

Сборник с доклади

ОТ МЕЖДУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ

НА ТЕМА

ПРАВО И КУЛТУРНИ ЦЕННОСТИ

**ОРГАНИЗИРАНА ОТ ЮРИДИЧЕСКИЯ ФАКУЛТЕТ НА
ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“**

И

ИНСТИТУТА ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО ПРИ БАН

ПЛОВДИВ, 16.11.2018 г.

**Българска академия на науките
Институт за държавата и правото**

София, 2019 г.

*Конференцията се проведе с любезното съдействие и подкрепа на:
Фонд „Научни изследвания“ при ПУ, проект ЧФ-18-ЮФ-008/2018 г.,
КЦМ 2000 Груп АД и Адвокатска колегия – Пловдив.*

Редакционна колегия:

Проф. д-р Ирена Илиева
Проф. д.н. Малина Новкиришка
Доц. д-р Теодора Филипова
Доц. д-р Петя Неделева
Гл. ас. д-р Гергана Гозанска
Гл. ас. д-р Ангел Шопов
Гл. ас. д-р Огнян Велев

Съставител:

Проф. д-р Ирена Илиева и гл. ас. д-р Гергана Гозанска

Научни рецензенти:

доц. д-р Надежда Йонкова и доц. д-р Петър Бончовски

© Ирена Илиева, Марина Шнайдер, Джовани Чимбало, Паоло Гарбарينو, Елизабета Фузар Поли, Летиция Казертано, Джовани Лобрано, Малина Новкиришка-Стоянова, Бойка Чернева, Христо Паунов, Радослава Янкулова, Михаил Малчев, Лейман Тюлеоглуева, Пламен Калев, Георги Пенчев, Красимир Мутафов, Даниела Дончева, Красимир Манов, Мария Михайлова, Гергана Гозанска, Паунита Петрова, Диана Маринова, Петя Константинова, Ивайло Василев, Ангел Шопов, Таня Йончева, Видин Сукарев, Ваня Иванова, Иван Кърчев, Изабела Светлозарова Петкова, 2019

Санкционната система в италианското право на културните ценности¹

Проф. д-р Паоло Гарбарино
Университет на Източен Пиемонт, гр. Верчели, Италия

The System of Sanctions in Italian Cultural Wealth Law

Prof. Paolo Garbarino, PhD
University of Eastern Piedmont – Vercelli – Italy

Ключови думи: Културно наследство; опазване на културните ценности, административни наказания; наказания

Резюме:

Значителна част от Кодекса за културните ценности и ландшафта (ККЦЛ) от 2004 г. (*Codice dei beni culturali e del paesaggio – d.l. 22 gennaio 2004, n. 42*) е посветена на санкциите (чл. 160–181). Това дава основание за твърдението, че така е оформена същинската санкционна система относно опазването на културното наследство.

Нормите на Кодекса (чл. 160–166) предвиждат предимно административни наказания, които ще представя накратко. Той съдържа и разпоредби от гражданскоправен

¹ Бих искал да поднеса благодарности за участието ми в конференцията „Право и културни ценности“, организирана от Пловдивския университет и проведена в красивия и богат на история и култура гр. Пловдив. В моя университет преподавам освен „Право на културните ценности“ и „История на римското право“. Това не трябва да изненадва. *Обща езикова и научна редакция, както и отделни пояснения в текста, направи гл. ас. д-р Ангел Шопов, който благодари на ас. д-р Васил М. Колев за мнението му по наказателноправните въпроси, предмет на изследването.*

характер, предвиждащи недействителност на сделките, извършени в нарушение на ККЦЛ. Ще разгледам и тези разпоредби, които се тълкуват противоречиво в практиката на Италианския касационен съд.

На следващо място, накратко ще се спра на нормите, в които се предвиждат наказателни санкции (чл. 169–180 ККЦЛ). Акцент ще се постави върху факта, че този Кодекс не изчерпва наказателноправната уредба относно защитените културни ценности и ландшафта, като към неговите норми се добавят и тези в НК на Италия, макар и това да създава проблеми при еднообразното им тълкуване и прилагане.

Друг аспект, който ще бъде разгледан, е фактът, че наказателноправните норми на ККЦЛ в някои случаи са предвидени за противоправни деяния, поставящи в опасност, състоящи се най-често в липсата на искане до компетентните административни органи (от системата на Министерството на културните ценности и неговите подразделения) за даване на разрешения. Тези престъпления се считат за извършени дори и съответният културен обект (т.е. културна ценност) да не е понесъл никакви вреди от тази липса на искане до административните органи. Някои учени поставят въпроса за конституционностъобразността на тези норми поради тяхното твърде общо съдържание или поради неясно определените от тях изисквания спрямо дейността на администрацията.

В заключението се разискват въпросите на ефективността на санкционната системата на закрилата на културните ценности в цялост, като се дават предложения за подобряване на нейната ефективност.

Keywords: Cultural wealth; regime of safeguarding cultural wealth; administrative sanctions, punishments

Summary:

Within the Code of cultural heritage and landscape of the

year 2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio – d.l. 22 gennaio 2004 n. 42*) a significant part is devoted to the sanctions (Articles 160–181), thus leading to the conclusion that a real and essential sanction system safeguarding the cultural heritage has been established.

The norms in the Code envisage mainly sanctions of administrative nature (Article 160–166), which I will present briefly. The Code also contains provisions regarding the invalidity of all legal acts violating the provisions of the Code itself, which seems to be entirely of civil law nature. I will also discuss those provisions, which constitute certain discrepancies in light of their interpretation by the Italian Court of Cassation.

Then, in a synthetic elaboration I will focus on the norms envisaging sanctions of criminal nature (Articles 169–180). The emphasis can actually be on the fact that this Code does not exhaust the criminal matter concerning protected cultural values and landscape but its norms are added to those in the Italian Criminal Code although this creates a possibility for manifestation of some problems when coordinating their application.

Another aspect that will be presented is the fact that in some cases the norms of criminal nature in this Code concern violations of the law related to endangering, most often consisting of the absence of request to the competent administrative authorities (The Ministry of Cultural Heritage and its divisions) for granting permissions or giving concessions: these violations are considered performed even if the relevant cultural site has not suffered any damages due to such absence. Some scholars raise the issues of the constitutionality of these norms due to their too general content or because they are founded on not so well-defined requirements of the administrative offices.

In conclusion, the issues related to the actual efficacy of the sanction system in its complex form will be discussed, by presenting some proposals for its review so that it can be more effective in the

field of protection of cultural values.

1. Уводна част

В настоящата статия ще се опитам да изложа общо основните характеристики на санкционната система, която италианският законодател е създал за защита на културното наследство. Няма да мога да направя задълбочен анализ на тази доста сложна и комплексна материя – както ще видим, тя е свързана с приложението на уредби не само на наказателното, но и на такива от административното и гражданското право. Затова ще се опитам да представя най-важните аспекти, като изложа някои критични разсъждения и като посоча най-проблемните и неразрешени въпроси.

Италианският Кодекс за културните ценности и ландшафта (ККЦЛ) (Закон № 42 от 22 януари 2004 г.), в сила от 2004 г., посвещава отделна своя част на санкциите – това е неговата част Четвърта. Кодексът е съставен от пет части: след кратка първа част (общи разпоредби); обширната втора част (чл. 10–130) урежда въпроси на културните ценности в широк смисъл на думата; третата част (чл. 131–159) е посветена на ландшафта; четвъртата част, както споменахме, предвижда санкциите, и накрая, петата част включва преходните разпоредби. Четвъртата част, от своя страна, е разделена на две глави, като първата урежда административните санкции, а втората – тези с наказателноправен характер. Всяка от тези глави, на свой ред, е разделена на два раздела, съответно посветени на санкциите, закрилящи опазването на културното наследство и на ландшафта.

От структурата на кодекса ясно личат усилията на италианския законодател за систематизиране, който се е опитал да очертае възможно най-пълната рамка на правно регулиране на културното наследство и на ландшафта. От тази гледна точка, изглежда логично да се говори за санкционна система в областта

на закрилата на културното наследство. Макар че, както ще видим по-долу, тези усилия за систематизиране, сами по себе си достойни за похвала, те не са успели да постигнат напълно целта си. Както сочи и заглавието на доклада, анализът тук е посветен единствено на санкциите, отнасящи се до закрилата на културните ценности, без да се занимавам с ландшафта.

2. Административните наказания

Те са предвидени в шест разпоредби, от които само три съдържат същински административни наказания. Става дума за:

- чл. 162 предвижда нарушенията, свързани с поставянето на табели или други рекламни средства върху сгради или зони, защитени като културно наследство, които се наказват. Странно защо чл. 162 препраща към санкциите, предвидени в чл. 23 от Кодекса за движение по пътищата (закон № 285 от 30 април 1992 г.), който забранява реклами, които могат например да отвлекат вниманието на водачите или да бъдат объркани с пътните знаци;

- чл. 165 и 166 наказват нарушенията на разпоредбите в областта на международния обмен на културни ценности. Интересно е да се отбележи, че санкцията, предвидена в чл. 165 за лицето, което прехвърля в чужбина културно наследство в нарушение на разпоредбите на Кодекса, е незначителна (77–465 евро) и по-ниска от предвидената от следващия чл. 166. Тази разпоредба предвижда глоба от 103 до 620 евро за нарушения от чисто административен характер като невръщането на компетентния административен орган „на екземпляр № 3 на формуляра, предвиден от регламент на ЕИО...“.

Останалите разпоредби, които се съдържат в главата за административните санкции, предвиждат:

- мерки за заплащане на разходите по възстановяване на културните ценности в първоначалния им вид, насочени спрямо лицата, които нарушават задълженията си по опазване и съхра-

нение на културното наследство (чл. 160) или повреждат намерени от тях предмети (чл. 161), или са отговорни за това, че културната ценност не може да бъде открита или е изнесена извън територията на страната, в нарушение на правилата, които ограничават износа в чужбина (чл. 163);

- нищожност (недействителност) на отчуждаванията, на договорите и сделките като цяло, които са извършени в нарушение на забраните, установени от Кодекса по отношение на опазването на културното наследство или без спазването на условията, предвидени от тези разпоредби (чл. 164 повтаря текст, почти дословно на предходния закон, наречен „Ботай“, който датира от 1939 г. и е бил в сила до отмяната му от ККЦЛ).

Санкционните мерки от административен характер се отнасят до конкретни случаи на нарушения, с изключение на предвидената нищожност на сделките, на която ще се върна по-нататък. Това доказва предпочитанието на италианския законодател към наказателните санкции в точния смисъл на думата, което пък води до ред последици, оказващи влияние върху ефективността на санкционната система.

Връщайки се на схемата, която изложих по-горе по отношение на мерките за заплащане на разходите по възстановяване на културните ценности в първоначалния им вид, може да се поддържа, че те имат предимно обезщетителен, отколкото наказателен характер. Повреждането на вещите или причиняването на тяхната непроследимост/неоткриваемост или изнасянето им извън територията на страната без необходимите разрешения са действия, които водят до обедняване на националното културно наследство, което включва не само културните ценности – публична, но и тези, които са частна собственост. Обектите – частна собственост, принадлежат към националното културно наследство, по арг. от чл. 1 ККЦЛ, чиято ал. 5 задължава „*частните собственици, владелци или държатели на културни ценности ... да гарантират съхранението им*“. Чл. 2, ал. 1 гласи, че „кул-

турното наследство се състои от културните и от ландшафтните ценности“, без да прави никаква разлика между обектите на публичната и на частната собственост.

Строго погледнато, ако се анализират горепосочените санкции от гледна точка на категорията на правата (които следва да се определят като субективни), би могло да се обоснове, че за държавата съществува субективното право да съхранява целостта и да поддържа доброто състояние на всички културни ценности, които принадлежат към националното културно наследство (включително и на тези, които са частна собственост). Виновното им повреждане, погиване или износ извън територията на страната води до накърняването на това право и до последваща претенция за обезщетение в полза на държавата. Тя е уредена по различен начин според различните нарушения на това право (тук посочвам заповедта за заплащане на разходите по възстановяване на културните ценности в първоначалния им вид). Определянето на размера на щетата (например в случай на загуба на културни ценности) се реализира в административно производство с всичките последици, които произтичат от това по отношение на процесуалната защита на лицето с вредоносно поведение (възможност за административна жалба срещу заповедта на министъра или за обжалването му пред регионалния административен съд). Както се знае, обезщетението не означава наказание.

Казаното досега изглежда, че има най-вече формално и класификационно значение. На мен обаче ми се струва, че то заема доста съществено място в санкционната система, която разглеждаме. Иначе казано, в областта на опазване на културното наследство италианският законодател изглежда е избрал да отдели повече място на наказателните санкции (както ще видим по-долу), отколкото на административните наказания. Типичните административни санкции, които предвиждат задължения за плащане (глоби и имуществени санкции по българското

право, съответно за физическите и юридическите лица – бел. ред. А. Ш.), всъщност са предвидени за ограничен брой случаи, като при по-многобройните и по-важните случаи се предпочита пътят на обезщетението на вреди.

3. Недействителността на сделките

Отчасти подобна дискусия може да се проведе за предвиждането на нищожността при „нарушения в сделките“ (такова е понятието, използвано в заглавието на чл. 164). Нищожността се счита за вид санкция поради това, че е била сключена сделка, забранена от правния ред. По този въпрос е полезно прилагането на широко обсъжданите римскоправни основи на нищожността, които различават *leges imperfectae*, *leges minus quam perfectae* и *leges perfectae*. От тази гледна точка ККЦЛ, поне по-голямата част от него (цялата глава I на част втора, изрично посочена от член 164), е *lex perfecta*. Друга част от ККЦЛ е *lex plus quam perfecta* в случаите, при които към нищожността се прибавя административната или наказателната санкция.

Тук обаче трябва да се каже, че съдебната практика е дала по-особено тълкуване на въпросната недействителност, придържайки се без никакво изменение към тълкуването, установено при прилагането на същата разпоредба, съдържаща се в закона „Ботай“ от 1939 г. Касационният съд твърди, че недействителността по чл. 164 от ККЦЛ е относителна (т.е. по-скоро става дума за унищожаемост – бел. ред.). Тя може да бъде предявена само от държавата, но не и от всеки, който има интерес от това, според общата уредба на нищожността, установена в чл. 1421 от Гражданския кодекс. Следователно остават изключени от правото на предявяване на нищожността както частноправните, така и публичноправните субекти (като териториалните учреждения/общности, т.е. органите на местно самоуправление и администрация – бел. ред.), различни от държавата.

Не съм съгласен с това официално тълкуване, което жертва прекалено интересите на останалите субекти на правото. Те биха могли да се окажат в ситуации, в които за тях би било от полза да обявят нищожността на неправомерна сделка с културни ценности. Например в случаите на продажба на културни ценности – частна собственост, за които ценности предварително е постъпило уведомление и поради това те подлежат на държавна закрила. По тези продажби може да възникне правото за държавата на първи купувач. Това преимуществово право може да бъде упражнено дори в случай на нищожност на продажбата (съгласно алинея втора от чл. 164 – „не се накърнява правото на Министерството да упражни преимущественото право на закупуване...“). То може да бъде упражнено дори в случаите на прехвърляне на културни ценности – публична собственост, при които действията на министъра нарушават Кодекса и са в противоречие с интересите на местните териториални общности.

В статия, публикувана преди години на руски език в списание „Закон“, се опитвах да обоснова, че горепосоченото официално тълкуване е погрешно и следва да се отхвърли. Правилното прилагане на гражданскоправните принципи следва да доведе до заключението, че нищожността, предвидена от чл. 164, може да бъде предявена от всеки, който има интерес от това. Споменатото тълкуване на съда изглежда подчертава административно-санкционния характер на тази нищожност, от което може да се препотвърди, че защитеният интерес е този за защита на националното културно наследство. Тази защита е оставена на изключителната компетентност на държавата, без да има място за едновременното опазване и на „други интереси, различни от тези на държавата“.

От друга страна, струва ми се, че този подход на съдебната практика има и недостатъка да изключва всяка възможност опазването на националното културно наследство, независимо

дали въпросната културна ценност е публична или частна, да може да бъде поверявано на широк кръг лица (не само на по-малките публични териториални общности, но също и на гражданите). По този начин, чрез възлагането на опазването на националното културно наследство на широк кръг лица, би могло да се приеме, че интересът от прогласяване на нищожността ще е закрилян от *quivis de populo*, от което би произлязъл своеобразен *actiopopularis*, по смисъла на термина съгласно римското право. Тази фигура ми се струва, че подхожда добре на разбирането за националното културно наследство като обща културна ценност.

Става въпрос за едно бъдещо тълкуване на уредбата, което повече не може да бъде обосновавано тук, но което трябва да се разгледа по-задълбочено, за да се оцени по-добре безспорната широка приложимост, която има чл. 164 от ККЦЛ. По този начин би се избегнало прилагането, зависещо изключително за преценката на администрацията на Министерството. Тя се позовава на тази разпоредба най-вече, за да въздейства (почти винаги обосновавано) върху частни актове, чрез които се отчуждават културни ценности, вместо публични актове. Така би се открило пространство за атакуване на актовете, извършени от самия министър, които се отнасят до културни ценности – публична собственост.

4. Санкциите по италианския Наказателен кодекс (НК)

Санкционната система, както беше споменато, изглежда е изградена предимно върху наказателните санкции, които ККЦЛ предвижда в единадесет разпоредби (чл. 169–180). Те представляват основната част от системата, но поставят и немалко въпроси и са източник на частични несъответствия.

С разпоредбите на ККЦЛ не се изчерпват наказателните норми в областта на културните ценности. Италианският зако-

нодател не е уредил в ККЦЛ всички наказателноправни норми. Трябва да се разгледа и НК, за да се получи пълна картина на санкциите в областта на опазване на културното наследство. Става въпрос за систематично несъответствие, което е многократно критикувано. По време на предходния парламентарен мандат бе внесен проектозакон с цел да се обединят наказанията от областта на културното наследство в специална глава от НК, която да обхване наказанията, сега предвидени от НК и от ККЦЛ. Проектът е внесен отново в сегашния парламентарен мандат и се очаква одобрението му от Сената.

За действащото право следва да се каже, че доктрината отчете като правилно, че разпоредбите на НК са насочени към наказване на увреждането или загубата на културната ценност, докато тези на ККЦЛ наказват предимно застрашаващите деяния – нарушенията на задълженията за съхранение, местоположение, предварително съобщаване на компетентния орган или поискване на предписание от същия с цел получаването на изискваните разрешения „независимо от това дали деянието е довело до вреда за културната ценност или най-малкото до конкретна опасност“ (Манес, с. 294)².

Започваме с нормите на НК:

- чл. 635, алинея 2, т. 1 наказва с лишаване от свобода от шест месеца до три години „всеки, който унищожжава, погубва,

² Съгласно българската доктрина (вж. **Стойнов, Ал.** Наказателно право. Обща част. С., Сиела, 2015, с. 282–283), с оглед на предизвиканите последици, престъпленията биват формални и реални. За да се извършат формалните, съставът им не изисква да е настъпил конкретен престъпен резултат. Обратно е при реалните/резултатни престъпления – при тях съставите им посочват негативното изменение на действителността, което е следствие от изпълнителното деяние. Те се делят на два подвида – единият вид е престъпления на поставяне в опасност, другият са увреждащите престъпления. Първите са довършени с настъпване на опасността, като не е необходимо настъпването на конкретно увреждане. При увреждащите престъпления е тъкмо обратното.

поврежда или прави изцяло или частично неизползваеми“ чужди културни ценности „с историческо и художествено значение, независимо къде се намират, или недвижими вещи, включени в територията на историческите центрове“;

- чл. 639, ал. 2 наказва с лишаване от свобода от три месеца до една година и с глоба от 1000 до 3000 евро всеки, който извън случаите, предвидени от чл. 635, обезобразява или посяга на чужди културни ценности с историческо и художествено значение;

- чл. 733 наказва с лишаване от свобода до една година или глоба в размер на не по-малко от 2065 евро „Всеки, който унищожжава, разрушава или изобщо поврежда паметник или друга **лична** вещ, чиято значителна стойност е известна ..., ако от деянието следва вреда за националното археологическо, историческо или художествено наследство“. Предвижда се освен това, че може да бъде наредено конфискуването на разрушената или изобщо повредената вещ.

НК наказва особено тежките случаи, които се състоят в унищожаването, разрушаването, повреждането на културна ценност, като се прави разлика между случая, в който ценността е чужда собственост (чл. 635, ал. 2 и чл. 639, ал. 2 НК), и този, в който ценността е лична собственост (чл. 733). В първите два случая се изисква неправомерното поведение да е умишлено, докато в следващия случай, доколкото става въпрос за обикновено нарушение – простъпка, а не за престъпление, е достатъчен какъвто и да е вид вина³. В резултат на това, ако в хипотезите на чл. 635, ал. 2 и 639, ал. 2 НК не е налице умисъл, се прилагат разпоредбите на ККЦЛ.

³ По италианското наказателно право се наказват два вида противоправни деяния (*reati*) – простъпки и престъпления (*contravvenzioni e delitti*), като за престъпленията се изисква да са умишлени и съответно се предвиждат по-тежки наказания – вж. *Dizionario giuridico*. IXed. Napoli, Simone, 2014, p. 357.

5. Наказателните санкции, включени в ККЦЛ

Видовете престъпления се отнасят предимно до нарушения на разпоредбите за опазването на културни ценности, имащи административен характер, с изключение на разпоредбата на чл. 178, която предвижда наказания за фалшифицирането на произведения на изкуството. На нея няма да се спирам.

Правната наука разграничава следните хипотези:

1. Свързани с необходимостта да се поиска издаването на разрешение за извършването на определени дейности, имащи за предмет произведения на изкуството;

2. Санкциониращи обикновеното нарушаване на основните административни правила;

3. Състоящи се в нарушаването на предписания, които не са пряко установени от закона, а представляват специфични заповеди, издавани от компетентните административни органи (министър на културното наследство като централен орган или началниците на регионалните дирекции на същото министерство).

Ето един пример от първия вид случаи: чл. 169 предвижда лишаване от свобода от шест месеца до една година и глоба от 775 до 38 743,50 евро за „*всеки, който без разрешение разруши, премахне, реставрира или извърши дейности от каквото и да е естество върху културни ценности*“; „*всеки, който без разрешението на началника, извърши отделянето на фрески, гербове, графити, надписи, табернакули и други орнаменти по сградите...*“. В сравнение с чл. 635 НК, който споменахме по-горе, този случай може да се отнася и до собствени вещи и е включен като единствена простъпка (ако имаше умисъл, щеше да се приложи уредбата на НК за престъпленията). Престъплението е извършено дори ако културното наследство не е било увредено – хипотеза, за която не може да се говори в случаите на разрушаване, но може да се открие в случаите на премахване или реставрация или извършване на как-

вито и да било работи. Има престъпление дори ако например неразрешената реставрация е извършена по правилата на тази дейност и за културната ценност е настъпила обективна полза. Следователно става дума за престъпление с абстрактно опасен характер, което се извършва от момента на непоискано разрешение, предвидено от ККЦЛ или пък поради това, че не е било получено такова. В последния случай вероятно щеше да има и умисъл. Трябва да се отбележи също и че според едно казуално съдебно тълкуване, наличието на умисъл за престъплението по чл. 169 ККЦЛ формално би го приравнило към престъпленията за увреждане, предвидени от НК, с последствието, че извършителят може да бъде обвинен кумулативно и за двете престъпления.

Що се отнася до втория вид случаи (обикновеното нарушаване на административните правила), може да споменем чл. 170 ККЦЛ, който предвижда лишаване от свобода от шест месеца до една година и глоба от 775 до 38 734,50 евро за „*всеки, който предназначи културните ценности ... за употреба, несовместима с техния исторически или художествен характер или пораждаща вреда за тяхното съхранение или цялост*“. Чл. 173 предвижда наказание лишаване от свобода и глоба от 1 549,50 до 77 469 евро за всеки, който отчужди обществена културна ценност без предвиденото разрешение или за всеки, който, бидейки задължен за това, не обяви в предвидените срокове актовете за прехвърляне на собствеността/предоставяне на владението върху културни ценности, или за всеки прехвърлител на културна ценност, който предаде тази ценност по време на срока (от шестдесет дни), в който министърът може да упражни правото си на преимуществено закупуване за същата ценност, като замести купувача.

В първия случай смяната на предназначението на културната ценност сама по себе си поражда вреда – действителна (несъвместимата употреба с историческия или художествен

характер на ценността) или потенциална, но във всички случаи конкретна, а не абстрактна (използването, пораждащо вреда за съхранението или целостта на ценността). Във втория случай обаче, неподаденото заявление за разрешение или закъснялото обявяване на прехвърлянето или, накрая, по-ранното предаване на ценността на купувача, представляват типични случаи на престъпление с абстрактно опасен характер, тъй като те се извършват независимо дали ценността е поставена в опасност за физическото си оцеляване, или е била изведена извън контрола на държавата, или се препятства държавата да упражни правото си на преимуществено закупуване.

Що се отнася до престъпленията от третия вид случаи (нарушаването на специфични заповеди, издадени от компетентния административен орган), може да се посочи например чл. 172, който предвижда наказание лишаване от свобода от шест месеца до една година и глоба от 775 до 38 734,50 евро за всеки, който не спазва предписанията, дадени от министъра за непряко опазване на движимите културни ценности. Предписанията са за отстояния, мерки и други правила, целящи да предотвратят създаването на опасност за целостта или увреждането на изгледа или осветеността (ослънчаването по см. на ЗУТ – бел. ред.), или условията на обкръжаващата среда около културната ценност (чл. 45 от ККЦЛ). При този вид престъпления най-често се споменава чл. 180 от ККЦЛ, който гласи: „*Освен ако деянието не съставлява по-тежко престъпление, всеки, който не изпълни заповед на орган, оправомощен по защитата на културните ценности съгласно настоящия Раздел [и по-точно част втора от Кодекса – бел. авт.], се наказва с наказанията, предвидени от чл. 650 НК*“, т.е. с лишаване от свобода до три месеца или глоба в размер до 206 евро.

Става дума за една от последните разпоредби на санкционната система, която повдига сериозни съмнения относно съответствието ѝ с конституционния принцип за законоустано-

веност по наказанията (чл. 25, ал. 2, от Конституцията). Чл. 180 ККЦЛ не посочва ясно съдържанието и границите на административните заповеди, чието неспазване може да бъде престъпление. От този пример става ясно кое е най-голямото несъответствие на разглежданата санкционна система – даването на приоритет на наказателните санкции пред административните. Формира се убеждението, че значимостта на защитената ценност, националното културно наследство, се нуждае от максимална защита – наказателната.

6. Заключениелни бележки: недостатъците на системата и възможни начини за преодоляването им

Нека обърнем внимание на видовете престъпления, на които преди малко направих кратък обзор. Както видяхме, почти всички от тях са престъпления с абстрактно опасен характер, с по-скоро неясно и общо предвидени елементи от своя състав. Те почти винаги са свързани с липсата на административни разрешения, изисквани от ККЦЛ, независимо от действителната вреда, нанесена на отделната културна ценност. С основание в правната теория се отбелязва, че *„това, което е от значение, не е посегателството върху самата културна ценност, ... а посегателството или възпрепятстването на упражнявания административен контрол от компетентните органи върху дейностите, засягащи“* културните ценности. Наблюдава се нещо като предвиждане на *„границата на наказателната мярка“*, което се изразява в *„санкциониране на простъпки само с абстрактно или непряко опасен характер“* за самите културни ценности. Тези простъпки *„се характеризират с презумпцията за абсолютна и необорима опасност дори с представяне на доказателството, че не е настъпило никакво конкретно посегателство за културната ценност“* (вж. Манес, с. 307). Изглежда, че законодателят е искал да предвиди наказателни санкции, които да са всеобхватни, по пък зависещи от решенията на ор-

ганите на Министерството. По този начин се защитават непряко културните ценности, които обаче би трябвало да са основният обект на закрила.

Друг недостатък, доста значим, се наблюдава при наказанията, предвидени в ККЦЛ и в НК. Тези по ККЦЛ като цяло са по-скоро леки. Малката тежест на наказанието, наред с характеристиките на разгледаните по-горе престъпления пораждат подозрението за недостатъчна ефективност на наказателните санкции в разглежданата сфера. Задължителният характер на наказателното преследване в Италия е по-скоро принципно твърдение, отколкото постоянна и безспорна практика на съдилищата. Поради значителния обем сигнали за извършени престъпни деяния, които достигат до прокуратурата, е неизбежен изборът, който дава преимущество на престъпленията, определени като имащи по-голям обществен отзвук. Остават на заден план разследванията на престъпления, считани (погрешно или основателно) за по-маловажни. Последствията се проявяват и при давността за престъплението, която зависи от размера на наказанието. Тъй като наказанията, предвидени от ККЦЛ, са относително леки, често за тези престъпления настъпва наказателна давност.

От картината, която се опитам да изложа и от накратко представените критични бележки ми се струва, че може да се достигне до следното заключение. За постигане на по-голяма ефективност на санкционната система в сферата на културните ценности, би трябвало да се извърши мащабно декриминализиране на сега предвидените престъпления. Особено за тези, които защитават осъществяването на административни дейности, независимо дали има вреда на защитените културни ценности. Наказателната санкция трябва да се запази само за най-тежките случаи като например при разрушаването или умишленото увреждане. Във всички останали случаи би следвало да се прибягва до административни наказания от парично естество

(глоби/имуществени санкции по българското право – бел. ред.), съизмерими с тежестта на случаите и дори утежнени спрямо настоящите размери. Припомням, че настоящите санкции възлизат максимум до 38 734 евро – размер, който не може да бъде пропорционален на нанесената вреда и на стойността на защитената ценност. Трябва да остане непроменено предвиждането на обезщетението за вреди и задължението за възстановяване на културната ценност в хипотезите на умишлено увреждане.

Една система, основаваща се главно върху административните наказания вместо върху наказателното преследване би имала, по моя преценка, следните основни предимства:

- органът, който налага санкцията, ще е същият, който е оправомощен за защитата и надзора на културните ценности (иначе казано министърът, подпомаган от министерството и териториалните му служби), с несъмнени предимства в срока на налагането на административните наказания и техническите способности за оценка на размера на вредите от извършените деяния;

- италианското право (Закон № 689 от 24.11.1981 г.) предвижда защита за лицето, на което се налага административна санкция. Тази защита по същество се приравнява към защитата при наказателната санкция (изискването за законоустановеност на санкциите; за липсата на обратно действие на санкционната разпоредба; изключването на обективната отговорност; изключването на отговорността, ако деянието е извършено при изпълнение на задължение или в случай на нужда или при самозащита);

- предвидена е процедура по установяване и налагане на санкцията, отново като гаранция за лицето – нарушител. Би могло да се помисли за синхронизиране на тази процедура с предвиденото в ККЦД, например за установяването на условията, доказващи издаването или отказа на разрешения;

- предвидено е правото да се оспорят налаганите санкции. Те могат да се обжалват по съдебен ред. В този случай би

могло да се синхронизират уредбите на съдебното обжалване с предвиденото от различни норми на ККЦЛ обжалване по административен ред.

Преминаването от система, насочена основно към наказателните санкции, към система, в която главна роля имат административните нарушения и наказания, струва ми се съдържа преимуществото за по-голяма бързина и сигурност при налагането на наказанието. От това безспорни ползи би извлякло националното културно наследство, което ще бъде по-добре и по-рационално защитено, като същевременно се запази сигурността на гражданите. По този начин би се осъществила пряко и деликатната функция по закрила и разумно устойчиво използване на културните ценности, която е основно право и задължение, възложено на министъра и другите органи от системата на министерството.

Трябва обаче да добавя, че разрешенията, които предвижда текстът на законопроекта за изменение и допълнение на ККЦЛ, предложен за обсъждане в Сената, са точно в обратната посока на онова, за което тук изразих предпочитания. Акцентира се върху наказателните санкции в ущърб на административните, като се предвижда даже намаляване на наказанията. Убеден съм, че този избор е неправилен. Независимо от съмненията дали е наистина справедливо (и най-вече конституционносьобразно) да се предвиждат наказателни санкции за престъпления с абстрактно опасен характер, състоящи се в нарушения на административни правила, според мен не е достатъчно да се заплашва с тежки наказания, за да се осъществи пълноценно закрилата на защитената ценност (в нашия случай – културните ценности). Преди всичко е необходимо след извършването на престъпленията бързо да се осъществи наказателно преследване, да се образува процес и да се наложи санкция.

Имам сериозни съмнения, че това може да се случи, пред-

вид обективните затруднения, пред които е изправена днес италианската наказателнопроцесуална система. За сметка на това оставам убеден, че най-доброто решение е това да се запази наказателната санкция за най-тежките случаи на нанасяне на щети на културните ценности, като се декриминализират всички настоящи престъпления, имащи „административно“ съдържание и вместо тях се предвидят адекватни и сериозни административни санкции.