на обекти, обаче е определяна само класификацията. Много малка част от тях са категоризирани. Във всички актове за регистриране/обявяване/предоставяне на статут е определена категоризацията и

³⁵² § 120. (1) от ПЗР на ЗКН.

³⁵³ Одитно доказателство № 15 Писмо на НИНКН изх.№ 9100-707 от 26.06.2018 г., т. 15

³⁵⁴ § 12 от ПЗР към ЗИД на ЗКН (обн., ДВ, бр. 52 от 2016 г.)

³⁵⁵ Одитно доказателство № 45 КЛ от 10.08.2018 г. подписан от НИНКН и приложения

³⁵⁶ Наредба № Н-12 от 2012 г., чл. 37, ал. 2

класификацията на съответните обекти.³⁵⁷ Изискването за вписване към съответното досие на всички промени в статута на обекта се прави само за някои от обектите със световно значение.

2.4.2.6. Съгласно ЗКН регистърът на издадените декларационни актове и актове за прекратяване на временния режим за опазване е публичен.³⁵⁸ С нормативен или вътрешен акт не е определен ред за осигуряване на публичност на този регистър³⁵⁹.

Редът за предвидената в ЗКН публичност на Националния регистър на НКЦ е определен в Наредба № Н-12 от 2012 г. Достъпът до регистъра се осигурява чрез публикуване на интернет страницата на НИНКН на данни от него и чрез предоставяне на справки и копия на документи от регистъра, което се извършва по определения ред за достъп до НДА на НИНКН.³⁶⁰ Правила, които да определят каква част от данните в регистъра да бъдат публикувани не са въведени. Публикуваните списъци по области съдържат информация за НКЦ от национално значение. Обектите със световно значение, които задължително са и с категория „национално значение“, се съдържат в съответните списъци на обектите с национално значение по местонахождението. По данни на НИНКН, публикуваната в списъците информация не е точна и подлежи на актуализация. По данни на НИНКН процесът по актуализация е сериозно затруднен от неизпълнението от страна на общините на задължението им да предоставят актуална информация за обектите.³⁶¹

Започналото още през 2003 г. водене на списъка на актовете от Публичния и Националния регистър на НКЦ в електронен формат в значителна степен улеснява работата с регистъра. Много бавно напредва процесът по актуализация на данните в регистъра, което води до затруднения при изпълнението на всички дейности, при които се изисква използване на данните от регистъра, като изготвяне на справки, съгласуване на проекти, дигитализация, осигуряване на публичност и др. Това забавяне се отразява негативно върху ефективното опазване на културното наследство. Поддържането на Националния регистър на НКЦ в електронен вид и публикуването на данни от него за всички категории обекти може да осигури повишаване на публичността и общественя контрол върху състоянието и опазването на НКЦ.

2.4.2.7. Законът за културното наследство изисква да бъде създадена и поддържана в актуално състояние специализирана кадастрална карта и регистри на недвижимото културно наследство по смисъла на Закона за кадастъра и имотния регистър.³⁶² Условието и редът за изработването и поддържането на специализирани карти регистри на НКН следва да се определят от наредба на министъра на културата и министъра на регионалното развитие и благоустройството³⁶³, която към септември 2018 г. не е приета³⁶⁴.

Кадастралната карта следва да съдържа данни за териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство, като на нея ясно са отразени териториалният

³⁵⁷ Одитно доказателство № 45 КЛ от 10.08.2018 г. подписан с приложения;

Одитно доказателство № 42 Писмо на НИНКН изх.№ 9100-707/5/ от 31.07.2018 г., т. 3;

Одитно доказателство № 33 Подписаната паметна записка от 09.05.2018 г.

³⁵⁸ Чл. 19, ал. 1, т. 6 от ЗКН

³⁵⁹ Одитно доказателство № 15

³⁶⁰ виж т. 2.4.1. НДА

³⁶¹ Одитно доказателство № 46 Принтскрин ;

Одитно доказателство № 33 Подписаната паметна записка от 09.05.2018 г.;

Одитно доказателство № 45 Контролен лист за регистъра от 10.08.2018 г.

³⁶² ЗКН, чл. 19, ал. 1, т. 7

³⁶³ ЗКН, чл. 69, ал. 4

³⁶⁴ Виж т.1.1.2 и Одитно доказателство № 2

обхват и охранителната зона на обекта. Това задължение е възложено със закона за изпълнение от НИНКН. Към средата на 2018 г. не е създадена специализирана кадастрална карта, поради неприетата наредба по чл. 69, ал. 4 от ЗКН, недостатъчен административен капацитет и финансиране.³⁶⁵

Липсата на специализирана кадастрална карта не позволява документиране на пространственото разположение, основните характеристики, собствеността, сервитутното право и ограниченията върху имоти в териториалния обхват на НКЦ и техните охранителни зони. Това поставя в риск всички дейности по юридическа защита и опазване на тези обекти.

3. Мониторинг и контрол

3.1. Мониторинг на недвижими културни ценности

Извършването на мониторинг на недвижимите културни ценности е дейност, чрез която се осигурява актуална информация за състоянието на НКЦ и е основа за вземане на навременни и адекватни мерки за опазването им.

3.1.1. Едно от задълженията на министъра на културата, определени със ЗКН, е да координира, организира и контролира дейността по мониторинг на недвижими културни ценности.³⁶⁶ Законът не съдържа други разпоредби за тази дейност, нито е предвиден акт, с който да се регулира тази дейност.

В Устройствените правилници на Министерството на културата, действащи за одитирания период, не са възложени функции за извършване на мониторинг на НКЦ на съответна административна структура, чрез която да се реализира дейността.³⁶⁷ Нормативни разпоредби относно дейността по мониторинг на недвижими културни ценности се съдържат в правилниците за устройството и дейността на НИНКН и СЕСОНКЦ, издадени от министъра на културата.³⁶⁸

В Правилника за устройството и дейността на НИНКН мониторингът на НКЦ не е посочен сред дейностите на института, а извършването на дейността е определено да се изпълнява от дирекция ЕМД.³⁶⁹ В утвърдената от директора на НИНКН функционална характеристика на дирекцията не е включена задача за извършване на мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности. Дейността по извършване на мониторинг на НКЦ не е включена в длъжностните характеристики на нито един от служителите на дирекцията. След м. февруари 2016 г. е възложен на директора на дирекция ЕМД и трима експерти от дирекцията.³⁷⁰ С изменение на ПУД на НИНКН през м. август 2018 г.³⁷¹ е направена конкретизация на дейността, като е определено мониторингът на НКЦ да се извършва от дирекция „Териториалноустройствена защита и мониторинг“ чрез системни наблюдения по предварително определени показатели, съобразно определен териториален

³⁶⁵ Одитно доказателство № 5 Писмо на НИНКН изх.№ 9100-707/04.05.2018 г., т. 20, Приложения № 7

³⁶⁶ Закон за културното наследство – чл.14, ал.1, т.12, б.“в“

³⁶⁷ УП на МК - обн., ДВ, бр. 98 от 8.12.2017 г., в сила от 8.12.2017 г. и УП на МК – обн., ДВ, бр. 106 от 23.12.2014 г.(отменен)

³⁶⁸ Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство- обн., ДВ, бр. 8 от 27.01.2012 г. и Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности - обн., ДВ, бр. 48 от 24.06.2011

³⁶⁹ Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство – чл. 4 и чл.14, т.3

³⁷⁰ Одитно доказателство № 49– функционална и длъжностни характеристики на дирекция „ЕМД“

³⁷¹ ПУД на НИНКН (ДВ, бр. 72 от 31.08.2018 г.), чл. 14, т. 5

обхват и по календарен план, с включване на представители на звената в общинската администрация в районите на планиране.

В Правилника за устройството, организацията на работата и финансирането на СЕСОНКЦ е предвидено, като част от дейността на съвета, даване на становище по искане на министъра по годишната програма за мониторинг върху състоянието на недвижими културни ценности. Определено е програмата да се предлага от НИНКН и да се финансирана от Министерството на културата чрез бюджета на НИНКН.³⁷² Прегледът на ПУД на НИНКН показва, че изготвянето и представянето на годишни програми за мониторинг не е предвидено в обхвата на дейността на НИНКН и не е въведено, като задължение за директора на института. Въвеждането на задължения на държавния културен институт със акт, който урежда дейността на друг орган не гарантира изпълнението на тези намерения на министъра на културата.

От министъра на културата и от директора на НИНКН не са разработени и приети вътрешни актове, с които да се определят:

- планирането и извършването на наблюдение, анализа и оценката на състоянието на НКЦ, в т. ч. на архитектурни обекти в градска среда;
- начина за събиране, обобщаване и анализиране на информацията за състоянието на обектите;
- реда за докладване на резултатите от извършения мониторинг.³⁷³

Дейността по мониторинг на недвижимите културни ценности е изключително ограничено регламентирана в нормативни актове. Липсата на вътрешни правила и създадена организация не създават условия за извършване на ефективен мониторинг на състоянието на НКЦ. По този начин не се осигурява получаването на своевременно и надеждна информация за тяхното състояние от органите и лицата, с функции по опазването на НКЦ, с цел предприемане на адекватни мерки за защитата им.

3.1.2. През периода 2015-2018 г. от НИНКН не е осъществяван мониторинг на състоянието на НКЦ, в т.ч. на архитектурни обекти в градска среда, с изключение на няколко обекта³⁷⁴ с категория „световно значение“.³⁷⁵ Предвидените годишни програми за мониторинг върху състоянието на недвижими културни ценности не са разработвани от НИНКН и не са приемани от министъра на културата.³⁷⁶ Не е събирана, обобщавана и анализирана регулярно информация за състоянието на НКЦ.³⁷⁷ Разбирането на ръководството на института е, че състоянието на обектите – НКЦ се анализира при извършване на процедурите по предоставяне на статут и при даване на становища по повод искания за инвестиционните проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство.

Една от причините, посочени от НИНКН, за неизвършването на дейността по мониторинг е липсата на достатъчно кадрови ресурс в НИНКН. Значителна част от утвърдените щатни бройки в дирекцията, която следва да извършва тази дейност не са заети, като същевременно се наблюдава тенденция за намаляване на заетите лица.

³⁷² Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности –чл.3, ал.2, т.8

³⁷³ Одитно доказателство № 50 Констативен протокол

³⁷⁴ старинен град Несебър, Ивановски скални църкви, Мадарски конник, Рилски манастир

³⁷⁵ Одитни доказателства № 2, 14 и 50 Констативен протокол

³⁷⁶ Одитно доказателство № 35 писмо МК № 94-00-931 от 20.06.2018 г. - т.1

³⁷⁷ Одитно доказателство № 5 писмо НИНКН № 9100-707 от 04.05.2018 г.-т.5 и т.6

Работещите експерти в дирекция ЕМД през 2015 г. са и 13 бр., а през 2018 г. намаляват до 11 бр. От общо 24 лица с прекратени правоотношения в НИНКН за периода, 9 са на служители от дирекция ЕМД. Най-голям процент текучество в дирекцията се наблюдава през 2015 г. и 2017 г. – повече от една трета от служителите са напуснали.³⁷⁸ Същевременно, по данни на НИНКН броят на декларираните и с предоставен статут обекти се увеличава. При наличния кадрови ресурс в дирекцията, дори и всички служители да се включат в извършването на мониторинга, всеки от тях трябва да наблюдава състоянието средно на над 3 000 обекта, от които почти половината са НКЦ-АО. Това съотношение е още по-голямо, ако се вземе предвид, че извършването на мониторинг конкретно е възложено само на директора и трима главни експерти. (виж таблица № 3.1.2-1)

Таблица № 3.1.2-1

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Брой служители в дирекция "ЕМД"	13	14	11	11
Общ брой обекти в НРНКЦ	39 141	39 150	39 135	39 667
Брой обекти на 1 служител	3 011	2 796	3 558	3 606
Брой обекти НКЦ-АО	19 382	19 381	19 392	19 420
Брой обекти НКЦ-АО на 1 служител	1 491	1 384	1 763	1 765

Съществува сериозна диспропорция между броя на служителите от дирекция ЕМД и броя на обектите, които подлежат на мониторинг.

Освен мониторинг, дирекцията следва да извършва и редица други дейности - експертна и методическа, експертни становища във връзка със съгласувателната процедура по чл. 84 ЗКН, изготвяне на програми, научноекспериментални и пилотни проекти, консултации, участие в комисии, осъществяване на обучения и други.³⁷⁹

Изпълнението на дейността за извършване на мониторинг на състоянието на НКЦ е сведена до практическа невъзможност, поради:

- недостатъчния административен капацитет на дирекция „ЕМД“;
- наличието на значителен брой НКЦ с тенденция за увеличаване;
- намаляване на броя на експертите в дирекцията и тяхното текучество;
- възлагането и на много други функции, изпълнението на част от които е обвързано със срокове.

За периода 2015-2018 г. министърът на културата не изпълнява законово определеното задължение за извършване на ефективно координиране, организиране и контролиране на дейността по мониторинг на състоянието на недвижимите културни ценности. В Министерството на културата не е събирана регулярно информация за дейността на НИНКН, като специализирана структура към министъра в областта на опазването на недвижимото културно наследство, не е извършван анализ за съществуващите проблеми и състоянието на недвижимите културни ценности.³⁸⁰

³⁷⁸ Одитно доказателство № 25 Писмо № 9100-733 от 06.06.2018 г.- НИНКН

³⁷⁹ ПУД на НИНКН, чл. 14

³⁸⁰ Одитно доказателство № 35 писмо № 94-00-931 от 20.06.2018 г. –т.5 на МК

Основаната причина за неизвършване на мониторинг на обектите е подценяване на функцията за извършване на мониторинг от министъра на културата, като част от държавната политика по опазване на културното наследство и липсата на обвързаност на административния капацитет на НИИИИ с възложените за изпълнение функции.

Липсата на създадени условия и въведена организация от министъра на културата е индикатор за подценяване на процеса по текущо наблюдение и необходимостта от регулярно събиране на информация за вида и състоянието на обектите.

Липсата на въведен механизъм за регулярно събиране, обобщаване и анализиране на данни за състоянието на НКЦ не осигурява използването на мониторинга като инструмент за ефективно управление и контрол на дейността по опазването и поддържането на културното наследство.

Поради липсата на наблюдение на състоянието на обектите-НКЦ е пропусната възможността за идентифициране на тези НКЦ, които са застрашени и за които има опасност от увреждане и разрушаване, в резултат на което да се предприемат адекватни мерки за тяхното опазване и закрила.

3.2. Контрол на дейностите по опазване на културното наследство

3.2.1. Контролът по опазване на културното наследство се осъществява от министъра на културата, самостоятелно или съвместно с други държавни органи и кметове на общини. Изпълнението на контролните функции на министъра са възложени на създадения със ЗКН Инспекторат за опазване на културното наследство.³⁸¹ В областта на териториалноустройствената защита министърът на културата изпълнява превантивна контролна дейност чрез съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство. Националният институт за опазване на културното наследство подпомага тези функции, като участник в процедурата чрез даване на становища.³⁸²

3.2.1.1. Законът за културното наследство изисква Инспекторатът да се състои от централно управление и регионални инспекторати по опазване на културното наследство, които се създават във всеки от районите за планиране по смисъла на Закона за регионалното развитие.³⁸³ Законът предвижда структурата, функциите и числеността в централното управление и в регионалните инспекторати да се определи в устройствения правилник на МК. Утвърдената численост³⁸⁴ не е достатъчна, за да се структурират предвидения брой регионални инспекторати и да се спазят нормативите за численост на персонала в специализираната администрация.³⁸⁵

На практика, регионални ИОКН не са създадени. Назначени са само регионални инспектори, за които от страна на областните управители не са създадени материални и организационно технически условия за работа в районите, в които осъществяват правомощията си.³⁸⁶

³⁸¹ ЗКН, чл. 15, ал. 1

³⁸² ЗКН, чл. 84

³⁸³ ЗКН, чл. 16

³⁸⁴ Виж т.1.5.2.2

УП на МК в сила от 17.12.2014 г.; УП на МК в сила от 08.12.2017 г.

³⁸⁵ Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията - в сила от 01.07.2012 г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г. – чл.12, ал. 1, т. 7

³⁸⁶ Одитни доказателства №№ 2 и 30

3.2.1.2. На ИОКН е възложен контрола по спазване на изискванията на ЗКН и издадените въз основа на него актове, включително и от страна на физическите и юридическите лица – собственици, концесионери и ползватели на недвижими културни ценности, доколкото тяхно е задължението да полагат необходимите грижи за опазването, съхранението и поддържането в добро състояние на НКЦ. Контролните функции на ИОКН по отношение на НКН са свързани с прилагането на закона в частта му за териториално-устройствена защита и опазването на НКЦ, извършването на консервация и реставрация и изпълнение на концесионните договори. За детайлно регламентиране на изпълнението на тези функции не са разработени и приети вътрешни правила и процедури, чрез които да се определи реда за планиране, изпълнение, наблюдение и отчитане на дейностите. През 2015 г. със заповед на министъра на културата са утвърдени правила и ред за извършване на част от дейностите на ИОКН, но сред тях няма такива свързани с контрол на НКЦ, в т.ч. и на архитектурни обекти в градска среда. Предвижда се разработването на вътрешни правила на ГД ИОКН, в които да се включат правила и ред за извършване и на дейностите за НКЦ, но до момента такива не са разработени.³⁸⁷

3.2.1.3. Освен извършването на самостоятелни контролни дейности от Инспектората, като административна структура към министъра на културата, ЗКН предвижда участие в редица процедури и предприемане на мерки по опазване на НКЦ съвместно с други органи и структури на националната система за опазване на културното наследство – общината, НИНКН, регионалната дирекция за национален строителен контрол, музеи и др.³⁸⁸ За прилагането на тези процедури също не са разработени и приети ред и правила.

При постъпил сигнал за наличие на обстоятелства, застрашаващи недвижима културна ценност от увреждане или разрушаване е предвидено кметът на общината или оправомощено от него длъжностно лице и регионалният инспекторат по опазване на културното наследство да дадат незабавно указания за аварийно-временно укрепване и да определят срок за изпълнението им.³⁸⁹ При неизпълнение на задълженията на собственика, ползвателя или концесионера общината следва да предприеме действия за аварийно-възстановителни работи.

В 14-дневен срок от даване на съответното указание за недвижими културни ценности, с изключение на археологическите, кметът на общината назначава комисия, която включва инспектор от регионалният инспекторат по опазване на културното наследство, представители на НИНКН, на регионалната дирекция за национален строителен контрол и на общината. За художествени, етнографски и исторически недвижими културни ценности в комисията се включва и представител на съответния по тематичен обхват музей, а за действащи обекти с религиозно предназначение - и представител на съответното регистрирано вероизповедание.³⁹⁰ Състоянието на НКЦ се установява с констативен протокол, в който се описват и вида и обема на необходимите укрепителни, консервационно-реставрационни и ремонтни работи. Въз основа на протокола кметът на общината издава заповед, с която задължава собственика/ползвателя/концесионера да извърши в определен срок указаните действия.

Изпълнението на тази съществена за опазването на НКЦ процедура е съпроводено

³⁸⁷ Одитни доказателства №№ 13 и 32. Писмо на МК изх. № 94-00-646/ 25.04.2018 г., т. 1

³⁸⁸ Чл.72, 73 и 74 от ЗКН

³⁸⁹ Чл.72 от ЗКН

³⁹⁰ Чл.73 от ЗКН

от редица проблеми:

- За прилагането на процедурата няма определен ред, а това е от изключителна важност поради факта, че в комисията участват представители на различни институции;

- С правен акт не са определени образец на констативния протокол и ред, по който се стига до общо становище на комисията;

- Съобразяването на компетентността на представителите на различните институции при формирането на комисии със спецификата на разглеждания обект също не е регламентирано. Това води до неадекватно определяне на необходимите работи и компрометира определянето на видовете и обемите на укрепителните, консервационно реставрационните и ремонтните работи. Което от своя страна е основание за отмяна на издаваните в хода на процедурата актове от съда, в случай на обжалване;

- Проблем създава и липсата на определен ред за финансиране на участието на представителите на ИОКН и на НИКН в комисии. Това практически прави невъзможно участието на представители на института, което проваля прилагането на процедурата;

- Работата на комисии се затруднява от невъзможността бързо да се получи информация за статута и режимите за опазване на обекта, липсата на достъп до кадастралния регистър и липсата на база данни за НКЦ в общините.

Всички тези слабости създават риск за отмяната на актовете на компетентните органи при обжалване.- Законът определя състава на комисията от гледна точка на представителност на различните институции. Това, позволява кметът да назначи повече свои представители в комисията и по този начин да се изрази становище, което е повлияно от различни интереси, несъвпадащи с интересите на обществото за опазване на НКЦ.³⁹¹

3.2.1.4. Законът е предвидил продължение на тази процедура за случаите, в които назначената със заповед на кмета комисия, предложи демонтиране и последваща реконструкция по автентични данни на НКЦ. В тези случаи собственикът на имота е задължен да изготви и представи за становище в МК текстова, графична и фотодокументация за реконструкцията. Заповедта на кмета за демонтиране на НКЦ се издава едва след положително становище на министъра на културата по представената документация. Реконструкцията се извършва по съгласуван по реда на закона³⁹² инвестиционен проект.

Неизпълнението от страна на собствениците на заповедите за укрепителни, консервационни, реставрационни и ремонтни дейности и за демонтиране и последваща реконструкция по автентични данни в определените срокове е основание държавата или съответната община да извършат указаните дейности. За изпълнение на тези дейности се издава заповед от министъра на културата, за НКЦ с категория световно или национално значение или от съответния кмет във всички останали случаи. Въз основа на тези заповеди върху имота се вписва законна ипотека в полза на държавата/общината.³⁹³ По данни на МК и на общини, до които е отправено запитване, тази процедура не е прилагана.³⁹⁴

Съществуват пропуски в регламентацията на процедурите за контрол по отношение на недвижимите културни ценности. Законът не определя ред за изпълнение на част от етапите на процедурите и в същото време не предвижда и в друг акт да бъде

³⁹¹ Одитни доказателства № 13 Писмо на МК изх. № 94-00-646/25.04.2018 г., т. 8;

Одитно доказателство № 32 Писмо на МК изх. № 94-00-1374/15.08.2018 г., т. 1, т. 4.2

³⁹² ЗКН, чл. 84

³⁹³ ЗКН, чл. 76

³⁹⁴ виж т. 1.1.6.5 Правна рамка

направено това, както и да се конкретизират действията, взаимодействията и координацията между участващите ведомства при прилагането им. Това създава риск за разнопосочни тълкувания от прилагащите процедурата и от съдебните власти. В резултат, своевременността и ефективността на контрола се намалява.

3.2.1.5. При осъществяване на контролната си дейност инспекторите извършват проверки на място или по документи.³⁹⁵ В резултат на извършените проверки инспекторите прилагат принудителни административни мерки за предотвратяване и преустановяване на нарушенията по закона или съставят актове за установяване на извършени административни нарушения. Принудителните административни мерки (ПАМ), които законът предвижда да се налагат от инспекторите са спиране на строителството, въвеждането в експлоатация и използването на обекти, инсталации, уреди и съоръжения или спиране на други дейности, които създават опасност или увреждат недвижимо и движимо културно-историческо наследство. С изменение и допълнение на ЗКН през м. февруари 2016 г., обхватът на принудителните административни мерки е разширен с даването на писмени предписания за предотвратяване или преустановяване на нарушенията и за отстраняване на вредните последици от тях в определен срок.³⁹⁶ С включване в обхвата на ПАМ даването на писмени предписания не само се разширяват способите за извършване на контролната дейност на инспекторите, но се дава възможност лицата да предприемат действия за опазване на НКЦ, преди налагането на санкциониращи мерки.

От министъра на културата не е създадена организация за разработване и утвърждаване на правила за реда за извършване на проверките, с които да се определят: начина на възлагане, сроковете за извършване, броя на инспекторите, които ще извършват проверките, начина на документиране на резултатите и определянето на вида на налаганата контролна мярка. Не са утвърдени образци на документи, които се създават в процеса на извършване на контролната дейност от Инспектората – самостоятелно или съвместно с други органи (констативни протоколи, писмени предписания и др.)³⁹⁷ *Липсата на ред и правила за контрола на недвижимите културни ценности, осъществяван от Инспектората по опазване на културното наследство, съдържащи и утвърдени образци на документи и формуляри, издавани при извършване на контрола не позволява проследимост на дейността и повишава риска от отпадане на актовете, издавани от министъра на културата, в съда на формално основание.*

3.2.1.6. Съгласуването на инвестиционните проекти и исканията за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство по ЗКН е част от териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство.³⁹⁸

Съгласуването се извършва от министъра на културата чрез писмено становище и заверка с печат върху графичните материали³⁹⁹ след писмено становище на компетентните за различните категории НКЦ органи:

- НИНКН за единични и групови НКЦ с категории световно и национално значение;

³⁹⁵ ЗКН – чл.192, т.1

³⁹⁶ ЗКН - ДВ, бр. 16 от 2016 г., в сила от 26.02.2016 г.

³⁹⁷ Одитно доказателство № 51 Писмо № 94-00-1389 от 28.08.2018 г.- т.4

³⁹⁸ ЗКН, Раздел V

³⁹⁹ ЗКН, чл. 84

- с измененията на ЗКН от м. юли 2016 г.⁴⁰⁰, звената от общинската администрация⁴⁰¹, създадени в шестте планови икономически района, за единични и групови НКЦ с категории местно и ансамбловое значение и за сведение.

Редът за съгласуване е определен в ЗКН. Процедурата се инициира от собственика, ползвателя или концесионера чрез подаване на заявление по образец⁴⁰². Образецът не е публикуван на интернет страницата на МК, достъпен е само на интернет страницата на НИНКН. Публикуваният и използван в хода на процедурата образец на заявление не е утвърден от министъра на културата.⁴⁰³

3.2.1.7. Регламентираният в ЗКН срок за извършване на съгласувателната процедура⁴⁰⁴ е удължен двойно през 2016 г. и понастоящем вместо двумесечен, той е четиримесечен.⁴⁰⁵ Така определеният срок в ЗКН за получаване на тази административна услуга от заявителите е четири пъти по-дълъг от регламентирания общ срок за лицата, които предоставят или извършват административни услуги по смисъла на Закона за администрацията.⁴⁰⁶

В НИНКН изготвянето на писмените становища по съгласувателната процедура е възложено на дирекция ЕМД чрез правилника за устройството и дейността, залегнало е във функционалната характеристика на дирекцията и като задача в длъжностните характеристики на всички служители в дирекцията, без директора.⁴⁰⁷

Съгласно устройствения правилник на НИНКН, процедурата по предоставяне на становището на НИНКН в МК се урежда със заповед на министъра на културата.⁴⁰⁸ Със заповедта е регламентиран едномесечен срок за предоставяне на становището в МК и се изисква със заповед на директора на НИНКН да се определи лицето, отговорно за предоставянето му. Въвежда се и една допълнителна стъпка в процедурата по съгласуване, като са оправомощени длъжностни лица в министерството да изготвят становища, след писмените становища на НИНКН. До края на 2017 г., изготвянето на съгласувателни становища в МК е извършвано от ГД ИОКН. Изпълнението на тази функция е възложено на ГД ИОКН със заповедите на министъра на културата, с които са определени: етапите и сроковете по процедурата; поименно лицата, имащи право на изготвят становищата и да поставят съгласувателния печат; и формата на печата. Изменението в ЗКН през м. юли 2016 г., с което срокът по съгласувателната процедура е удължен от 2 на 4 месеца е отразено в заповедта половин година по-късно, като срокът за представяне на становището от НИНКН също е удължен двукратно.⁴⁰⁹ С приемането на новия УП на МК в края на 2017 г., изпълнението на съгласувателните дейности се прехвърля в дирекция КНМИИ.⁴¹⁰ Редът

⁴⁰⁰ ДВ, бр. 52 от 08.VII.2016 г.

⁴⁰¹ ЗКН, чл. 17, ал. 3 - общините Столична, Пловдив, Бургас, Варна, Велико Търново, Плевен и чл. 84

⁴⁰² ЗКН, чл. 84, ал. 5

⁴⁰³ Одитно доказателство № 52- Писмо на МК № 94-00-1402/28.08.2018 г.

⁴⁰⁴ Срокът се отнася за всяка една конкретна процедура за съгласуване свързана с конкретна дейност регламентирана в чл. 83

⁴⁰⁵ ЗКН изм. и доп. ДВ, бр. 52 от 08 юли 2016 г.

⁴⁰⁶ ЗА - чл.5а, ал.3 във връзка с § 1, т. 2, букви "в", "г" и "д" от ДР

⁴⁰⁷ ПУДНИНКН, чл. 14, т. 3

Одитни доказателства№ № 2,25,49. Броят на експертите, които работят в дирекцията през одитирания период е между 11 и 14, като през последните две години заетите са 11.

⁴⁰⁸ ПУДНИНКН, чл. 7, ал. 4, т. 2

⁴⁰⁹ Одитно доказателство № 35 Писмо на МК изх. № 94-00-931/20.06.2018 г., Приложение № 3

⁴¹⁰ УПМК, чл. 24, т. 17

за изпълнението ѝ и конкретните отговорни лица отново са определени в изрични заповеди на министъра.⁴¹¹

3.2.1.8. Поради отдалечеността на института от министерството, цялата документация, свързана, събирана и изготвяна в хода на процедурата, се налага да се транспортира 2 пъти – от НИИКН до МК и обратно след издаване на становището на министъра на културата. С изрични заповеди е регламентиран реда за транспортиране на документите между МК и НИИКН само през 2017 г. и 2018 г.⁴¹² Директорът на НИИКН, в неизпълнение на заповед на министъра на културата, не е издал акт за определяне на конкретно лице, което да приема становищата по чл. 84 от ЗКН, постъпващи от МК.⁴¹³

3.2.1.9. Редът за извършване на съгласувателната процедура в рамките на НИИКН е определен в Правилата за деловодната дейност и документооборота на НИИКН. Регламентирани са реда и сроковете за изпълнение на отделните стъпки от процедурата. Въведена е и възможността по преценка на директора на НИИКН или по предложение на директора на ЕМД, да се свика Експертния съвет на НИИКН за разглеждане на становището.⁴¹⁴

В случаите, когато подлежащият на съгласуване проект е разработен от НИИКН, съгласуването му от министъра на културата се извършва след становище на СЕСОНКЦ.⁴¹⁵

3.2.1.10. Законът за културното наследство и заповедите на министъра, регламентиращи съгласувателната процедура, не определят ред, отговорности и срокове за предоставяне на вече изразеното от министъра становище на заявителя и на общината по местонахождение на обекта. В утвърдените правила за деловодната дейност и документооборота на НИИКН неправилно е записано, че подписаните от директора становища по чл. 84 се изпращат в деловодството на института за получаване от вносителя, като е пропусната финалната част от процедурата, при която министърът се произнася със становище, съгласно чл. 84 от ЗКН.⁴¹⁶ Това е в противоречие със ЗКН, тъй като съгласуването се извършва със становище на министъра на културата.⁴¹⁷

3.2.1.11. С цел децентрализация на националната система за опазване на културното наследство, през 2016 г., в съгласувателната процедура са включени и новосъздадените звена в рамките на общинските администрации в 6-те планови икономически райони. На звената е възложено да издават писмени становища по чл. 84, чл. 2, т. 2 за НКЦ на територията на всички общини от съответния планов район, които не са с категории световно и национално значение.⁴¹⁸ В закона са регламентираны сроковете за изготвяне на становищата от общинските звена и представянето им в МК. Остават нерешени въпросите, свързани с възможностите за ползване на НДА на НИИКН и липсата на единна методология за работата на звената. С настоящата регламентация в закона са създадени предпоставки процедурата да стане по-дълга, по-скъпа, а изпълнението ѝ да зависи от

⁴¹¹ Одитно доказателство № 35 Писмо на МК изх. № 94-00-931/20.06.2018 г., Приложение № 3

⁴¹² Одитно доказателство № 35 Писмо на МК изх. № 94-00-931/20.06.2018 г., Приложение № 3 и Писмо № 94-00-1402 от 28.08.2018 г. - т.2

⁴¹³ Одитно доказателство № 53. Писмо на НИИКН № 91-00-707/7 от 23.08.2018 г. – т.1

⁴¹⁴ Одитно доказателство № 15 Писмо НИИКН № 9100-707/26.06.2018 г., Приложение № 1, чл. 58

⁴¹⁵ ЗКН, чл. 84, чл. 4

⁴¹⁶ Одитно доказателство № 15 Писмо НИИКН № 9100-707/26.06.2018 г., Приложение № 1, чл. 58

⁴¹⁷ Одитно доказателство № 35 Писмо на МК изх. № 94-00-931/20.06.2018 г., Приложение № 3

⁴¹⁸ ЗКН, чл. 84, чл. 17, ал. 3

административния капацитет на създадените звена, което при липса на достатъчно експерти на местно ниво, създава риск за опазването на НКЦ.

Към средата на 2018 г. звената не функционират.⁴¹⁹ Поради това и поради факта, че процедурата по съгласуване не може да се изпълнява в тази си част, със своя заповед, министърът на културата възлага изпълнението ѝ на НИНКН.⁴²⁰ Предприети са стъпки за регламентиране на механизъм за изпълнение на съгласувателната процедура с участието и на звената в 6-те общини. Изготвен е проект на заповед за регламентиране на процедурата, в т.ч. утвърждаване на образци на заявления, ред за връчване на становищата на заявителя и се провеждат консултации с общините.⁴²¹ Възприетият подход за регламентиране на процедурата, в която участват органи/структури, както на централната, така и на местната администрация чрез административен акт на орган на изпълнителната власт не гарантира ефективното ѝ прилагане. Определящо за практическото въвеждане на процедурата, както и за нейната ефективност е начина, по който тя ще се регламентира.

Забавянето на сформиранието на звената в общинските администрации на шестте икономически райони за планиране, липсата на единна методология за работата им и липсата на определен ред за изпълнение на процедурата с тяхно участие ограничава и забавя постигането на децентрализация на системата за опазване на културното наследство. Липсата на децентрализация създава допълнителна административна тежест за заинтересованите лица, като забавя съгласувателните процедури и създава определен риск за опазването и съхраняването на НКЦ.

Редът за изпълнение, отговорностите и координацията между ведомствата на централно ниво и на местно ниво, които участват в съгласувателната процедура се нуждае от нормативно уреждане.

3.2.2. Осъществяване контрол на дейностите по опазване културното наследство

3.2.2.1. През одитирания период не е извършвано планиране на контролната дейност на инспектората по отношение на НКЦ. Тя е осъществявана основно по сигнали от физически и юридически лица.⁴²² Обикновено те се подават от собственици, ползватели и концесионери на такива имоти в изпълнение на възложените им със ЗКН задължения. В зависимост от подадените в сигнала данни се преценява какъв тип проверка да се извърши – само от инспектори на ИОКН по реда на чл. 192 от ЗКН, съвместно с кмета на общината, на чиято територия се намира НКЦ по реда на чл. 72 или да се пристъпи към сформиранието на комисия с по-широк състав по реда на чл. 73 от ЗКН.

При постъпване на сигнал за наличие на обстоятелства, застрашаващи НКЦ, кметът на общината и регионалният ИОКН следва да дават незабавно указания за аварийно временно укрепване и определят срок за изпълнението им. В МК няма информация за издадените указания, съответно и за тяхното изпълнение, тъй като няма междуинституционална регламентация на процедурата и при прилагането ѝ кметът има водещата роля.⁴²³

3.2.2.2. Ограниченият състав на ИОКН, както и на НИНКН затрудняват обезпечаването на необходимия състав от членове на комисиите, които установяват

⁴¹⁹ виж т. 1.1.6.4 Национална система за опазване на КН

⁴²⁰ Одитно доказателство № 35 Писмо на МК изх. № 94-00-931/20.06.2018 г., Приложение № 3

⁴²¹ Одитно доказателство № 11 Писмо изх. № 94-00-352 от 29.03.2018 г.

⁴²² Одитно доказателство № 13

⁴²³ Одитно доказателство № 51 Писмо МК № 94-00-1389/28.08.2018 г.

състоянието на НКЦ и вида и обема на необходимите укрепителни, консервационни, реставрационни и ремонтни дейности. Високата натовареност на инспекторите не позволява своевременно сформирание на комисиите, поради което в момента, в който стане възможно сформирането на такава комисия се разглеждат по няколко обекта едновременно. Това води до забавяне прилагането на процедурата и риск от увреждане и загуба на НКЦ.⁴²⁴

3.2.2.3. Със ЗКН се предвижда кметовете на общините да предоставят на регионалните инспекторати копие от заповедите по чл. 73, ал. 3, с които се задължават лицата да извършат в определен срок необходимите укрепителни, консервационни, реставрационни и ремонтни дейности и заповедите по чл. 74 за демонтиране на недвижимата културна ценност.⁴²⁵

През периода 2015-2018 г. заповедите на кметовете от всички общини не са изпращани регулярно и Министерството на културата няма информация за издадените административни актове. Министерството на културата не разполага и с данни за изпълнението на дадените с тези заповеди указания за аварийно временно укрепване, консервационни и реставрационни и ремонтни работи на НКЦ, които са били обект на съвместни проверки с другите органи.⁴²⁶ В деловодството на МК се регистрират само постъпилите писма със сигнали и констативните протоколи, по повод извършените проверки от ГД ИОКН, съвместно с други органи.⁴²⁷

Координацията и взаимодействието между общините и Министерството на културата при изпълнение на процедурите за осъществяването на контрол и прилагане на мерките за закрила на НКЦ е неефективна, в резултат на което на национално ниво липсват данни за резултатите от тази дейност. Това създава определени рискове за ефективното провеждане на националната политика по опазване на културното наследство.

3.2.2.4. В случаите, когато в подадения сигнал няма данни за необходимост от обезопасяване на имота или от аварийни мерки, контролната дейност се извършва само от инспектори на ИОКН по реда на чл. 192 от ЗКН. Получените сигнали се завеждат в деловодството на МК и се разпределят на съответния инспектор. Не се издава изрична заповед за извършването на всяка проверка. От министъра на културата са издадени заповеди на всички инспектори за изпълнение на правомощията им по чл. 192 от ЗКН.⁴²⁸ В зависимост от ангажираността на отговорния инспектор проверката стартира веднага или след приключване на текущата му работа. За да се пристъпи към извършване на проверката, съответният инспектор трябва да получи данни за статута на сградата от НДА на НИНКН, което се прави по официален път със съответната кореспонденция между министерството и института.⁴²⁹ Тъй като получаването на данни от института отнема много време, прибъгва се и до търсене на информация от дирекция КНМИИ чрез неформални запитвания. В хода на проверката се проучват документи и от архива на общината, изпращат се писма и запитвания и до други институции, извършват се посещения на мястото на обекта. Липсата на самостоятелно изградени регионални

⁴²⁴ Одитно доказателство № 51 Писмо на МК № 94-00-1389 от 28.08.2018 г.; Писмо МК № 94-00-352 от 29.03.2018 г., т. 26

⁴²⁵ Чл. 75 от ЗКН

⁴²⁶ Одитно доказателство № 15 Писмо на МК № 94-00-1389 от 28.08.2018 г.

⁴²⁷ Одитно доказателство № 15 Писмо № № 94-00-1389 от 28.08.2018 г.-т.5

⁴²⁸ Одитно доказателство № 51 – Писмо № № 94-00-1389 от 28.08.2018 г. – Приложение от CD

⁴²⁹ Одитно доказателство № 11 Писмо МК изх. № 94-00-352/29.03.2018 г.

инспекторати затруднява работата на инспекторите, поради териториалната отдалеченост от НКЦ-обект на проверките и забавяне на процеса на документооборота. При осъществяване на кореспонденцията на регионалните инспектори, по повод запитвания и уточнения в процеса на извършване на проверката, се спазва съгласувателната процедура и правилата за документооборота на МК, което удължава процеса и създава риск от неспазване на сроковете по АПК. За резултатите от проверката се издава констативен протокол, който се регистрира в деловодството на министерството и се изпраща отговор до лицето/лицата, подали сигнала.⁴³⁰

3.2.2.5. За съставяните в хода на проверките документи няма утвърдени образци, а се използват наложени от практиката форми. Липсата на утвърдени образци на актове и документи, издавани от ГД ИОКН, повишава риска от отпадане на актовете в съда на формално основание.⁴³¹

3.2.2.6. Данните за извършените проверки по чл. 192 от ЗКН, с които разполага министерството, са за всички НКЦ. Данни за извършените проверки на архитектурни обекти не се събират, обобщават и анализират.

Таблица 3.2.2.6-1

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	30.06.18 г.
Брой обекти-НКЦ	39 141	39 150	39 135	39 130
Брой проверки-НКЦ	29	няма данни	210	140
Относителен дял на проверките спрямо обектите-НКЦ	0,07%	-	0,54%	0.36 %

Таблица 3.2.2.6-2

Показатели	2015 г.	2016 г.	2017 г.	30.06.18 г.
Брой проверки-НКЦ	29	няма данни	210	140
Брой наложени ПАМ	7	10	9	7
Отн. дял наложени ПАМ от общо проверки	24%		4,29%	5%
Брой наложени ПАМ-АО	5	9	6	5
Отн. дял наложени ПАМ за АО от общо наложени ПАМ	71%		67%	71%
Брой АУАН за НКЦ	4	9	9	4
Отн. дял на съставените АУАН от общо проверки	14%		4,29%	2,86%
Брой АУАН за НКЦ-АО	3	9	8	3
Отн. дял на съставените АУАН за АО от общо наложени АУАН	75%		89%	75%

Извършените проверки на НКЦ са само по сигнали и през одитирания период са проверени 29 обекта през 2015 г., 210 през 2017 г. и 140 през първото полугодие на 2018 г. За 2016 г. не са предоставени данни. (Таблица 3.2.2.6-1).⁴³²

В резултат на извършените проверки са прилагани ПАМ и са съставяни актове за административни нарушения.

В началото на одитирания период проверките на НКЦ, завършващи с налагането на ПАМ са значително повече отколкото в края – от 24 на сто намаляват до 4 на сто, като около 2/3 от тях са за архитектурни обекти. Тенденцията е аналогична и при установените

⁴³⁰ Одитно доказателство № 51.. Писмо № 94-00-1389 от 28.08.2018 г.- т.5

⁴³¹ Одитно доказателство № 54 Писмо МК № 94-00-1038 от 26.06.2018 г. и Писмо МК № 94-00-1038 от 30.07.2018 г.

⁴³² Одитно доказателство № 51..... Писмо № 94-00-1389 от 28.08.2018 г.- т.4

административни нарушения – през 2015 г. са съставени АУАН при 14 на сто от проверките на НКЦ, а през 2017 г. намаляват до 4 на сто, като преобладаващата част са за АО.

Най-често наблюдаваните нарушения, установени при проверките на инспекторите са:

- влошен външен вид и експлоатационно състояние на сградите-АО;
- реализиране на инвестиционни проекти и извършване на строително-монтажни работи, без да са съгласувани по реда на ЗКН;
- издаване на разрешения за строеж от служители на общинската администрация, без съгласуване по реда на ЗКН;
- неспазване на задължения на кметове на общини и областни управители;
- не се обезопасяват увредени НКЦ-архитектурни обекти.⁴³³

Контролната дейност не се извършва своевременно. По данни на МК изключително чести са случаите, при които е необходимо спешно да бъдат извършени проверки, но поради ограничения състав и заетостта на инспекторите, част от случаите се отлагат.⁴³⁴

3.2.2.7. Поради липсата на изисквания за докладване на резултатите от дейността на структурните звена в МК, през периода не са изготвяни отчети за дейността на Инспектората, които да предоставят достатъчно конкретна информация за контролната дейност във връзка с НКЦ-АО в градска среда. В изготвен от директора на главната дирекция отчет за дейността през 2017 г. е представена само статистическа информация за извършените дейности – брой участия в комисии, брой проверки, брой ПАМ и АУАН, брой справки, преписки, протоколи и други.⁴³⁵

Във връзка с процеса на програмното бюджетиране, ГД ИОКН участва в изпълнението на две от програмите - Програма 1 „Опазване на недвижимото културно наследство“ и Програма 2 „Опазване на движимото културно наследство“. Прегледът на отчета на програма 1 показва, че липсва систематизирана и точна информация, която да дава представа за дейността на Инспектората и неговия принос за постигане на целите на програмата. В отчетите по програма 1 за 2015 г. и 2017 г. са представени данни за цялостната дейност на Инспектората (движимо и недвижимо културно наследство), а не само за дейността по повод НКЦ. В отчета за изпълнението на програмния бюджет на МК, в частта на програма „Опазване на движимото културно наследство“ за 2016 г. липсват данни за ГД ИОКН.⁴³⁶

3.2.2.8. Извършването на регулярна контролна дейност за опазването и поддържането на архитектурните обекти в градска среда изисква наличието на достатъчно на брой квалифициран персонал. Числеността на инспекторите в Главната дирекция не може да осигури извършването на ефективен контрол на всички обекти НКЦ-АО. За извършването на контролната дейност за опазването и поддържането на архитектурните обекти в градска среда инспекторатът разполага с 4 инспектори-архитекти.⁴³⁷

За периода 2015-2018 г. контролната дейност на Инспектората по чл. 192 не е ефективна и ефикасна, предвид извършването на проверки само по сигнали и малкият

⁴³³ Одитно доказателство № 32 писмо № 94-00-1374 от 15.08.2018 г.

⁴³⁴ Одитно доказателство № 11 Писмо МК изх. № 94-00-352/29.03.2018 г.

⁴³⁵ Одитно доказателство № 13

⁴³⁶ Одитно доказателство № 21 Отчети за изпълнение на програмния бюджет на МК, Програма 1 „Опазване на движимото културно наследство“ за периода 2015-2018 г.

⁴³⁷ Чл.23 от ЗКН и Одитно доказателство № 11 Писмо № 94-00-352 от 29.03.2018 г. – Справка за човешки ресурси

брой проверки на обекти-НКЦ. Основната причина е ограничения административен капацитет, липсата на правила и процедури за планиране, извършване и докладване на резултатите от проверките, както и възлагане на Инспектората и на други дейности, освен контролните. Дейността на ИОКН, по отношение на НКЦ не се планира и отчита адекватно.

3.2.2.9. Данните за процедурите за съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитените територии за опазване на културното наследство, с които разполага МК, са съдържат в деловодната система.⁴³⁸

Извличането на данни от системата е затруднено, тъй като въведената в деловодната система кратка информация за документа не винаги отразява коректно съдържанието му – 15 на сто от преписките попаднали в одитната извадка не са свързани с тази процедура.⁴³⁹

Таблица № 3.2.2.9-1

Година	Брой процедури (делов. с-ма на МК)	Брой процедури (вх. преписки - деловодна с-ма на НИИКН)
2015 г.	3 529	3 706
2016 г.	3 373	3 271
2017 г.	2 917	2 089
01.01.- 30.06.18 г.	1 696	Няма данни

Националният институт за недвижимо културно наследство също не може да разчита на бърз достъп до коректна информация за броя на извършените през одитирания период съгласувателни процедури. Посочват се редица причини, свързани с грешки

и слабости, както при въвеждането на данните в деловодната система на института, така и със специфични ограничения на самата система. Такива са нестандартизираното въвеждане на данни, погрешно въвеждане на част от експертите в дирекция ЕМД, като такива в ИДПС, ограничения в достъпа и при получаването на справки.⁴⁴⁰ (табл. № 3.2.2.9-1)

Механизъм за наблюдение на процедурата за предоставяне на становища по чл. 84 от ЗКН не е въведен и не функционира. Не е събирана и обработвана информация за постъпилите заявления, за изпълнението на процедурата, за случаите на закъснения. Цялостен анализ на изпълнението на процедурата по съгласуване от подаване на заявлението от физически или юридически лица до издаване на становището от министъра на културата не е извършван. Това е белег за недобро управление на тази процедура, което не позволява прилагането на адекватни мерки за подобряване на изпълнението ѝ.

В рамките на съвместно извършена проверка от ГД ИОКН и Инспектората по чл. 46 от ЗА е извършен анализ на дейността на НИИКН при изготвяне на становищата във връзка със съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии по опазване на културното наследство, в резултат на който са установени редица слабости и проблеми при изпълнението и контрола на предоставяната административна услуга.⁴⁴¹

⁴³⁸ Одитно доказателство № 55 Писма изх. № 94-00-1074 от 28.06.2018 г и № 94-00-1074 от 30.07.2018 г.

⁴³⁹ Одитно доказателство № 56 Констативен протокол от 04.07.2018 г.

⁴⁴⁰ Одитно доказателство № 15 Писмо НИИКН № 9100-707/26.06.2018 г., т. 29 и т. 30.2

⁴⁴¹ Одитно доказателство № 4 Писмо № 94-00-1411 от 20.09.2018 г. – т.4

Представените данни относно обема на работата по съгласуване не са достатъчно достоверни, за да се използват като база за анализ, поради което и не са анализирани по време на одита.

3.2.2.10. За да се провери доколко при изпълнение на процедурите по съгласуване се спазват законоустановените срокове, от одитния екип е направена нестатистическа одитна извадка. Поради ограничената детайлност на данните за обектите в предоставената от МК справка, не е възможно да се извърши стратифициране на преписките по електронен начин по признак „обекти на архитектурно наследство в градска среда“. По тази причина извадката е направена, като са избрани първите преписки от всеки месец, за които в кратката анотация „относно“ е отбелязано, че засягат архитектурни обекти в градска среда, общо 41.

От проверените 41 преписки, 6 не се отнасят до процедури по съгласуване.

При останалите преписки, неспазване на срока за издаване на становище от страна на НИИКН има в 3 от 35 процедури по съгласуване (9 на сто), докато от страна на министъра на културата срокът не е спазен в 8 случая (23 на сто). Не може да се провери спазването на 3-дневния срок, в който становището на НИИКН трябва да се изпрати на МК, тъй като становищата нямат дата на изготвяне, а само изходящ номер на НИИКН. И практически датата на изходящия номер от НИИКН съвпада с датата на входящия в МК.⁴⁴²

Обемът на работа по всеки подлежащ на съгласуване проект е много различен. Има сложни и големи проекти, които изискват ангажирането на повече експерти за по-дълъг период от време. Съгласувателната дейност в НИИКН се извършва от 14 до 11 експерти в дирекцията през различните години на одитирания период. За да се спазят регламентираният срокове, в съгласувателния процес се включват и експерти от други дирекции на НИИКН.⁴⁴³ Това показва, че дирекция ЕМД е ангажирана основно с изпълнение на тази си дейност, следователно изпълнението на останалите 7 функции е сведено до минимум, което се отразява негативно върху опазването на културното наследство.⁴⁴⁴

Процедурите по съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии допринасят за опазване на културното наследство. Ангажираността изцяло на дирекция ЕМД на НИИКН в процеса, породена от големият брой преписки и недостатъчен състав, влияе негативно върху изпълнението на другите ѝ регламентирани дейности, сред които експертна и методическа дейност, мониторинг на недвижими културни ценности, изготвяне на програми, научноекспериментални и пилотни проекти, проекти на планове за опазване и управление, експертизи, планови задания и др. за НКЦ, обучение в областта на опазването на НКН. Това, от своя страна, намалява ефективността на дейността на НИИКН и се отразява негативно върху териториалноустройствената защита на недвижимото културно наследство.

⁴⁴² Одитно доказателство № 56 Констативен протокол от 04.07.2018 г.

⁴⁴³ виж т. 2.2. и т. 2.3. Декларирание и статут

⁴⁴⁴ ПУД на НИИКН – обн., ДВ, бр. 8 от 2012 г., редакция бр.70 от 2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Липсата на приети стратегически документи в областта на културата създава неяснота относно визията, целите и приоритетите на държавната политика в областта на управлението и опазване на недвижимото културното наследство. От МК не са предприети всички необходими действия за създаване на условия за добро управление на дейността:

- почти десет години продължава процесът на разработване на Националната стратегия за развитие на културата. Неизпълнено остава и законовото изискване за приемане на национална стратегия за културното наследство;

- не е достатъчно регламентирана дейността и отговорностите;

- липсва оперативно целеполагане;

- не е обезпечена функцията по контрол и ефективно взаимодействие между ключовите участници;

- не са осигурени достатъчно ресурси за своевременно и качествено изпълнение на възложените функции;

- не се планират, наблюдават и отчитат резултатите от изпълнението им.

Пропуските в ръководството и управлението на дейността създават риск за постигането на програмните цели и приоритети на правителството, оставят нерешени редица ключови проблеми в областта на опазването на културното наследство и могат да доведат до необратима загуба на културни ценности.

2. Управлението и извършването на дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на недвижими културни ценности не е ефективно, поради наличието на редица слабости: липса на планиране и мониторинг, недобре регламентирани процедури, неизпълнение на отделни дейности и изпълнение на други в непълнен обем, неспазване на регламентираните срокове, липса на актуални данни за недвижими културни ценности, недобра комуникация между участниците в системата за опазване на културното наследство. Липсата на оценка на значителна част от архитектурните обекти и в резултат на това, на ясен териториален обхват и класификация на недвижимите културни ценности, поставя сериозни предизвикателства пред системата за опазване на културното наследство – застрашени са всички дейности по юридическа защита и опазване на тези обекти, създава условия за неефикасно използване на ограничените ресурси за опазване на недвижимите културни ценности, невъзможност да се осигури добра защита на обектите.

3. Организацията на Националния документален архив на НИНКН, липсата на съответствие с нормативните изисквания, нуждата от актуализация и неосъществената дигитализацията не създава условия за бърз достъп до цялата документация за даден обект, което затруднява и забавя не само работата с архива, но и всички други дейности по опазване на НКН, не позволява осигуряването на законово регламентираната публичност на части от него и затруднява децентрализацията на системата за опазване на НКН. Архивохранилищното пространство е с изчерпан капацитет, което води до неправилно съхранение на документите и създава риск от повредата и затруднява физическия достъп до тях.

4. Поддържането на Националния регистър на НКЦ в електронен формат в значителна степен улеснява работата с регистъра. Много бавно напредва процесът по актуализация на данните в регистъра, което води до затруднения при изпълнението на всички дейности, при които се изисква използване на данните от регистъра и се отразява негативно върху опазването на културното наследство.

5. Нормативните изисквания и липсата на вътрешни правила не създават условия за извършване на ефективен мониторинг на състоянието на НКЦ. Липсата на ясно определени правила и ред за наблюдение на обектите – НКЦ не осигурява получаването на своевременна и надеждна информация за тяхното състояние от органите и лицата, с функции по опазването на НКЦ с цел предприемане на адекватни мерки за защитата им.

Не е въведен механизъм за регулярно събиране, обобщаване и анализиране на данни за състоянието на НКЦ. Поради липсата на наблюдение на състоянието на обектите е пропусната възможността за идентифициране на застрашените обекти, в резултат на което да се предприемат адекватни мерки за тяхното опазване и закрила.

6. Редът и условията за изпълнение на процедурата за съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии за опазване на културното наследство за недвижими културни ценности се нуждае от нормативна регламентация. Липсата на регламентиран ред пречатства координация между участниците и ефективно изпълнение на процедурата. В същото време нефункционирането на звената в общинските администрации на шестте икономически райони за планиране, липсата на единна методология за работата им и на определен ред за изпълнение на процедурата с тяхно участие не позволява да се постигне децентрализация на системата за опазване на културното наследство.

7. Липсата на ред и правила за извършване на контрола по отношение на недвижимите културни ценности от ИОКН, самостоятелно или съвместно с други органи, създава риск за отмяна на актовете, с които се установяват и налагат нарушенията и не е предпоставка за ефективно изпълнение на дейността. За периода 2015-2018 г. контрола на недвижимите културни ценности не е ефективен и ефикасен, предвид малкият брой проверки извършени от инспекторите и то само при наличието на постъпил сигнал.

Координацията и взаимодействието между общините и Министерството на културата при изпълнение на процедурата, прилагана при наличие на обстоятелства, застрашаващи НКЦ от увреждане или разрушаване не са ефективни.

Дейностите по опазване и поддържане на обектите на архитектурно наследство в градска среда, извършвани от Министерство на културата и от Националния институт за недвижимо културно наследство, не са ефективни и ефикасни. Липсата на стратегически документи за културния сектор, липсата на добро управление на дейностите по опазване на недвижимото културно наследство, недобрата регламентация на дейностите, неосигуряване на необходимите ресурси за изпълнение на дейностите в пълен обем и изпълнението на част от тях в силно ограничени обеми, липсата на определени режими за опазване на над 90 на сто от недвижимите културни ценности, недобрата координация и взаимодействие между органите и лицата в рамките на Националната система за опазване на недвижимото културно наследство, създават реална опасност за съхраняването на недвижимото културно наследство за бъдещите поколения, в това число и архитектурните обекти в градска среда.

ПРЕПОРЪКИ

I. Министърът на културата:

1. Да предприеме действия за разработване и приемане на Национална стратегия за развитие на културата, включваща и стратегически цели за управление и опазване на културното наследство и на Национална стратегия за културното наследство, чрез които да се реализира дългосрочната политика в областта на културното наследство.⁴⁴⁵

2. Да предприеме действия за законово уреждане извършването на оценка на въздействие на инфраструктурни и устройствени проекти върху НКЦ със световно значение за условията и реда на тяхното изпълнение (обхват, обем, степен на намеса на проектите, които подлежат на оценка, изисквания към лицата, които ще я извършват).⁴⁴⁶

3. Да осигури съответствие по отношение на числеността на персонала в НИНКН, определена в заповедта на министъра на културата и Правилника за устройството и дейността на НИНКН⁴⁴⁷.

4. Да предприеме мерки за осигуряване на необходимия административен капацитет в МК и НИНКН за изпълнение на дейностите по опазване на недвижимото културно наследство, въз основа на цялостен функционален анализ и оценка на необходимите ресурси за изпълнение на възложените функции.⁴⁴⁸

5. Да предприеме мерки за осигуряване на необходимите материални и информационни ресурси за изпълнение на възложените функции по опазване на НКЦ в МК и НИНКН въз основа на анализ.⁴⁴⁹

6. Да създаде организация за стратегическо и годишно планиране, наблюдение и отчитане на цялостната дейност на МК, в т.ч. и в областта на НКЦ – операционализиране на целите, определяне на подходящи индикатори и показатели за изпълнението.⁴⁵⁰

7. Да предприеме действия за разработване и утвърждаване на правила за организацията на бюджетния процес в НИНКН, за спазване изискванията на ЗПФ.⁴⁵¹

8. Да отстрани установените в настоящия доклад слабости в процедурите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут по отношение на:

- разработване и утвърждаване на ежегодни териториални програми, чрез които да се планират дейностите по идентифициране на обекти, притежаващи белези на НКЦ;⁴⁵²
- определяне на срокове за изпълнение на отделните етапи от процедурите.⁴⁵³

9. Да изгради и прилага механизъм за наблюдение и контрол по изпълнение и спазване на процедурите по деклариране и предоставяне на статут, с цел установяване на затруднения и възможностите за оптимизацията им.⁴⁵⁴

10. Да предприеме действия за организиране разработването и утвърждаване на план за извършване на оценка на всички обекти, декларирани и с предоставен статут на НКЦ, за които не са определени режими за опазване, в който да са определени срокове за

⁴⁴⁵ Т. 1.2.1

⁴⁴⁶ Т. 1.1.4

⁴⁴⁷ Т. 1.1.6.2

⁴⁴⁸ Т. 1.1.6.1 и т. 1.1.6.2 и т. 1.5

⁴⁴⁹ Т. 1.4.

⁴⁵⁰ Т. 1.2.2

⁴⁵¹ Т. 1.3.2.1

⁴⁵² Т. 2.1.1

⁴⁵³ Т. 2.2.4, т. 2.2.5, т. 2.2.6, т. 2.3.2, т. 2.3.3 и т. 2.3.5,

⁴⁵⁴ Т.2.2.5 и т. 2.2.8

изпълнение на предвидените в него дейности, отговорните структури/лица, необходимите ресурси за изпълнението на дейностите и източниците за финансиране.⁴⁵⁵

11. Да предприеме действия за разработване и утвърждаване на методически указания за извършване на:

- дейностите по идентифициране на обекти с качества на НКЦ и критерии за извършване на научна и предварителна оценка;⁴⁵⁶

- определяне категоризация на обектите.⁴⁵⁷

12. Да предприеме мерки за дигитализация на НДА по отношение на всички категории НКЦ – планиране на дейности, необходими ресурси, източници за финансиране.⁴⁵⁸

13. Да предприеме действия за организиране на дейността по мониторинг на НКЦ, като:⁴⁵⁹

- определили отговорните административни структури и лица за осъществяване на мониторинг на НКЦ, начина за координация и комуникация между тях;

- въведе процедури за осъществяването на дейността по мониторинг - реда за планиране, извършване, документиране, докладване и отчитане на резултатите от изпълнението на дейността;

- ясно да определи периодичността, формата и съдържанието на дейностите по мониторинг и срокове за тяхното изпълнение, информацията, която ще се събира, обобщава и анализира;

- показатели по които ще се извършва наблюдението.

14. Да предприеме действия за организиране разработването и утвърждаване на правила за планиране, изпълнение и докладване на контролната дейност на ИОКН, във връзка с опазването на НКЦ.⁴⁶⁰

15. Да предприеме действия за детайлно нормативно регламентиране на условията и реда за предоставяне на административната услуга и осъществяване на съгласувателната процедура по чл. 84 от ЗКН, съобразено с наличието на участници от централно и местно ниво на управление.⁴⁶¹

II. Директорът на НИИКН:

1. Да се създаде организация за стратегическо и годишно планиране, наблюдение и отчитане на цялостната дейност на НИИКН – операционализиране на целите, определят подходящи индикатори и показатели за изпълнението.⁴⁶²

2. Да изгради и прилага механизъм за наблюдение (събиране, систематизиране на управленска информация за отделните етапи на процедурите и анализ) и контрол по спазване на процедурите по деклариране и предоставяне на статут.⁴⁶³

3. Със съответен административен акт да определи данните от Националния регистър на НКЦ, които следва да са достъпни чрез интернет страницата на НИИКН, както и лицата, отговорните за публикуването им.⁴⁶⁴

⁴⁵⁵ т. 2.2.3 и т. 2.3.8,

⁴⁵⁶ т. 2.1.2, т. 2.1.3 и т. 2.2.1

⁴⁵⁷ т. 2.2.2

⁴⁵⁸ т. 2.4.1.4

⁴⁵⁹ т. 3.1.1

⁴⁶⁰ т. 3.2.1.2 и т. 3.2.1.5

⁴⁶¹ т. 1.1.7 и т. 3.2.1.11

⁴⁶² т. 1.2.3

⁴⁶³ т. 2.1.4, т. 2.2.5 и т. 2.2.12

4. Да осигури достъпност чрез интернет страницата на НИИКН и МК до данни от Националния регистър на НКЦ за всички категории НКЦ.⁴⁶⁵

5. Да предприеме действия за разработване и утвърждаване, след съгласуван с председателя на ДА „Архиви“, на Правилник за реда и ползването на документите от НДА.⁴⁶⁶

6. Да предприеме мерки за организиране и изпълнение на дейността по вписване на данни от НДА на НИИКН в Националния архивен фонд.⁴⁶⁷

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 30.06.2020 г. министърът на културата следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 31.12.2019 г. директорът на Националният институт за недвижимо културно наследство следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 029 на Сметната палата от 21.02.2019 г. (Протокол № 7).

В подкрепа на констатациите са събрани 56 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата на адрес гр. София, ул. „Екзарх Йосиф“ № 37.

⁴⁶⁴ Т. 2.4.2.6

⁴⁶⁵ Т. 2.4.2.6

⁴⁶⁶ Т. 2.4.1.5

⁴⁶⁷ Т. 2.4.1.5

ОДИТНИ ВЪПРОСИ, КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ОЦЕНКА

Основен въпрос:

Ефективно ли се извършват дейностите по опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда?

2. Създадени ли са условия за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти (НКЦ-АО)?

1.3. Създадена ли е адекватна нормативна и стратегическа рамка за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти?

Критерий:

➤ Пълна и непротиворечива нормативна уредба, която регламентира извършването на дейностите⁴⁶⁸

Показатели:

- Издадени подзаконовни нормативни актове, съгласно Закона за културното наследство;
- Навременност на издадените нормативни актове;
- Регламентация на националната система за опазване на културното наследство;
- Издадени вътрешни актове, съдържащи правила и процедури за изпълнение на дейностите;
- Синхронизиране на правните актове

Критерий:

➤ Извършено стратегическо и годишно планиране на дейностите по идентифициране, деклариране, предоставяне на статут на НКЦ-АО⁴⁶⁹

Показатели:

- Разработена и приета Национална стратегия за развитие на културата;
- Определени стратегически цели и приоритети в областта на опазването на НКЦ-АО;
- Определени годишни цели в подкрепа на стратегическите цели;
- Планове за изпълнение на годишните цели;
- Доклади и отчети за изпълнение на дейностите и целите.

⁴⁶⁸ ЗКН предвижда издаването на подзаконовни нормативни актове, като за издаването от министъра на културата е определен 3-месечен срок от влизането на закона в сила

⁴⁶⁹ Чл. 12, ал.2 от ЗКН, чл.27, ал.3 във връзка с чл.33а и чл.45, ал.5 във връзка с чл. 63 от ЗА

1.4. Осигурени ли са достатъчно ресурси за изпълнение на дейностите по опазване и поддържане на недвижими културни ценности – архитектурни обекти?

Критерий:

➤ Осигурени достатъчно финансови и материални ресурси за извършване на дейностите⁴⁷⁰

Показатели:

- Надежден подход/методика за определяне на необходимите ресурси за изпълнение на произтичащите от нормативните актове дейности;
- Годишен размер на осигурените финансови средства спрямо необходимите средства за извършване на дейностите;
- Промяна в размера на средствата през периода;
- Материални ресурси.

Критерий:

➤ Наличие на достатъчно човешки ресурси за извършване на дейностите⁴⁷¹

Показатели:

- Надежден подход/методика за определяне на необходимите ресурси за изпълнение на произтичащите от нормативните актове дейности;
- Човешки ресурси, ангажирани с изпълнението на дейностите по години;
- Текучество;
- Възрастова структура ;
- Квалификация;
- Заплащане.

2. Ефективно ли се извършват дейностите по идентифициране, деклариране и предоставяне на статут на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда?

2.1. Ефективни и ефикасни ли са дейностите по идентифициране и деклариране на недвижими културни ценности –архитектурни обекти в градска среда?

Критерий:

➤ Навременно и съобразено с правилата изпълнение на дейностите по издирването, изучаването и извършването на предварителна оценка на НКЦ-АО⁴⁷²

Показатели:

- правила и процедури за извършване на дейностите по издирването, изучаването и извършването на предварителна оценка;
- наличие на ежегодни териториални програми, одобрени от министъра на културата;
- брой обекти, които подлежат на изучаване годишно;

⁴⁷⁰ ЗДБРБ и ПМС за тяхното изпълнение, ЗКН

⁴⁷¹ ЗКН, УП на МК, ПУД на НИКН

⁴⁷² ЗКН, Наредба Н-12 от 2012 г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в Националния регистър на недвижимите културни ценности (Раздел I)

- брой обекти, за които е изготвена предварителна оценка спрямо общия брой на декларираните;
- брой обекти, за които е направено предложение за деклариране и е определен временен режим за опазване;
- продължителност на процедурата от издирването до изготвянето на предварителната оценка;

Критерий:

- Навременно и съобразено с правилата изпълнение на дейността по деклариране на НКЦ-АО⁴⁷³

Показатели:

- правила и процедури за изпълнение на дейността по деклариране;
- брой декларирани обекти, в т. ч. брой обекти, които са със статут на декларирани преди влизане в сила на ЗКН;
- брой обекти, за които има заповед за отказ от деклариране за периода 2015-2018;
- брой обжалвани актове за деклариране или отказ от деклариране на НКЦ на АПК
- продължителност на процедурата от изготвяне на предложение от НИИКН до издаване на заповедта на министъра за деклариране или отказ от деклариране;
- правила, процедури, в т.ч. и критерии, за определяне на класификация, категория и методология за временни режими за опазване на обектите;
- процедури за пререгистриране или за отписване на заварените декларирани недвижими паметници на културата, преди влизане на ЗКН;
- предвидени и изпълнени дейности за определяне на статута на заварените декларирани НКЦ;
- правила и процедури за координация между отговорните структури.

2.2. Ефективни и ефикасни ли са дейностите по предоставяне, промяна и отмяна на статута на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда съгласно установените правила и процедури?

Критерий

- Предоставянето на статут/отмяната на временния режим за опазване се извършва навременно и съгласно установените правила⁴⁷⁴

Показатели:

- Правила и процедури за изпълнение на дейностите по предоставянето на статут/отмяната на временния режим за опазване;
- брой обекти, за които има заповед за предоставяне на статут;
- брой обекти, за които има отмяна на временния режим;
- брой обжалвани актове за предоставяне на статут по реда на АПК;
- продължителност на процедурата от деклариране на обектите до предоставяне или отказ за предоставяне на статут;

⁴⁷³ ЗКН, (Глава пета , раздел I); Наредба Н-12 от 2012 г. (Раздел II)

⁴⁷⁴ ЗКН (Глава пета , раздел II); Наредба Н-12 от 2012 г. (Раздел III)

- критерии и показатели, които се прилагат при определяне на класификацията, категорията и режимите за опазване на обектите при предоставяне на статут;
- правила и процедури за координация между отговорните структури.

Критерий:

- Промяната и отмяната на статута се извършва навременно и съгласно установени критерии⁴⁷⁵

Показатели:

- Правила и процедури за извършване на дейностите по промяната и отмяната на статута;
- Критерии за промяна и отмяна;
- Брой обекти, за които има издадена заповед за промяна /отказ от промяна на предоставения статут;
- Брой обжалвани актове за промяна и отмяна на статут по реда на АПК;
- Брой обекти, за които има издадена заповед за отмяна/ отказ от отмяна на предоставения статут;
- Правила и процедури за координация между отговорните структури.

2.3. Поддържат ли се предвидените в ЗКН регистри относно недвижимите културни ценности и Националния документален архивен фонд в НИНКН?

Критерий

- Поддържане на актуални регистри⁴⁷⁶

Показатели:

- Регистър на издадените декларационни актове и актове за прекратяване на временния режим;
- Регистър на НКЦ с предоставен статут;
- Специализирана карта и регистри на НКН по смисъла на чл. 32, ал. 1, т. 2 от ЗКИР ;
- Правила и процедури за водене, поддържане и актуализиране;
- Вид, форма, пълнота и достоверност на информацията
- Публичност и достъпност до регистрите.

Критерий:

- Поддържане на актуален Националния документален архивен фонд⁴⁷⁷

Показатели:

- Правила за поддържане и актуализиране на документацията;
- Достъпност до документите;
- Състояние на архива;
- Условия за съхранение на архива.

⁴⁷⁵ ЗКН (Глава пета , раздел II); Наредба Н-12 от 2012 г. (Раздел III)

⁴⁷⁶ ЗКН (чл.19, ал.1, т.6 и 7; чл.60, чл.68); Наредба Н-12 от 2012 г. (Раздел III)

⁴⁷⁷ ЗКН(чл.19,ал.1, т.8 и чл.189); Наредба № Н-3 от 26.01.2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на Националния документален архив на Националния институт за недвижимото културно наследство и научния архив на музеите от 2012 г

3. Ефективно ли се извършва мониторингът на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда и контролът на дейностите по опазване на културното наследство?

3.1. Въведен ли е подходящ механизъм за мониторинг на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда?

Критерий:

- Създадени условия за ефективен мониторинг на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда⁴⁷⁸

Показатели:

- разработени и утвърдени правила и процедури за наблюдение (периодичност и обхват), анализ и оценка на състоянието на недвижимите културни ценности – архитектурни обекти в градска среда;
- събирана, обобщена и анализирана информация (достатъчна и надеждна), която да позволи получаване на добри резултати от осъществения мониторинг;
- установен ред за регулярно докладване на резултатите от осъществения мониторинг.

Критерий:

- Адекватност на мониторинга на недвижими културни ценности – архитектурни обекти в градска среда⁴⁷⁹

Показатели:

- събрана информация/резултати от осъществения мониторинг;
- изготвени доклади/анализи на резултатите от извършвания мониторинг;
- комуникация и координация между отговорните звена.

3.2 Ефективно ли се осъществява контролът на дейностите по опазване на културното наследство, в частност архитектурните обекти в градска среда?

Критерий:

- Създадени условия за ефективен контрол на дейностите по опазване на културното наследство, в частност архитектурните обекти в градска среда⁴⁸⁰

Показатели:

- разработени и утвърдени правила и процедури за контрол на дейностите по опазване на НКЦ-АО (планиране, извършване, докладване, предприемане на мерки);
- планиране на дейностите по контрол (обхват, оценка на риска, критерии за включване, приоритизиране, времетраене, документиране, санкции);

⁴⁷⁸ Закона за културното наследство - чл. 14, ал. 1, т. 12в, Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол

⁴⁷⁹ Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство - чл. 14, т. 3

⁴⁸⁰ Закон за културното наследство - чл. 15 и чл. 84, Устройствен правилник на Министерството на културата - чл. 23 и чл. 24, Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол

- наличие на процедура за съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии.

Критерий:

- Осъществяване на адекватен контрол на дейностите по опазване културното наследство, в частност архитектурните обекти в градска среда.

Показатели:

- брой обекти, включени в плановете за извършване на контрол спрямо общия брой;
- брой обекти, на които е осъществен контрол спрямо включените в плана/спрямо общия брой;
- резултати от осъществения контрол и предприети мерки (ПАМ, предписания, санкции);
- изготвени доклади за резултатите от извършеният контрол (предписания, препоръки);
- осъществени процедури за съгласуване на инвестиционни проекти и искания за намеси в защитени територии;
- координация и комуникация между отговорните структури.

Нормативни и вътрешни актове, регламентиращи дейността по опазване на архитектурни обекти

I. 1. Международни актове

1. Конвенция за опазване на световното културно и природно наследство - приета с Разпореждане №13 на бюрото на Министерския съвет от 4.02.1997 г., в сила от 17.09.1975 г., обн., ДВ, бр.44 от 27 май 2005 г.;

2. Конвенция за защита на културните ценности в случай на въоръжен конфликт- ратифицирана с Указ № 154 на Президиума на Народното събрание от 26.05.1956 г. - изв., бр. 44 от 1.05.1956 г., в сила за България от 7.11.1956 г., обн., ДВ, бр.24 от 24.03. 1959 г.;

3. Конвенция за защита на архитектурното наследство на Европа-ратифицирана с Решение на Великото Народно събрание от 25.01.1991 г.; ДВ, бр. 13 от 1991 г. в сила от 01.05.1991 г., обн., ДВ, бр.42 от 28.05.1991г.;

4. Конвенция относно мерките за забрана и предотвратяване на незаконен внос, износ и прехвърляне на правото на собственост на културни ценности -Ратифицирана с Указ № 1179 на Президиума на Народното събрание от 30.06.1971 г. - ДВ, бр. 53 от 1971 г., в сила от 24.04.1972 г., обн., ДВ, бр.44 от 27.05.2005 г.;

I. 2. Двустранни споразумения и спогодби

- Програма за сътрудничество в областта на науката, образованието и културата между правителството на Република България и правителството на Република Кипър за периода 2015-2017 г.;

- Меморандум за разбирателство между Министерството на културата на република България и Министерството на образованието и културата на Република Индонезия за сътрудничество в областта на културата, одобрен с РМС № 106 от 18.02.2016 г., обн., ДВ, бр.26 от 1.04.2016 г., в сила от 11.03.2016 г.;

- Програма за обмен в областта на културата, науката, образованието, спорта и средствата за масово осведомяване между правителството на РБ и правителството на Ислямска Република Иран за периода 2015-2018 г., одобрена с РМС № 986 от 17.12.2015 г., обн. ДВ, бр.9 от 2.02.2016 г., в сила от 21.12.2015 г.

II.Национално законодателство

5. Конституция на Република България – обн., ДВ, бр. Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. бр. 100 от 18.12.2015 г.

6. Закон за закрила и развитие на културата - обн., ДВ, бр. 50 от 1.06.1999 г, посл. изм. бр. 7 от 19.01.2018 г.;

7. Закон за културното наследство- обн., ДВ, бр. 19 от 13.03.2009 г., в сила от 10.04.2009 г.; посл. изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.;

8. Закон за меценатството - обн., ДВ, бр. 103 от 23.12.2005 г., посл. изм. и доп., бр. 85 от 24.10.2017 г.;

9. Закон за администрацията - обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.; посл. изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.

10. Закон за държавния бюджет на Република България за 2015 г.- обн., ДВ, бр. 107 от 24.12.2014 г., в сила от 1.01.2015 г., с изтекъл срок на действие, бр. 96 от 9.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г.;

11. Закон за държавния бюджет на Република България за 2016 г. - обн., ДВ, бр. 96 от 9.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., с изтекъл срок на действие;

12. Закон за държавния бюджет на Република България за 2017 г. - обн., ДВ, бр. 98 от 9.12.2016 г., в сила от 1.01.2017 г., изм., бр. 58 от 18.07.2017 г., в сила от 18.07.2017 г., с изтекъл срок на действие;

13. Закон за държавния бюджет на Република България за 2018 г.- обн., ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.;

14. Постановление № 8 на МС от 16.01.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г.- обн., ДВ, бр. 6 от 23.01.2015 г., в сила от 1.01.2015 г.;

15. Постановление № 380 на МС от 29.12.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2016 г.- обн., ДВ, бр. 3 от 12.01.2016 г., в сила от 1.01.2016 г., посл. изм., бр. 92 от 22.11.2016 г.;

16. Постановление № 374 на МС от 22.12.2016 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г.- обн., ДВ, бр. 104 от 29.12.2016 г., в сила от 1.01.2017 г., изм. и доп., бр. 100 от 15.12.2017 г., в сила от 13.12.2017 г.;

17. Постановление № 332 на МС от 22.12.2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. - обн., ДВ, бр. 103 от 28.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.;

18. Постановление № 14 на МС от 31.01.2011 г. за определяне на първостепенния и второстепенните разпоредители с бюджет в Министерството на културата –обн., ДВ, бр. 11 от 4.02.2011 г., в сила от 4.02.2011 г., посл. изм. бр. 21 от 10.03.2017 г., в сила от 10.03.2017 г.

19. Постановление № 290 на МС от 20.10.2011 г. за одобряване на Тарифа за таксите, които събират музеите, Националният институт за недвижимо културно наследство и Националната библиотека "Св. св. Кирил и Методий" за извършване на услуги и за издаване на документи и дубликати - обн., ДВ, бр. 84 от 28.10.2011 г., в сила от 28.10.2011 г.;

20. Наредба за обхвата, структурата, съдържанието и методологията за изработване на плановете за опазване и управление на единичните или груповите недвижими културни ценности - приета с ПМС № 45 от 25.02.2011 г., обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г., в сила от 8.03.2011 г., изм. и доп., бр. 87 от 9.11.2012 г., в сила от 9.11.2012 г.

21. Устройствен правилник на Министерството на културата - приет с ПМС № 422 от 18.12.2014 г., обн., ДВ, бр. 106 от 23.12.2014 г., в сила от 17.12.2014 г., отм., бр. 98 от 8.12.2017 г., в сила от 8.12.2017 г.;

22. Устройствен правилник на Министерството на културата - обн., ДВ, бр. 98 от 8.12.2017 г., в сила от 8.12.2017 г.;

23. Правилник за устройството и дейността на Националния институт за недвижимо културно наследство- приет с ПМС № 8 от 18.01.2012 г., обн., ДВ, бр. 8 от 27.01.2012 г., в сила от 27.01.2012 г., посл. изм. бр. 103 от 29.11.2013 г., в сила от 29.11.2013 г.;

24. Наредба № Н-12 от 21.11.2012 г. за реда за идентифициране, деклариране, предоставяне на статут и за определяне на категорията на недвижимите културни ценности, за достъпа и подлежащите на вписване обстоятелства в Националния регистър на недвижимите културни ценности - издадена от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 98 от 11.12.2012 г., в сила от 11.12.2012 г., посл. изм. с Решение № 13804 на ВАС на РБ от 15.12.2016 г. - бр. 13 от 7.02.2017 г.;

25. Наредба № 4 от 21.12.2016 г. за обхвата и съдържанието на документации за извършване на консервационно-реставрационни дейности на недвижими културни ценности - издадена от министъра на културата и министъра на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г., в сила от 30.12.2016 г.;

26. Наредба № Н-3 от 6.04.2011 г. за условията и реда за създаване и поддържане на публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация - издадена от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 32 от 19.04.2011 г., в сила от 19.04.2011 г., изм., бр. 33 от 27.04.2012 г., в сила от 27.04.2012 г.;

27. Наредба № Н-3 от 26.01.2012 г. за създаването, съдържанието, поддържането, съхраняването и използването на Националния документален архив на Националния институт за недвижимото културно наследство и научния архив на музеите - издадена от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 11 от 7.02.2012 г., в сила от 7.02.2012 г., изм. и доп., бр. 11 от 7.02.2014 г., в сила от 7.02.2014 г.;

28. Правилник за устройството, организацията на работата и финансирането на Специализирания експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности - издаден от министъра на културата, обн., ДВ, бр. 48 от 24.06.2011 г., посл. изм. и доп., бр. 3 от 13.01.2015 г.;

29. Наредба Н-4 от 8.10.2013 г. за условията и реда за представяне на културните ценности – обн., ДВ, бр.28 от 28.03.2014 г., в сила от 28.03.2014 г.;

30. Устройствен правилник на Архитектурно-парков комплекс „Двореца“-Балчик, издаден от министъра на културата – обн., ДВ, бр.55 от 19.06.2001 г., посл. изм. бр.38 от 11.05.2004 г.

III. Вътрешни актове

31. Правила за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на недвижимите културни ценности –утвърдени от министъра на културата (заповед № РД 09-187 от 01.04.2015 г., заповед № РД09-146 от 17.03.2016 г., заповед № РД09-678 от 18.08.2017 г. и заповед № РД 09-180 от 16.03.2018 г.);

32. Методически указания за изготвяне на заключителни оценки (Приложение № 3 към чл.21, ал.3 от Наредба Н-12 от 2012 г.), приети от Експертен съвет на НИИКН

33. Методически указания за изработване на част „Културно-историческо наследство“ към общи устройствени планове, приети от Експертен съвет на НИИКН

34. Вътрешни правила за подготовка на нормативни актове - заповед № РД 09-95 от 31.01.2018 г. на министъра на културата);

35. Правила за деловодната дейност и документооборота в НИИКН –заповед № Р-43 от 01.10.2014 г. на директора на НИИКН;

36. Вътрешни правила за организация на административното обслужване в НИИКН – заповед № Р-43 от 01.10.2014 г. на директора на НИИКН;

Стратегически цели и приоритети в областта на културата

1.1. Като стратегически цели и приоритети на МК за 2015 г. са публикувани, определените в Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България 2014-2018 г., приоритети за управление и опазване на културното наследство.:

- Приоритет 17.4. Приемане на национална стратегия за развитие на изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм 2014-2023г.

- Приоритет 17.6. Дигитализация на културното наследство на България

- Приоритет 17.7. Прилагане на иновативни и традиционни схеми за финансиране от публични и частни регионални, национални и европейски източници.

1.2. В Програмата на управление на правителството на Република България 2017-2021 г., в рамките на Приоритети 37 „Развитие на изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм“, са определени следните цели, свързани с културното наследство:

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

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

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

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

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

Мярка 498: Осигуряване на своевременно предоставяне на статут и определяне на режими за опазване на разкрити археологически обекти.

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

Цел 137: Популяризиране на българската култура, подобряване на достъпа до културното наследство и визуалните изкуства, включително чрез нови медии, иновации и мобилни приложения.

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

Мярка 532: Засилване ролята на държавата в осигуряване на механизми за социализация и популяризиране на обектите на световното културно наследство и за подготовка на номинации за включване на нови обекти в списъка на световното наследство.

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

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

Мярка 534: Усъвършенстване на стандартите за финансиране на музеите и художествените галерии.

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

Мярка 536: Въвеждане на система за мониторинг и оценка на състоянието и дейността регионалните и общинските музеи и художествени галерии.

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

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

Бюджетна прогноза- първи етап и отчетите на бюджетна програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ към Политика в областта на опазване на движимото и недвижимо културно наследство“ по програмния бюджет на Министерството на културата

1. Бюджетна процедура – Първи етап

2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Коментар
1.1. Стратегически и оперативни цели на политиката				
<p>✚ Опазване на културното наследство и неговото социализиране като важен елемент от културната политика за по-широк достъп на по-голям кръг от населението до него; създаване на система за популяризиране на богатото ни наследство у нас и по света;</p> <p>✚ Усъвършенстване подходите на управление за разширяване участието на гражданите и бизнес сектора при вземане на решенията относно развитието и финансирането на видовете културни институти и дейности;</p> <p>✚ Активно подпомагане създаването и</p>	<p>✚ Опазване на културното наследство и неговото социализиране като важен елемент от културната политика за по-широк достъп на по-голям кръг от населението до него; създаване на система за популяризиране на богатото ни наследство у нас и по света;</p> <p>✚ Усъвършенстване подходите на управление за разширяване участието на гражданите и бизнес сектора при вземане на решенията относно развитието и финансирането на видовете културни институти и дейности;</p> <p>✚ Активно подпомагане създаването и</p>	<p>✚ Опазване на културното наследство и неговото социализиране като важен елемент от културната политика за по-широк достъп на по-голям кръг от населението до него; създаване на система за популяризиране на богатото ни наследство у нас и по света;</p> <p>✚ Усъвършенстване подходите на управление за разширяване участието на гражданите и бизнес сектора при вземане на решенията относно развитието и финансирането на видовете културни институти и дейности;</p> <p>✚ Активно подпомагане създаването и</p>	<p>✚ Опазване на културното наследство и неговото социализиране като важен елемент от културната политика за по-широк достъп на по-голям кръг от населението до него; създаване на система за популяризиране на богатото ни наследство у нас и по света;</p> <p>✚ Усъвършенстване подходите на управление за разширяване участието на гражданите и бизнес сектора при вземане на решенията относно развитието и финансирането на видовете културни институти и дейности;</p> <p>✚ Активно подпомагане</p>	<p>Посочените цели са доста общи и имат характер на стратегически. Не са определени оперативни цели, които да са конкретни и с постигането на които ще се съдейства за постигането на стратегическите.</p> <p>Няма промяна за периода.</p>

сздаването и разпространението на изкуство и на културни продукти и услуги. ✚ Разширяване на достъпа на гражданите и гостите на страната до културните продукти. ✚ Утвърждаване на българската национална и културна идентичност като част от Европейското културно пространство;	разпространението на изкуство и на културни продукти и услуги. ✚ Разширяване на достъпа на гражданите и гостите на страната до културните продукти. ✚ Утвърждаване на българската национална и културна идентичност като част от Европейското културно пространство;	разпространението на изкуство и на културни продукти и услуги. ✚ Разширяване на достъпа на гражданите и гостите на страната до културните продукти. ✚ Утвърждаване на българската национална и културна идентичност като част от Европейското културно пространство;	сздаването и разпространението на изкуство и на културни продукти и услуги. ✚ Разширяване на достъпа на гражданите и гостите на страната до културните продукти. ✚ Утвърждаване на българската национална и културна идентичност като част от Европейското културно пространство;	
1.2. Показатели полза/ефект за обществото от политиката				
В таблицата за показателите полза/ ефект за обществото от изпълнението на политиката няма формулирани показатели за програма „Опазване на недвижимо културно наследство“	В таблицата за показателите полза/ ефект за обществото от изпълнението на политиката, формулираните показатели полза / ефект са идентични с показателите за изпълнение за програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ с № 1,4,7	В таблицата за показателите полза/ ефект за обществото от изпълнението на политиката, формулираните показатели полза / ефект са идентични с показателите за изпълнение за програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ с № 1,4,7	В таблицата за показателите полза/ ефект за обществото от изпълнението на политиката, формулираните показатели полза / ефект са идентични с показателите за изпълнение за програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ с № 1,4,7	Формулираните показатели полза / ефект за обществото от изпълнението на политиката са идентични с показателите за изпълнение за програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ с № 1,4,7 Показателите полза/ ефект не измерват

				постигане на целите на политиката
1.3. Цели на програмата				
<p>✚ Развитие на културната индустрия; въвеждане на европейски модели за опазване, управление, стопанисване и интегриране на културното наследство в съвременния живот;</p> <p>✚ Повишаване ефективността на борбата с престъпленията срещу културното наследство</p>	<p>✚ Развитие на културната индустрия; въвеждане на европейски модели за опазване, управление, стопанисване и интегриране на културното наследство в съвременния живот;</p> <p>✚ Повишаване ефективността на борбата с престъпленията срещу културното наследство</p>	<p>✚ Развитие на културната индустрия; въвеждане на европейски модели за опазване, управление, стопанисване и интегриране на културното наследство в съвременния живот;</p> <p>✚ Повишаване ефективността на борбата с престъпленията срещу културното наследство</p>	<p>✚ Развитие на културната индустрия; въвеждане на европейски модели за опазване, управление, стопанисване и интегриране на културното наследство в съвременния живот;</p> <p>✚ Повишаване ефективността на борбата с престъпленията срещу културното наследство</p>	<p>Не са променяни. Целите на програмата не са ясно определени. Формулираните показатели за изпълнение на програмата не гарантират изпълнение на целите.</p>

2. Отчет за степента на изпълнение на програмния бюджет на Министерството на културата – Програма „Опазване на недвижимо културно наследство“^{481, 482, 483}

⁴⁸¹ , БЮ № 4 от 03.07.2015 г. на МФ за формата, съдържанието и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2015 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет -бюджет/методология/програмно бюджетирание/архив <http://www.minfin.bg/bg/394>

⁴⁸² БЮ№3 от 06.07.2016 г. на МФ относно указания за за формата, съдържанието и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодieto и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2016 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет –МФ/ бюджет/методология/програмно бюджетирание - <http://www.minfin.bg/bg/241>

2.1. Описание на степента на изпълнение на заложените стратегически и оперативни цели на политиката				
Не е ясно каква е степента на изпълнение на политиката.	Представената информация не кореспондира напълно с формулираните цели и не дава представа за степента на постигането им. Отчетените показатели полза/ ефект не съответстват на посочените в бюджетната прогноза	Представената информация не дава представа за степента на изпълнение на политиката. Показателите за полза/ефект за обществото от политиката са част от показателите за изпълнение на програмата		Представената информация не дава представа за степента на изпълнение на политиката. Показателите за полза/ефект за обществото от политиката са част от показателите за изпълнение на програмата
2.2 Преглед на изпълнението на Програма „Опазване на недвижимото културното наследство“				
Прегледът на програмата не включва отчитане на постигнати резултати, а описание на нормативно определени дейности на НИИКН, дирекция „КНМИИ“ и ГДИОКН В тази част на доклада е включена цялостната дейността на ИОКН – както за движимото, така и за недвижимото културно наследство.	Прегледът на програмата не отразява постигнати резултати и не дава представа за степента на изпълнение на целите. Представена е информация за изпълнение нормативно определени функции, които не са систематизирани. В прегледа на програмата не е включена дейността на ГДИОКН.	Прегледът на програмата не отразява постигнати резултати и не дава представа за степента на изпълнение на целите. Представената информация съдържа данни за изпълнение на нормативно определени функции, които не са систематизирани. В прегледа на програмата са включени данни не само за дейността на ГДИОКН		Съгласно указанията на МФ отчетът следва да включва информация за постигнати резултати и за степента на изпълнение на политиките, бюджетните програми и представяните продукти/услуги, измерени чрез

⁴⁸³ БЮ№3 от 04.07.2017 г. на МФ относно указания за формата, съдържанието и срокове за съставяне и представяне на подробен отчет за полугодното и годината за изпълнението на програмните бюджети за 2016 г. от ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет –МФ/ бюджет/методология/програмно бюджетирание - <http://www.minfin.bg/bg/241>

		относно недвижимото културно наследство, но и за движимото.		показатели. Информацията не включва степен на изпълнение на целите и резултати, а представя изпълнение на нормативно определени дейности. В 2015 и 2017 г. в прегледа на програмата е включена цялостната дейността на ГДИОКН, а в отчета за 2015 – изобщо липсва информация.
--	--	---	--	---

2.3 Отчет на показателите за изпълнение на програмата

Част от показателите за изпълнение на програмата като формулировка и стойност преповтарят показатели „полза/ефект“; за някои от тях липсват планови данни, За показател – издирване, изучаване и определяне на режими за опазване е посочена пониска стойност, без да са посочени факторите и	Не са отчетени всички заложи показатели за изпълнение-липсват данни от ГДИОКН.	Липсват планови данни за показателите за изпълнение на програмата, поради което не може да се анализира тяхното изпълнение.		Част от показателите за изпълнение на програмата като формулировка и стойност преповтарят показатели „полза/ефект“. За някои от показателите за изпълнение на програмата липсват планови данни, поради което не може да се
---	--	---	--	--

причините, които са оказали въздействие върху непостигането на заявените целеви стойности, съгласно указанията на МФ				анализира тяхното изпълнение.
--	--	--	--	-------------------------------

Приложение № 5

Разходи по бюджета на МК в тригодишната бюджетна прогноза - първи етап и утвърдени разходи по бюджета за периода от 01.01.2015г. до 30.06.2018 г.

Година	Показатели	Политика в областта на опазване на движимото и недвижимо културно наследство(хил.лв.)	Бюджетна програма "Опазване на недвижимо културно наследство"(хил.лв.)
2015	Бюджетна прогноза -първи етап	53 453,0	34 891,0
	ЗДБРБ	13 590,6	4 405,9
	Уточнен план	14 614,4	4 669,0
	% промяна на уточнен план спрямо ЗДБРБ	7,53%	5,97%
	% на уточен план спрямо прогноза	27,34%	13,38%
2016	Бюджетна прогноза -първи етап	51 568,8	31 893,7
	ЗДБРБ	13 890,8	3 610,9
	Уточнен план	19 403,2	4 959,6
	% промяна на уточнен план спрямо ЗДБРБ	39,68%	37,35%
	% на уточен план спрямо прогноза	37,63%	15,55%
2017	Бюджетна прогноза -първи етап	48 696,8	21 904,3
	ЗДБРБ	17 701,8	4 610,9
	Уточнен план	16 445,1	2 970,9
	% промяна на уточнен план спрямо ЗДБРБ	-7,10%	-35,57%
	% на уточен план спрямо прогноза	33,77%	13,56%
към 30.06.2018 г.	Бюджетна прогноза -първи етап	35 300,4	12 194,5
	ЗДБРБ	18 949,8	5 486,9
	Уточнен план	19 050,5	5 586,9
	% промяна на уточнен план спрямо ЗДБРБ	0,53%	1,82%
	% на уточен план спрямо прогноза	53,97%	45,81%

Структура на разходите по бюджетна програма "Опазване на недвижимото културно наследство" за периода 2015-2018 г

Видове разходи (лв.)	2015 г.			2016 г.			2017 г.			30.06.2018 г.		
	ЗДБРБ	уточнен план	отчет	ЗДБРБ	уточнен план	отчет	ЗДБРБ	уточнен план	отчет	ЗДБРБ	уточнен план	отчет
I.Общо ведомствени, в т.ч.	3 402 170	4 224 649	4 047 578	2 607 170	4 840 489	4 816 575	2 607 170	2 372 920	768 389	2 483 200	2 483 200	686 348
Персонал	1 083 870	1 057 104	822 600	1 083 870	873 812	856 488	1 083 870	978 433	979 135	959 900	959 900	487 951
Издръжка	1 523 300	647 544	643 775	1 523 300	476 910	470 320	1 523 300	560 241	472 733	1 523 300	1 523 300	198 397
Капиталови разходи	795 000	2 520 001	2 581 203	0	3 489 767	3 489 767	0	834 246	-683 479	0		
II. Администрирани разходи, в т. ч.	1 003 700	1 577 901	14 247 305	1 003 700	1 045 977	1 045 977	2 003 700	1 876 149	1 551 352	3 003 700	3 003 700	95 695
Разходи за членски внос и участие в нетърговски организации и дейности в областта на недвижимото културно наследство	3 700	6 125	6 125	3 700	6 123	6 123	3 700	6 180	6 180	3 700	3 700	5 695
Консервационно-реставрационни работи за създаване и опазване на културните ценности-ЗКН	500 000	448 472	448 472	500 000	449 860	449 860	1 000 000	940 139	617 880	1 500 000	1 500 000	

Теренни археологически проучвания и теренна консервация на недвижими археологически културни ценности - ЗКН	500 000	705 721	705 721	500 000	589 994	589 994	1 000 000	929 830	927 292	1 500 000	1 500 000	
Планове за опазване и управление		48 000	48 000									
Проекти по ОПРР		369 583	17 347 218									
Предоставен трансфер към МФ			52 944									
сторнирани разходи от предходни години по ОПРР и БГ08			-4 361 175									
Теренно археологическо проучване на археологически обект "Хераклея Синтика"											100 000	90 000
II. Общо разходи	4 405 870	5 802 550	18 294 883	3 610 870	5 886 466	5 862 552	4 610 870	4 249 069	2 319 741	5 486 900	5 486 900	782 043

Забележка: В отчетните данни са представени консолидираните разходи по програмата – администрирани разходи по други бюджети и сметки за средства от ЕС.

ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300100418

№	Одитни доказателства	Брой листа
1	<p>Писмо от министъра на културата – изх. № 94-00-671 от 13.06.2018 г. с приложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Рег. № 24-00-388 от 23.11.2015 г. – отчетен доклад от директора на дирекция КНМИИ в МК, относно участие в 20та Генерална асамблея на държавите – страни по Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство - Заповед РД 09-486 от 27.09.2005 г. за одобряване решението на НСОПК за деклариране на Софийски централни гробища за групов паметник на културата - Решение на МС № 443 от 8 август 3017 г. - Отчет за изпълнението на Законодателната програма на МС, приета с Решение № 433 - правила за избор на обекти и определяне на дейности за представяне на целева финансова подкрепа в областта на КРР на НКЦ - докладна записка № 94-00-240 от 15.03.2017 г. Програма за обучителен курс по реставрация, проведен в Италия - писма № 24-07-50 от 12.09.2016 г. и от 08.11.2016 г. с анализи - заповед РВ 09-95 от 31.01.2018 г. за утвърждаване на Вътрешни правила за подготовка на нормативни актове - отчетен доклад от обучителен курс – рег. № 94-00-240 от 05.04.2017 г. - писма от ГД ИОКН, относно извършен оглед на помещение в гр. Велико Търново, относно повишаване на заплатите, относно ползване на лично МПС за командировки - справка за планирани и разходвани средства за изпълнение на дейности по опазване на архитектурни обекти в градска среда за периода 2015-2017 г. - фиш за заключителна оценка - Заповед № РД 09-156 от 24.03.2016 г. - формуляр за частична предварителна оценка на въздействието 	163
2	<p>Писмо от министъра на културата – изх. № 94-00-352 от 22.03.2018 г.</p> <p>Справка за числеността на персонала в системата на МК, с функции по опазване и поддържане на архитектурни обекти в градска среда за периода от 01.01.2015 г. до 01.03.2018 г.</p> <p>Писмо изх. № 94-00-252 от 04.04.2018 г. с информация по въпроси 17 и 19</p> <p>Списък на нормативни актове, регламентиращи дейността по опазване на архитектурни обекти за периода от 01.01.2015 г. до 01.03.2018 г.</p> <p>Заповед Р-74 от 19.12.2014 г. за утвърждаване на функционални характеристики на дирекции и отдели в НИНКН, функционални характеристики</p> <p>Преглед на изпълнението по програми от НИНКН за 2016 г.</p> <p>Попълнен фиш 4 и 3 за обект „Аквариумът и музеят на Черно</p>	110

	<p>море“ в района на Морската градина Варна</p> <p>Писма за извършени разходи от НИИКН, от Национален политехнически музей, от Държавен културен институт къща музей „Панчо Владигеров“ и от Държавен културен институт „Културен център Двореца“</p> <p>Доклад до министъра на културата, относно извършена извънпланова проверка в НИИКН (рег. № 24-01-9 от 14.04.2015 г.)</p>	
3	<p>Доклад от директора на НИИКН – изх. № 9100-707 от 06.07.2018 г. и списък на НКЦ /паметници на културата/ съгласно ЗКН, на които е предоставен статут през 2018 г. с външни изпълнители и справка с обекти и лица или организация, предоставили попълнени образци на фиш 3</p>	10
4	<p>Писмо № 94-00-1389 от на МК в Отговор на МК на наше писмо №94-00-1411 от 23.08.2018 г. относно териториалните структури в Националната система за опазване на културното наследство</p>	
5	<p>Писмо от директора на НИИКН – изх. № 9100-707 от 04.05.2018 г. с приложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - протокол № 4 от заседание на Експертния съвет на НИИКН проведено на 08.02.2018 г. - методически указания за изготвяне на заключителни оценки (приложение № 3 към чл. 21, ал. 3 от Наредба Н-12 от 21 ноември на МК) за единични недвижими културни ценности от външни изпълнители - Методически указания за изработване на Част „Културно-историческо наследство“ към Общи устройствени планове - Методически указания за изработване на Част „Културно-историческо наследство“ към Общи устройствени планове – окончателна редакция след обсъждане на Експертен съвет на НИИКН от 08.02.2018 г. - Методически указания за изработване на Част „Културно-историческо наследство“ към Общи устройствени планове – предложение за обсъждане - Методически указания за изработване на Част „Културно-историческо наследство“ към Общи устройствени планове - копие на писмо на министъра на културата изх. № 33-00-43 от 27.01.2015 г. и заповед № РД 09-43 от 24.01.2015 г. (за намаляване числеността на персонала на НИИКН с 12 щатни бройки, считано от 01.03.2015 г.) - копие на писма с предложение за бюджетна прогноза - докладна записка от директора на НИИКН до министъра на културата, относно предложение за увеличаване на средствата за работна заплата и окомплектоване на числеността (№ 0401-1921 от 26.10.2016 г.) - докладна записка от директора на НИИКН до министъра на културата, относно фактическото състояние, рискове и предложения за укрепване на експертния капацитет и обслужването на дейностите по опазването на културното наследство (изх. № 0401-3718 от 17.04.2018 г.) - преглед на изпълнението на програми от НИИКН за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. 	111

	<p>ценности от територията на страната; - Правила и ред за издаване на разрешение за извършване на търговска дейност с културни ценности с културни ценности; - Правила и ред за издаване на разрешение за извършване на тръжна дейност с предмет културни ценности с културни ценности (приложени са и правилата)</p> <p>- график на планови проверки в музейни институции за 2014 г до 2018 г. с докладни записки</p> <p>- Рег. № 24-06-6 от 22.01.2018 г. – докладна записка – отчет за извършените дейности за 2017 г.</p> <p>- Рег. № 24-06-5 от 22.01.2018 г. – докладна записка – списък от дейности на ГД ИОКН за 2018 г., които ще бъдат извършвани</p> <p>- Рег. № 24-06-12 от 19.02.2018 г. – докладна записка, относно повишаване на заплатите, подобряването на условията на труд и осигуряване на допълнително застраховане</p> <p>- 1 брой диск</p>	
14	<p>Писмо от и.д. директор на дирекция КНМИИ - изх. № 04-00-352 от 30.03.2018 г.</p> <p>- заповеди за утвърждаване на Правила за избор на обекти и определяне на дейности за предоставяне на целева финансова подкрепа в областта на консервацията и реставрацията на НКЦ с правила към тях.</p> <p>- информация за средствата, които са изразходвани в периода 2015-2017 г. по бюджетна програма „Опазване на недвижимо културно наследство“ за НКЦ в градска среда</p> <p>- писма: от музей „Христо Ботев“, Калофер; от Националния литературен музей, от Националния музей „Земята и хората“, от БНФ, от НИМ, от музей „Васил Левски“, Карлово, от Национална галерия</p> <p>- копие от длъжностни характеристики – дирекция КНМИИ</p> <p>- извадка от УП на МК</p> <p>- писма с предложения по бюджетната прогноза, отчети за изпълнение на програмния бюджет</p> <p>- писмо и доклад за състоянието на съхраненост на „Старинен град Несебър“</p>	235
15	<p>Писмо от директора на НИНКН – изх. № 9100-707 от 26.06.2018 г. с приложения:</p> <p>- списък на резервати – паметници на културата</p> <p>- справка по раздел I, II и III на глава пета Опазване на НКН от ЗКН</p> <p>- справка за изменението на архитектурните обекти – НКЦ за периода 2015-2018 г.</p> <p>- списък на НКЦ съгласно ЗКН на които е предоставен статут през 2016 г., 2017 г. и 2018 г.</p> <p>- списък на НКЦ съгласно ЗКН на които е прекратен временния режим през 2016 г.</p> <p>- заповед Р-43 от 01.10.2014 г. за утвърждаване на Правила за деловодната дейност и документооборота в НИНКН и Вътрешни правила за организация на административното обслужване в НИНКН – с утвърдените правила</p> <p>- заповед Р-74 от 19.12.2014 г. за утвърждаване на</p>	158

	<p>функционални характеристики на дирекции и отдели в НИНКН с утвърдените характеристики</p> <ul style="list-style-type: none"> - докладна записка изх. № 9400-1177 от 08-02-2014 г., относно отчет за изпълнение на дейността на дирекция ЕМД - изпълнени задачи през 2015 г., 2016 г. и 2017 г. на отдел „Фотограметрия и геодезия“, план за фотограметрично и геодезично документирание на НКЦ през 2015 г., 2016 г., 2017 г. и 2018 г. - отчет на директора на дирекция РАФИССД за дейността на дирекцията в периода 01.2015 г. – 31.10.2015 г. - копия на доклади във връзка с затруднения в работата – вх. № 9400-1074 от 19.01.2016 г., вх. № 9400-1486 от 21.04.2016 г., вх. № 9400-2755 от 03.05.2017 г., вх. № 9400-2988 от 31.07.2017 г. - проект на споразумение между община Варна и НИНКН - отчет на дирекция ИДПС за периода 01.01- 30.10.2015 г. - писмо от НИНКН № 0401-3548 от 23.02.2018 г. относно предложение за бюджетна прогноза: за периода 2019-2021 г. в програма „Опазване на НКН“, за периода 2018-2020 г., за периода 2017-2019 г., за периода 2014-2016 г. и за финансово осигуряване на бюджета за 2016 г. - преглед на изпълнението по програми от НИНКН за 2016 г. - споразумение № КД-2-89 от 30.08.2017 г. между Агенция по геодезия, картография и кадастър и НИНКН 	
16	Писмо от министъра на културата - изх. № 94-00-352 от 11.04.2018 г. до ръководителя на одитния екип, относно изготвени стратегически и годишни цели на МК за 2016 г. и 2017 г.	15
17	Заповед № РД 09-188 от 16.03.2018 г. на министъра на културата, за определяне на стратегически цели на МК за 2018 г.	3
18	Писмо от директора на дирекция КНМИИ - Във връзка с предварителната одитна констатация, посочена в т. 1.2.2., приложено Ви изпращам сканирано копие на заповед № РД09-278/20.04.2018 г., с която е утвърден План за изпълнение на стратегическите цели на администрацията на Министерство на културата за 2018 година, определени със Заповед № РД09-188/16.03.2018 г. на министъра на културата заповед за утвърждаване и план за изпълнение на стратегическите цели на администрацията на МК за 2018 г.	18
19	Писмо от Главния секретар на МК – изх. № 94-00-352 от 18.05.2018 г. към № 94-00-352 от 26.03.2018 г. с приложение – Разбивка на извършени разходи по програма „Опазване на недвижимото културно наследство“ за 2015 г., 2016 г. и 2017 г.	12
20	Документи за главен секретар на НИНКН	Ел. од
21	Писмо от директора на дирекция БФСД – рег. № 94-00-352 от 30.04.2018 г. - бюджетна прогноза в програмен формат за периода 2015-2017 г. 2016-2018 г. 2017-2019 г.	187 и 1 брой CD

	<p>2018-2020 г. - отчет за изпълнението на програмния бюджет 2015 г. 2016 г. 2017 г. - диск – бюджетна прогноза</p>	
22	<p>Писмо от Главния секретар на МК – изх. № 94-00-881 от 07.06.2018 г. с приложения: - разходи за дейността на НИИКН за периода 2015-2017 г. - Финансова подкрепа за КРР за създаване и опазване на културни ценности за периода 2015-2017 г.</p>	16
23	<p>Писмо от директора на дирекция БФСД – рег. № 94-00-352 от 23.04.2018 г. с приложения: - справка за планирани и разходвани средства за изпълнение на дейности по опазване на архитектурни обекти в градска среда за периода 2015-2017 г. - копие на писма във връзка с представянето на бюджетна прогноза - копие на писмо от НИИКН № 0401-2297 от 06.03.2017 г. – предложение за бюджетна прогноза - - копие на писма до МФ, във връзка с представянето на бюджетна прогноза</p>	34
24	<p>Писмо от Главния секретар на МК – изх. № 94-00-881 от 17.07.2018 г. към изх. № 94-00-881 от 07.06.2018 г. относно, коригиране на приложение 2 – Финансова подкрепа за КРР за създаване и опазване на културни ценности за периода 2015-2017 г.</p>	4
25	<p>Писмо от директора на НИИКН – изх. № 0100-733 от 06.06.2018 г., относно зададени въпроси - възрастова структура на служителите в НИИКН за периода 2015 – 2018 г. - основни и допълнителни възнаграждения на служителите в НИИКН за 2018 г. - основни и допълнителни възнаграждения на служителите в НИИКН за 2017 г. - основни и допълнителни възнаграждения на служителите в НИИКН за 2016 г. - основни и допълнителни възнаграждения на служителите в НИИКН за 2015 г. - справка за числеността на персонала в системата на МК, с функции по опазване и поддържане на архитектурни обекти в градска среда за периода от 01.01.2015 г. до 01.03.2018 г. - писма от НИИКН до МК с предложения за бюджетна прогноза - писмо от директора на НИИКН до министъра на културата, относно предложение за финансово осигуряване по бюджета на НИИКН</p>	34
26	<p>Писмо от директора на дирекция БФСД – рег. № 94-00-352 от 29.03.2018 г. – отговори на въпрос № 13</p>	18
27	<p>Писмо от Главния секретар на МК – изх. № 94-00-1206 от 13.07.2018 г. с предоставяне на информация и приложения: - утвърдени разходи за 2018 г., уточнен план и отчетени</p>	8

	<p>разходи към 30.06.2018 г.</p> <ul style="list-style-type: none"> - справка за планирани и разходвани средства за изпълнение на дейности по опазване на архитектурни обекти в градска среда за периода от 01.01.2018 г. до 30.06.2018 г. - разходи за дейността на НИНКН за периода от 01.01.2018 г. до 30.06.2018 г. - финансова подкрепа за КРР за създаване и опазване на културни ценности за периода от 01.01.2018 г. до 30.06.2018 г. - утвърдени разходи за 2018 г., уточнен план и отчетени разходи към 30.06.2018 г. - справка за планирани и разходвани средства за изпълнение на дейности по опазване на архитектурни обекти в градска среда за първо полугодие на 2018 г. 	
28	<p>Писмо от Главния секретар на МК – изх. № 94-00-352 от 30.05.2018 г. с актуализирана справка</p> <ul style="list-style-type: none"> - справка за планирани и разходвани средства за изпълнение на дейности по опазване на архитектурни обекти в градска среда за периода 2015-2017 г. 	4
29	<p>Писмо по ел.поща от Петър Марков за финансиране на НКЦ от ФМ на ЕИП</p>	Ел. од
30	<p>Писмо от директора на ГД ИОКН, изх. № 94-00-352 от 29.03.2018 г.</p>	3
31	<p>Писмо от директора на ГД ИОКН – изх. № 94-00-671 от 10.05.2018 г.</p>	13
32	<p>Писмо от директора на ГД ИОКН</p> <ul style="list-style-type: none"> - изх. № 94-00-1374 от 15.08.2018 г. 	8
33	<p>Паметна записка от 09.05.2018 г. от проведена среща с представители на НИНКН (директори на дирекции)</p>	3
34	<p>Писмо от главния секретар на МК - изх. № 94-00-871 от 11.06.2018 г., относно, предоставяне на информация във връзка с извършвания от Сметната палата одит.</p> <ul style="list-style-type: none"> - основни и допълнителни възнаграждения на служителите в МК, с функции по опазване на АО в градска среда за периода 2015-2018 г. - възрастова структура на служителите в МК, с функции по опазване на АО в градска среда за периода 2015-2018 г. - длъжностна характеристика – регионални инспектори - договори за изпълнение на дейности - длъжностни характеристики дирекция КНМИИ 	81
35	<p>Писмо от министъра на културата – изх. № 94—00-931 от 20.06.2018 г. с приложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - справка за издадени, обжалвани и отменени актове за деклариране, предоставяне, отмяна и промяна на статут на архитектурни обекти – НКЦ за периода 2015-08.06.2018 г. - справка, относно издадените заповеди на министър/заместник-министър в следствие на решения взети на СЕСОНКЦ за периода от 01.05.2017 г. до 08.06.2018 г. - заповеди във връзка със съгласувателната процедура по чл. 84 от ЗКН - заповеди за уреждане транспортиране на документацията 	48

	във връзка със съгласувателната процедура по чл. 84 от ЗКН - справка за издадени, обжалвани и отменени актове за деклариране, предоставяне, отмяна и промяна на статут на НКЦ за периода 2015 – 2018 г.	
36	Писмо от директора на дирекция КНМИИ – изх. № 94-00-1296 от 01.08.2018 г. - копия от заповеди за създадени комисии по чл. 16 от Наредба № Н-12 от 2012 г. - копие от Проект на ЗИД на ЗКН, мотивите към него и доклад за ЗИД на ЗКН на министъра на културата - заповеди за одобрение на протоколи от експертни комисии, заповед за назначаване на държавна приемателна комисия за строеж, заповед за назначаване на комисия № А-1058 от 05.07.2018 г. - Проект за изменение на ЗКН и мотиви - Издадени заповеди по години (2015 г., 2016 г., 2017 г. и 2018 г.) за деклариране / предоставяне на статут на обекти - 1 диск	293 и 1 брой CD
37	Констативен протокол за установяване на състоянието на досиетата на декларираните архитектурни обекти и НКЦ от 26.06.2018 г. и контролни листа от проверки на процеса по деклариране и представяне на статут на обектите	177
38	- Писмо от 30.06.2018 г. относно нормативното основание за създаване на Експертния съвет на НИНКН - заповеди на директора на НИНКН за провеждане на заседание на Експертния съвет на НИНКН – три файла заповеди на директора на НИНКН за назначаване на постоянен състав на Експертния съвет на НИНКН – три файла	Ел. од
39	Писмо от главния секретар на МК – изх. № 94-00-1327 от 10.08.2018 г.	2
40	Писмо от директора на дирекция КНМИИ – изх. № 94-00-1297 от 06.08.2018 г. с Таблица 1 и Таблица 2 и 1 брой диск	10 и 1 брой CD
41	Писмо от КНМИИ от 07.08.2018 г. – актуализирани таблици 1 и 2 таблици 1 и 2	Ел. од
42	Писмо от директора на НИНКН – изх. № 9100-707/5 от 31.07.2018 г. – декларационните списъци и актове за деклариране, изготвени преди 2000 г. и 1 брой диск	34
43	Писмо от главния секретар на МК – изх. № 94-00-1327 от 06.08.2018 г. – стенограма от заседанието на Комисията по култура, гражданско общество и медиите, проведено на 18.05.2011 г. в Народното събрание на което е обсъждан ЗИД на ЗКН.	19 и 1 брой CD
44	Писмо от НИНКН от 06.08.2018 г. за непредоставяне на информация на Агенцията по вписванията	1
45	Контролен лист за документиране на извършените проверки на място и копия на документи - регистри	60
46	Принт скрийн от интернет страницата на НИНКН – меню → регистри → регистър НКЦ (09.08.2018 г.)	
47	Констативен протокол от 10.07.2018 г. - НДА	37

49	Функционална и длъжностни характеристики дирекция ЕМД и протокол за предаване и приемане от 07.08.2018 г.	95
50	Констативен протокол от 02.07.2018 г. за мониторинг на НКЦ от НИНКН	3
51	Писмо от главния секретар на МК, изх. № 94-00-1389 от 28.08.2018 г. с приложения (относно работата на регионалните инспектори) 1 брой диск	3 и 1 брой CD
52	Писмо от главния секретар на МК, изх. № 94-00-1402 от 28.08.2018 г. до ръководителя на одитния екип	11
53	Писмо от НИНКН, изх. № 9100-707/7 от 23.08.2016 г. до ръководителя на одитния екип - дванадесет писма на НИНКН (изпратени на електронната поща) от периода 2015-2018 г. с които в МК се изпращат предложения на директора на НИНКН по статута на обектите като НКЦ	1+ ел. Од
54	Писмо от директора на ГД ИОКН - изх. № 94-00-1038 от 26.06.2018 г. - изх. № 94-00-1038 от 30.06.2018 г. - 1 брой диск	4
55	Писма от Главния секретар на МК – изх. № 94-00-1074 от 28.06.2018 г. и № 94-00-1074 от 30.07.2018 г. с два диска – информация от деловодната система с данни по процедурата по чл. 84 от ЗКН	2 и 2 броя CD
56	Констативен протокол за документирани резултатите от извършена проверка на процедурата по чл. 84 от ЗКН	48

Препис извлечение

ПРОТОКОЛ № 7

от заседание на Сметната палата, проведено на 21.02.2019 г.

На заседанието присъстваха: Цветан Цветков, председател на Сметната палата, Горица Грънчарова-Кожарева и Тошко Тодоров, заместник-председатели на Сметната палата и членове проф. Георги Иванов и Емил Евлогиев.

Приети одитни доклади	Мотиви при гласуване „против“
<p>По т. 2: Одитен доклад № 0300100418 за извършен одит на изпълнението „Опазване и поддържане на обекти на архитектурното наследство в градска среда“, за периода 01.01.2015 г. до 30.06.2018 г. Начин на гласуване: Цветан Цветков, председател на СП – за Горица Грънчарова-Кожарева, зам.-председател на СП – за Тошко Тодоров, зам.-председател на СП – за Проф. Георги Иванов, член на СП – за Емил Евлогиев, член на СП – за Против – 0</p>	<p>.....</p>