

СЛУЧАЯТ СКАПТОПАРА
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ЗАКОНОНАРУШЕНИЯ

Красимира Лука

Българско археологическо сдружение

**(Доклад на заседание на Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет, 31
май 2019 г.)**

Археологическият обект, станал известен като „Скаптопара“, е разположен източно от съвременния град Благоевград и заема площ от около 6000 кв. м. Представлява антична вила (извънградско имение), съществувала в рамките на II-VI в., която за момента е втората по големина, известна в България (след тази при Чаталка, Стара Загора).¹ При разкопките са открити архитектурни детайли (мраморна украса), подово отопление (хипокауст), четири периода на обитаване, свидетелства за производствена дейност (печи за строителна керамика), 40 помещения, запазена водопроводна система, огромно количество находки (включително и останки от тъкани), военна диплома и пр.

Причина за разкриването на този забележителен културен паметник е строителството на магистрала Срума, под чието трасе попада археологическият обект. Разкопките са финансирани от Агенция пътна инфраструктура с обществени поръчки на два етапа² с обща стойност 3 110 866,00 лева. В процеса на проучване силна медийна кампания привлече обществен интерес с новината, че е открито древното селище Скаптопара.³ Неочаквано, както за обществеността в Благоевград, така и за научните среди, през лятото на 2018 г. в общественото пространство гръмна новината, че „Скаптопара ... не е Скаптопара“ и че разкритите древни останки не представляват интерес?!⁴ В основата на този „завой на 180 градуса“ се оказа Официално изявление на НАИМ при БАН (Национален археологически институт с музей при Българската академия на науките) относно спасително археологическо проучване край с. Зелен дол

¹ К. Лука, Културно-историческа стойност и интерпретация на новооткрития обект при с. Покровник, община Благоевград, <http://scaptopara.archbg.net/site.php>

² Обществена поръчка № 878 на стойност 611 970,00 лв. и обществена поръчка № 929 на стойност 2 498 916,00 лв.

³ „Археолози на път да открият римското селище Скаптопара“, в. Монитор, 26.11.2017 г.; „Вагалински: Древното селище край Благоевград най-вероятно е част от Скаптопара“, Кмета.bg, 4.05.2018 г.; „Боил Банов: Благодарение на строителството на АМ „Струма“ беше открит Скаптопара“, Btv новините, 10.05-2018 г.

⁴ „Откритото край Благоевград антично селище не е Скаптопара“, в. Дневник, 27.08.2018 г.; „Скаптопара ... не е Скаптопара. Строителството на АМ Струма продължава“, Btv новините, 26.08.2018 г.

и Покровник, гр. Благоевград⁵, където се подчертава, че „Сградите, които се откриват на терена са предимно в основи и имат нетраен градеж от камък на глинена спойка или на суха фуга“ и че „не се налага изместване на трасето или промяна на проекта, поради нетрайния характер на конструкциите“.

Разбира се, несъответствието между гръмките новини за откриването на уникална находка и последвалото принижаване и „затишие“, предизвика остра обществена реакция. Бяха организирани поредица от граждански протести, в социалната мрежа Facebook групата „Спаси Скаптопара“ набъбна до 14 000 поддръжници. Обществеността настояваше за ЗАПАЗВАНЕ НА ОБЕКТА И ИЗМЕСТВАНЕ ТРАСЕТО НА МАГИСТРАЛАТА!

Принципът „Глас Народен – Глас Божи“ е залегнал в Закона за културното наследство, където още в първите изречения ясно се казва: *„Културните ценности са обществено достояние и се ползват със закрила от държавни и общински органи в интерес на гражданите на Република България“* (ЗКН, чл. 2, ал. 2). В този контекст, след серията от протести, петиции и писма до различните институции (включително български, европейски, UNESCO, ICOMOS), случаят би трябвало да се счита решен в полза на гражданите. Фактът, че това не се случи е силно обезпокояващ и предизвиква основателно съмнение не само за ефективността на законодателството, свързано с опазването и защитата на историческите паметници, но и в заложените механизми на превенция от злоупотреби в отношенията „държавна администрация – обществен интерес.“

Любопитно е да се припомни, че през 2012 г. избухна скандал, наречен за краткост *„Наука ли е археологията?“*. Той беше предизвикан от опита да се синхронизира българското с европейското законодателство в частта, касаеща усвояването на европейски средства при археологически разкопки, свързани с изграждането на големи инфраструктурни проекти, финансирани от Оперативна програма „Транспорт“. Разпоредбите на Закона за обществените поръчки (ЗОП) по това време вменяват, че всяко юридическо лице, притежаващо качеството възложител по смисъла на чл. 7 е длъжно да разходва средствата си чрез процедури за възлагане на обществени поръчки, когато е налице обект на обществена поръчка по смисъла на чл. 3 от ЗОП и когато стойността на разхода надхвърля праговете, определени в чл. 14, ал. 1 от ЗОП. Изключения са допустими само в хипотезите на чл. 4, чл. 12, ал. 1 и чл. 13, ал.

⁵ <http://naim.bg/bg/content/news/600/857/808/>

1 от ЗОП⁶. Изключението от приложното поле от закона, свързано с възлагането на услуги в областта на научноизследователска и развойна дейност (чл. 4, т. 4 от ЗОП)⁷ и опитът в ЗКН да бъде добавен текст, гласящ „*Когато възложител е лице по чл. 7 от ЗОП, теренните проучвания се възлагат при условията и по реда на Закона за обществените поръчки*“ доведе до ожесточен спор, в който опонентите на тази законодателна промяна наблягаха на факта, че археологическите проучвания са научноизследователства дейност и следователно принадлежат към изключенията от приложното поле на ЗОП.⁸

Как и защо в последвалите години се достигна до възлагане на обществени поръчки за археологически изследвания (при това без промени в ЗКН) е въпрос, който ще бъде разгледан по-долу. Тук ще наблегнем на съществения елемент, който отразява казусът „Наука ли е археологията?“, а именно – спецификата на археологическото изследване, което от една страна борави с културни материални ценности, а от друга – с научна методика и съответната интерпретация. Администрирането на тези две, логично свързани, но диаметрално противоположни категории, се изразява в две направления – „Култура“ и „Наука“. Културата е под прякото методическо ръководство на Министерството на културата на Република България, докато науката – към Министерството на образованието и науката. Фактът, че опазването, поддържането и администрирането на археологическите обекти е делегирано на Министерството на културата **на практика изключва научната оценка от приложното поле на ЗКН** – обстоятелство, което би трябвало да се оцени положително, ако подобна възможност беше предвидена в друг законодателен акт.

С поставянето на въпроса „Ценен ли е обекта Скаптопара?“ (ключов за неговото запазване или не) и след появата на Становището на НАИМ при БАН, в което „водещи експерти“ си противоречат сами на себе си, пропускът в законодателството, свързан с научната оценка (експертиза) стана видим дори и за неспециалистите. Разбира се, случаят „Скаптопара“ даде и ясен отговор на въпроса „Наука ли е археологията?“, тъй-

⁶ доп. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.

⁷ Чл. 13, ал. 1, т. 14 от ЗОП изм. и доп. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2019г.

⁸ Някои от заглавията в медийното пространство демонстрират добре този казус: „*Археолозите вече няма да спъват строителството на магистрали след законови промени*“ (в. Дневник 16.11.2012 г.), „*ГЕРБ посегна върху археологическото наследство*“ (Велиана Христора, в. Дума 12.10.2012 г.), „*С археологията ще бъде свършено*“ (Велиана Христова, в. Дума 15.10.2012 г.), „*Иманярите стават археолози. ГЕРБ иска разкопките да се възлагат на обществени поръчки*“ (в. Галерия 03.10.2012 г.), „*Доц. Людмил Вагалински: Скандално е разкопките да се разиграват на търгове*“ (Даринка Илиева, в. 24 часа 11.10.2012 г.), „*Доц. Тотко Стоянов: на послушните археолози се дават повече пари*“ (Филипа Тодева, iNews 11.10.2012 г.), „*Проф. Вагалински: Очевидно промените в Закона за културното наследство са лобистки*“ (Новината, 02.12.2012 г.).

като използването на Становището на БАН в подкрепа на тезата, че обекта трябва да бъде разрушен, доказва необходимостта от научна оценка на археологическите паметници. Как и под каква форма обаче, тази научна оценка присъства в съществуващата система за опазване на културното наследство и до каква степен тя е „свободна“ (в съответствие с чл. 23 на Конституцията на Република България)?

Още през 2014 г. проф. Иля Прокопов предупреждава, че:

„Множество наследени от миналото проблеми ерозират експертната дейност специално в областта на историческите и археологически ценности. Накратко те могат да се формулират така:

- приемане и поставяне на служебни лица в позицията на „независими експерти“;

- допускане на възможността за пренасяне на професионално и личностно противопоставяне, както и инерции от служебните взаимоотношения от институциите в полето на съда;

- изключително притеснителна е констатацията на български експерти в областта на културните исторически и археологически ценности за пренасянето чрез процеса на експертиза не само на личностни, но и научни проблеми в залите на съда;

- не са изключение и безспорни конфликти на интереси.⁹“

С приемането на Закона за културното наследство през 2009 г., с който е отменен Законът за паметниците на културата и музеите се отменят и действащите подзаконовни актове, включително и „Правилник за провеждане на теренни археологически изследвания в Народна република България“¹⁰ и „Правилник за провеждане на теренни археологически проучвания в Република България“¹¹ – и двата съдържащи ясни разпоредби, свързани с научната дейност в областта на археологията, съответно: **„Научното ръководство на изследователската дейност в областта на археологията в НРБ се осъществява от Археологическия институт с музей на БАН“** (ППТАИНРБ, чл. 10) и **„Археологическият институт и музей при БАН организира, координира и контролира археологическите изследвания в Република България“** (ППТАПРБ, чл. 7).

⁹ Иля Прокопов, „Приложна история: Експертиза на исторически и археологически ценности в Република България.“ Автореферат на дисертационен труд за получаване на научната степен Доктор на историческите науки, София-Благоевград 2014.

¹⁰ Действащ до 1997 г.

¹¹ ДВ бр. 12/07.02.1997 г.

Тъй-като новото законодателство декларира принципа на *„децентрализация на управлението и финансирането на дейностите по опазване на културното наследство“* (ЗКН, чл. 3, ал. 1, т. 2) е създадена нова система на управление, разпределена между няколко ведомствени комисии към МК, Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН) и НАИМ при БАН. В резюме отговорностите на тези инстанции, свързани с археологическото културно наследство изглеждат така:

Инспекторат за опазване на културното наследство към МК. Инспекторатът осъществява контрол за спазването на изискванията на този закон и на издадените въз основа на него актове, свързани с извършване на теренни и подводни археологически проучвания (ЗКН, чл. 15, ал. 2, т. 1);

Съвет за теренни проучвания към МК. Дава експертно становище за даване и отнемане на разрешение за извършване на археологически теренни проучвания (ЗКН, чл. 149, ал. 4, т. 1);

Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности към МК. Прави предложения за възлагане на експертизи по въпроси извън неговата компетентност (ЗКН, чл. 64, ал. 2 и Правилник за устройството, организацията на работа и финансирането на СЕСОНКЦ, чл. 4, т. 1).

Национален институт за недвижимо културно наследство. Издирване и изучава недвижими културни ценности, с изключение на археологическите (ЗКН, чл. 57, ал. 1);

Национален археологически институт с музей при БАН. Координира и чрез годишните отчетни сесии методически контролира теренните археологически проучвания в Република България (Наредба за извършване на теренни археологически проучвания № Н-00-0001/14.02.2011 г., чл. 28, ал. 1).

Очевидно е *отпадането от новата законодателна система на отговорността за „научното ръководство на изследователската дейност в областта на археологията“*. Значително са занижени и методическите изисквания за провеждане на археологически разкопки – например разделът „Научна документация“ в ППТАИНРБ съдържа 10 самостоятелни члена, докато в новата Наредба № Н-00-0001 изискванията за „Теренна документация“ са описани в един-единствен член 23.

Налага се изводът, че **в съвременното законодателство липсва регулирана система за извършване на научна експертиза на археологически обекти!**

Изискванията към археологическите разкопки са нищожни, а контролните функции на НАИМ при БАН са *post factum* (след приключване на разкопките).

Защо и на какво основание в такъв случай Становището на НАИМ при БАН беше използвано от различните институции като водещо в определянето съдбата на обекта при Благоевград?

Конфликт на интереси, заложен в Закона за културното наследство

Делегирането на правомощия, свързани с научната оценка на археологическите обекти се съдържат в два раздела на ЗКН и двата от които могат да бъдат разглеждани като „остатъчни“ от отменения ЗПКМ и противоречащи на вече цитирания принцип на „децентрализация“, деклариран в чл. 3 на ЗКН. Тези „разпоредби“ обаче по неясна логика „запушват дупката“, отворена от липсващия и до сега законодателен акт, регламентиращ научната дейност в археологията и като резултат генерират конфликт на интереси поради неясната си позиция в цялостната система за опазване на културното наследство.

Схема 1. Инвестиционни проекти => Спасителни разкопки => Разрешително за разкопки => Директор на НАИМ при БАН.

Според разпоредбите на ЗКН Осъществяването на инвестиционни проекти на физически и юридически лица в територии, за които има данни за наличие на археологически обекти, задължително се предхожда преди началото на строителните работи от спасителни теренни археологически проучвания, с които се установява дали няма да бъдат засегнати или нарушени археологически обекти (Чл. 161, ал. 1). Когато теренните проучвания са спасителни или се извършват с цел издирване на археологически обекти с неструктивни методи, разрешението за тях, с изключение на случаите по ал. 3, се издава от председателя на Съвета за теренни проучвания или от оправомощен от него със заповед член на съвета. За издаденото разрешение председателят незабавно уведомява министъра на културата (Чл. 148, ал. 2). Съветът за теренни проучвания се състои от председател - директора на НАИМ при БАН (Чл. 149, ал. 1).

Схема 2. Приемане на приключили теренни археологически проучвания => Доклад с научна оценка за разкритите археологически структури (Комисия по чл. 158а от ЗКН).

Какво означават тези разпореджения на практика и каква е тяхната роля при разглеждания тук случай с археологическия обект „Скаптопара“?

Първата от двете схеми делегира изключителни права на Директора на НАИМ при БАН. Всички големи инфраструктурни проекти и всички археологически разкопки, свързани с тях, се определят от законодателя като „спасителни“. Никой археолог или организация (включително университетски институции, музеи и пр.) не могат да участват или да работят по такива проекти без едноличното „разрешение“ на Директора на НАИМ! По този начин институцията, която той оглавява, се превръща в единствен правоимащ участник във всички обществени поръчки за археологически разкопки.

Втората от двете схеми се базира на член, добавен през 2011 г. (чл. 158а), който очевидно има за цел да даде някаква „научна оценка“ на провежданите разкопки. В случая със „Скаптопара“ съставът на тази комисия е от седем „експерти“: двама представители на ведомствени комисии към МК, двама представители на НИИКН, двама от НАИМ при БАН и един от Софийския университет „Св. Климент Охридски“¹². Експертният състав на подобна комисия би бил безспорен, ако пренебрегнем разпоредбите на ЗКН, разгледани по-горе. На практика представителите на МК не се ангажират с експертно становище (а само с административен контрол), представителите на НИИКН не би трябвало да участват, тъй-като чл. 57, ал. 1 на ЗКН изключва тяхна експертиза по отношение на археологическите паметници. Университетите като научни институции също са изключени в същия чл. 57. Единствено разпоредбите на Наредба № Н-00-0001 дават право на представителите на НАИМ при БАН да контролират методически археологическите разкопки (чл. 28, ал. 1).

При разглеждания тук случай обаче, НАИМ при БАН е страна по договор Д-34/21.08.17 г. с Агенция пътна инфраструктура и е „изпълнител“ на услуга по обществена поръчка на стойност 2 489 916 лв.¹³ В този случай НАИМ не може да бъде също и „контролиращ“ или „оценяващ“ изпълнението на услугата.

Резултатът от действието (или взаимодействието) на тези две схеми, и двете свързани с осъществяването на големи инфраструктурни проекти, е общо 17 обществени поръчки с възложител АПИ в периода юли 2016 – август 2018 г. на обща стойност **10 746 741,92 лв.**, възложени на един единствен изпълнител – НАИМ при БАН.

Тук отново трябва да се върнем на въпроса „Как и защо се достигна до възлагане на обществени поръчки за археологически изследвания?“ На първо място, разбира се,

¹² Заповед РД9Н-43/04.05.2018 г. на министъра на културата.

¹³ Обществена поръчка Ид. № 292.

това са изискванията на самия ЗОП и големите суми европейски средства, отпускани за този вид „услуги“ (археологически проучвания). На второ място, обаче, са именно двете описани по-горе схеми, които позволяват НАИМ при БАН да бъде едновременно изпълнител, оценител и единствен участник в разпределението на тези средства.

Юридически въпрос и не в компетенциите на автора е съмнението дали проведените процедури за възлагане на обществени поръчки за археологически разкопки противоречат на чл. 13, ал. 1, т. 15 от ЗОП. Със сигурност, обаче, са нарушени принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция и пропорционалност. При участието само на един изпълнител е трудно да бъде коментиран и критерият „най-изгодна оферта“, което обяснява и изключително завишените бюджети на услугата „археологически разкопки“.

За съжаление, описаните до тук две „схеми“ на делегиране на правомощия, свързани с научната оценка на археологическите обекти имат още едно, изключително негативно последствие. То се изразява в повтаряне (почти без изменение) на Становището на НАИМ при БАН за научната стойност на обекта „Скаптопара“ като фразите „нетраен градеж“, „само три сгради с експозиционна стойност“ и „трябва да бъдат преместени“ се повтарят в документите на цялата йерархична структура от звена, ангажирани с опазването на историческите паметници (Инспекторат за опазване на културното наследство, Комисии по чл. 158а, Специализиран експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности).

При липсата на реален законодателен акт, регламентиращ експертната дейност при археологическите обекти, прехвърлянето на отговорност и вторачването в „правоимащата“ институция са нормални последици от една недомислена и вкопчена в миналото централизирана система. Това „експертно“ становище, обаче, отговаря право пропорционално на интересите на възложителя (Агенция пътна инфраструктура), от чиято страна е заплатена огромна сума, за да бъде разчистен и освободен за строителство терена. Изключително тревожен е мотивът, който се прокрадва зад определението „правилно научно становище“ и който е свързан с **опит за контрол върху научните изследвания**.

Не е случаен фактът, че регламентирайки т.нар. „общоприложими изключения“ в чл. 13 на ЗОП, законодателят изключва научноизследователската дейност в случаите, когато не е изпълнено следното условие: „ползите възникват изцяло за възложителя, за да ги използва при извършване на дейността си“ (чл. 13, ал. 1, т. 15 от ЗОП). По този начин съвсем основателно се избягва хипотезата за манипулиране на научните

резултати, когато те имат по-широко приложение от ползите, възникнали за възложителя.

Накрая ще трябва да обосновем и още една тревожна тенденция, дължаща се на централизирането и съсредоточаването на изключителни права в ръцете на една единствена личност (Директорът на НАИМ при БАН), а именно – възможността за административни нарушения. Пример откриваме отново в случая „Скаптопара“ и по-конкретно в клаузите на договор Д-34/21.08.17 г., Приложение № 2, т. 4.7, където е употребена фразата *„лицата, които са посочени, че ще получат разрешение за теренно археологическо проучване“*. Издаването на разрешение за теренно археологическо проучване е регламентирано в чл. 150 и 151 на ЗКН с изисквания за най-малко 15 броя документи (в случаите за спасителни разкопки още повече). Според разпоредбите на Наредба № Н-00-0001, лицето, кандидатстващо за разрешение следва да е преминало и през „годишна отчетна сесия“, чрез които НАИМ при БАН „методически контролира“ теренните проучвания. Не съществува юридическо основание, въз основа на което една година по-рано може да бъде посочено лице, „което ще получи разрешение“! Това може да се случи само когато е налице административно нарушение на ЗКН и превишаване на служебни правомощия поради факта, че изпълняващият и контролиращият е една и съща институция.

Последният пример, на който ще обърна внимание, е свързан отново с договор Д-34/21.08.17 г., Приложение № 2, т. 2.1, според която „Научният ръководител е длъжен да осигури теренна консервация на археологическия обект и на находките, в случай че се налага“. Тази клауза съответства на чл. 153, ал. 1, т. 4 на ЗКН, според който „Лицето, получило разрешение за извършване на теренно проучване е длъжно да осигури финансово и организационно теренна консервация“. Съмнения за пряка договореност и съответно за неправомерно изразходване на публични средства предизвиква Обществена поръчка Ид. № 1191 за „Извършване на аварийни консервационни работи“ на същия археологически обект, за което отново е сключен договор между НАИМ при БАН и АПИ (Д-125/20.12.2018 г.) на стойност 6 000 лв.

Защо се налага това допълнително финансиране и защо не са изпълнени клаузите, заложили в предходния договор е въпрос, на който ръководството на АПИ би трябвало да даде изчерпателен отговор. Факт е, че намесата на Агенция пътна инфраструктура в компетенции, свързани с археологическите разкопки (като

организиране на изложби с археологически артефакти¹⁴ и консервация и реставрация на археологически структури¹⁵) насочва към пряка взаимовръзка между ръководствата на агенцията и НАИМ при БАН и към съмнението за преразпределяне на средства помежду им.

За съжаление подобна неприсъща симбиоза освен вече посочените по-горе недостатъци, има за краен ефект и изключително плачевни и видни с просто око последици – тотално и некомпетентно разрушаване на археологическия обект „Скаптопара“, непрозрачната процедура при избор на проектант ("Вени дизайн"), неяснота за изхарчените средства и ангажираните специалисти.

В заключение ще трябва още веднъж да подчертаем, че липсата в българското законодателство на ясни критерии за научна оценка са в основата на всички тревожни явления, включително опит за контрол на научните изследвания, пренебрегване на принципите за равнопоставеност, недопускане на дискриминация, свободна конкуренция и пропорционалност (залегнали в ЗОП), едновременно с основни принципи, гарантирани от сами Закон за културното наследство (защита на обществен интерес, децентрализация, публичност и прозрачност). Злоупотребата със средства е естествена последица от действието на тези явления, но най-голямата загуба за българското общество е безпрецедентното унищожаване на българската историческа памет.

Посочените още през 2014 г. от проф. Иля Прокопов ерозивни практики в областта на историческите и археологическите ценности („назначени“ експерти, личностни и научни проблеми, конфликт на интереси) се нуждаят от спешно законодателно решение, което ако не бъде осъществено ще задълбочи негативните последици, включващи злоупотреба с обществени и европейски средства и некомпетентна намеса в културните паметници.

Краткият списък на необходимите промени, които не търпят отлагане е следния:

1. Отделен законодателен акт, регламентиращ научната експертиза в областта на археологическото наследство, включително повишаване на изискванията за извършване на теренни проучвания, премахване на дискриминационни текстове в ЗКН, свързани със системата за издаване на разрешителни (например чл. 150, ал. 1, т. 4) и

¹⁴ „АПИ прави изложба с археологическите находки, открити при строителството на магистрала Струма“, OFFNews, 14.02.2019 г.

¹⁵ „Готов е проектът за преместване на археологическите ценности, открити по трасето на АМ "Струма", АПИ Пресцентър, 09.02.2019 г.

професионална регистрация и осигуряване на реален, качествено измерим контрол чрез система от методически изисквания.

2. Премахване на текстове в ЗКН, които противоречат на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, включително участие на длъжностни лица във ведомствените комисии към МК (Съвет за теренни проучвания, Експертен съвет за опазване на недвижимите културни ценности), въвеждане на изискване за декларация за търговски, финансов или друг делови интерес в тези комисии, въвеждане на изискване за публичност и прозрачност на тяхната дейност, въвеждане на гражданска квота.

3. Премахване на възможността за еднолично издаване на разрешителни за спасителни теренни проучвания от Директора на НАИМ при БАН.

4. Прекратяване на практиката на обществени поръчки при археологическите проучвания чрез създаването на самостоятелни археологически отдели към големите държавни строителни компании с цел осъществяване на археологически проучвания при необходимост.