ДО Г-Н ЕВТИМ МИЛОШЕВ

МИНИСТЪР НА КУЛТУРАТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

Относно предложените промени в организацията на държавната политика по отношение на авторското право и сродните му права с проекта на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Министерството на културата, публикуван на 06.10.2026 г. на https://strategy.bg/bg/public-consultations/12781

Уважаеми г-н Министър,

Ние, представляващи организации и професионални общности от различни области на културата и културните и творческите индустрии, изразяваме несъгласието си с предлаганото понижаване на институционалното равнище, на което е организирана държавната функция в областта на авторското и сродните му права, чрез премахване на самостоятелния организационен профил на дирекция „Авторско право и сродните му права“ към Министерството на културата и включването ѝ в структура, съчетаваща тази функция с конкретна секторна политика, а именно с областта на филмовото и аудиовизуалното изкуство.

Ние се отнасяме с разбиране към необходимостта от периодично оптимизиране на административните структури, поради което не поставяме под съмнение правото на Министерството на културата да определя организацията на своята администрация. В случая обаче промяната засяга институционалното място, капацитета и ефективното изпълнение на една от особено важните хоризонтални функции на държавната културна политика. За представляваните от нас правоносители това има пряко значение за защитата на техния труд и инвестиции, законосъобразното използване на произведенията, изпълненията и записите и получаването на дължимите възнаграждения.

1. Държавната политика в областта на авторското право и сродните му права има хоризонтален характер

Авторското право и сродните му права представляват обща правна и икономическа основа за широк кръг творчески дейности - литература и книгоиздаване, музика, сценични и визуални изкуства, фотография, аудиовизуална продукция, медии, дигитално съдържание и други.

Филмовото изкуство безспорно е важен сектор, в който тези права намират приложение, но е само един от многото, изброени по-горе. Поради това съчетаването на общата държавна функция в областта на авторското и сродните му права със специфична секторна функция, свързана с филмовото и аудиовизуалното изкуство, създава неподходящ институционален дисбаланс.

Използването на музикални, литературни, фотографски и други произведения, изпълнения и звукозаписи във филмови продукции не превръща защитата на съответните права в част от филмовата политика. Тези права имат самостоятелно значение и се упражняват на пазари, които далеч надхвърлят киното и аудиовизията.

Въпросът не е в наименованието или формалния статут на една дирекция, а в това дали хоризонталната държавна политика ще запази необходимата институционална самостоятелност, видимост и експертен капацитет, за да обслужва равнопоставено всички носители на права и творчески сектори.

2. Промяната създава риск от секторен дисбаланс

Поставянето на общата държавна дейност в структура, чийто предмет включва конкретен културен сектор, създава предпоставки за смесване на различни по характер политики и приоритети. Подобна конструкция затруднява гарантирането на равнопоставено институционално внимание към всички сфери, в които се реализират авторски и сродни права.

Съчетаването на секторното насърчаване с авторскоправния контрол поражда и конкретен практически риск. Новата дирекция ще подпомага развитието на филмовия сектор и привличането на продукции и инвестиции, като същевременно ще организира административнонаказателни производства по ЗАПСП. Това изисква ясни гаранции за безпристрастност и разграничаване на отговорностите, които не са изведени в проекта.

Европейската практика също показва значението на хоризонталната институционална организация на държавните политики, свързани с авторското и сродните му права. Съществуват различни административни модели в държавите членки – дейността е организирана в рамките на различни министерства или специализирани служби по интелектуална собственост. Общото между преобладаващата част от тези модели е, че държавната политика в областта на авторското и сродните му права е институционално обособена като **самостоятелна хоризонтална функция независимо от ведомствената ѝ принадлежност**. Тази практика потвърждава, че административното място може да бъде различно, но общият хоризонтален характер спрямо всички творчески сектори следва да бъде запазен.

В редица европейски държави, сред които Испания, Франция, Германия, Белгия, Румъния, Гърция, Словения и много други, авторското и сродните права са обособени в самостоятелни специализирани административни структури, отделени от такива, отговарящи за филмовата и аудиовизуалната политика. Тези примери показват утвърден подход на институционална специализация и разграничаване на компетенциите. В предложения проект не става ясно защо именно филмовото и аудиовизуалното изкуство е приоритизирано и изведено като специфичен сектор, при положение че авторското и сродните права имат хоризонтален характер и обхващат всички творчески сектори. Не са представени доказателства, че предлаганата в България структурна промяна би довела до по-ефективна защита на авторските и сродните права, нито оценка на въздействието, която да обосновава необходимостта от нея.

Това е особено съществено предвид многообразието на правоносителите и професионалните общности – автори, изпълнители, продуценти, издатели, музиканти, художници, фотографи, преводачи, режисьори и други творци и организации, чиято дейност зависи от ефективното упражняване и защита на тези права.

3. Намаляването на капацитета не съответства на разширяването на функциите

Държавната политика в областта на авторското и сродните му права не се изчерпва с участие в изработването на нормативни актове. Тя включва и други особено важни за правоносителите дейности като специализирана експертна и контролна дейност, административнонаказателни функции, взаимодействие с правоохранителни и съдебни органи, работа по колективното управление на права, както и участие в европейски и международни процеси.

Бихме искали да обърнем внимание за важността на правоприлагането и контролната дейност, включително по отношение на нелицензираното разпространение на радио- и телевизионни програми, което вече години наред нанася значителни вреди на индустрията и държавата от неплатени лицензионни възнаграждения и укрити данъци през фиктивни дружества на поставени лица. Административният капацитет на Дирекцията в момента е недостатъчен, за да покрие ефективно широкия спектър от нарушения по ЗАПСП и да създаде необходимата превенция за преустановяване на порочните практики, които продължават вече много години. Добавянето на допълнителни функции и намаляването на щата, макар и само с един човек, на практика създава сериозен риск от допълнително ограничаване на капацитета на контролната и административнонаказателна дейност на Дирекцията. Последното може да доведе до намаляване на ефективността и своевременността на правоприлагането по ЗАПСП и съответно до отслабване на защитата на авторските и сродните права в редица сектори на индустрията, в т.ч. и на пазара на разпространение на радио-и телевизионни програми.

В същото време се предлага новата структура да поеме и функциите, свързани с филмовото и аудиовизуалното изкуство и политиката в областта на медиите, без каквато и да е съществена промяна на щатния капацитет - даже напротив, предлага се намаление на състава от 13 на 12 щатни бройки. Това означава, че разширяването на обхвата на функциите се съчетава с фактическо намаляване на наличния кадрови ресурс.

Не е определен и отделно гарантиран ресурс за авторскоправната дейност. Не са представени конкретни данни за натовареността и необходимия експертен състав, които

да доказват, че тази дейност може да бъде изпълнявана ефективно при предложеното разширяване на задачите.

Трудно може да се приеме, че подобна промяна ще доведе до по-ефективно изпълнение на функциите, без да бъде представена убедителна обосновка как ще бъде осигурен необходимият експертен капацитет.

Необходимостта от засилен, а не от намален капацитет, е още по-видима в контекста на развитието на изкуствения интелект. С Регламент (ЕС) 2024/1689 (Акт за изкуствения интелект) за доставчиците на модели с общо предназначение бяха въведени изрични задължения, свързани с авторското и сродните му права: да прилагат политика за спазване на правото на Съюза в тази област, включително на запазените от правоносителите права по чл. 4, ал. 3 от Директива (ЕС) 2019/790 (чл. 26е от ЗАПСП), и да публикуват обобщение на съдържанието, използвано за обучение. Въпросът за използването на защитени произведения, изпълнения и записи от системите с изкуствен интелект е сред водещите теми в дневния ред на европейските институции. На този фон намаляването на институционалната тежест и кадровия ресурс на авторскоправната администрация в България върви в обратна посока на европейските процеси. То рискува да остави страната без необходимия капацитет да участва във формирането на европейските решения, да ги адаптира и прилага, и да защитава правоносителите в най-динамичната област на развитие на правото в последните десетилетия.

За правоносителите съществения въпрос е дали ще бъдат осигурени своевременен контрол, качествена експертиза, последователно правоприлагане и хармонизирано нормотворчество. Поради това оценката на въздействието следва да разгледа конкретно рисковете за тези дейности, вместо да приема липсата на отрицателни въздействия.

4. Предложената посока не съответства на развитието на европейската политика

Значението на авторското право и сродните му права като част от системата на интелектуалната собственост е последователно подчертавано на европейско равнище. В Плана за действие в областта на интелектуалната собственост от 2020 г. - COM(2020) 760 final[1], Европейската комисия определя защитата и ефективното прилагане на правата върху интелектуалната собственост като съществен елемент за функционирането на европейската икономика и призовава държавите членки да развиват национални политики в съответствие с европейските приоритети и **да превърнат по-добрата защита и правоприлагането в приоритет**.

Тази посока предполага достатъчен експертен и административен капацитет за подготовка на авторскоправни анализи, експертизи и становища, участие в европейските законодателни процеси и формиране на национални позиции след консултации с носителите на права, а не намаляване на институционалната тежест на авторскоправната политика.

Предложеното преобразуване на дирекция „Авторско право и сродните му права“ следва да се разглежда и заедно със създаването на дирекция „Стратегическо планиране, координация, анализ и оценка на културната политика“. Формалното запазване на отделни авторскоправни функции не е достатъчно, ако се размива отговорността за

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0760

разработването и анализа на политиката в тази област или ако тези дейности се отделят от необходимата специализирана експертиза.

Новата стратегическа дирекция има функции по координация на стратегии, анализи и консолидирани позиции и следва да използва експертизата на специализираните звена. Нейното създаване не компенсира намаляването на авторскоправния ресурс. Необходимо е ясно да се определи кой ще води съдържателната подготовка на авторскоправните политики, становищата и отговорите на България по европейски инициативи и предложенията за нормативни промени, както и как и от кого ще се осъществяват консултациите с правоносителите.

5. Необходима е ясна визия за мястото на авторското и сродните му права в културната политика

Предлаганата промяна поставя и по-широкия въпрос за **ролята, която Министерството на културата отрежда на авторското и сродните му права в съвременната културна и творческа екосистема**.

Културните и творческите индустрии са сфери, в които интелектуалният труд се превръща в културна и икономическа стойност именно чрез защитата и ефективното упражняване на авторските и сродните права. Държавната политика в тази област следва да има ясно хоризонтално измерение и да отчита интересите на всички творчески сектори, а не да бъде организационно обвързвана с един от тях.

Ако целта е създаване на обща и устойчива структурна рамка за културните и творческите индустрии, то следва да се обсъжда модел, който да обхваща всички сектори при равнопоставеност между тях, но при запазване на обособена и независима авторскоправна експертиза и контрол. Проектът не обяснява защо вместо такава обща рамка се избира съчетаването само на един сектор - кино и аудиовизия, с авторските и сродните права.

Макар и оптимизирането на административната структура да е легитимна цел, то трябва да допринася за подобряване способността на институцията да изпълнява ефективно своите функции. Самото обединяване на разнородни функции не представлява достатъчно основание, когато едновременно се разширява кръгът от задачи и се намалява ресурсът за тяхното изпълнение.

6. Нашите искания

Считаме, че специализираната държавна дейност в областта на авторското право и сродните му права следва да запази **ясно обособено институционално място в структурата на Министерството на културата**, съответстващо на нейния хоризонтален характер и значение за всички културни и творчески сектори.

Настояваме да се запази самостоятелната дирекция „Авторско право и сродните му права“ с достатъчен специализиран състав и отговорност както за оперативната дейност, така и за съдържателното разработване и анализ на авторскоправните политики.

Настояваме при преструктурирането да бъдат гарантирани:

- необходимият експертен и административен капацитет за ефективно провеждане на авторскоправната политика и изпълнение на специализираните задачи в тази област;
- институционалната независимост от конкретна секторна културна политика;
- равнопоставеното третиране на всички носители на авторски и сродни права и на всички творчески сектори;
- достатъчна институционална тежест и видимост;
- ясна водеща отговорност за авторскоправните анализи, експертизи, нормативни предложения и национални позиции на равнище ЕС;
- ясна оценка на въздействието на предлаганата промяна върху защитата, контрола и правоприлагането в областта на авторското право и сродните му права.

В заключение, подкрепяме усилията за модерна, ефективна и добре организирана държавна администрация, като считаме, че административната оптимизация не следва да се извършва за сметка на институционалния капацитет за защита на авторското право и сродните му права.

Поради това настояваме предложеното изменение да бъде преосмислено и специализираната държавна администрация в областта на авторското и сродните му права да запази ясно и самостоятелно институционално място в Министерството на културата, съответстващо на нейния обхват и значение. **Считаме, че институционалната организация на държавната политика в областта на авторското право и сродните му права следва да гарантира нейното равнопоставено прилагане спрямо всички културни и творчески сектори.**

С уважение,

Асоциация „Българска книга“
Асоциация на независимите музикални издатели и продуценти
Асоциация на професионалните фотографи
Българска асоциация на музикалните продуценти (БАМП)
Българска асоциация на филмовите, телевизионни и радио сценаристи – БАФТРС
ПРОФОН - Дружество за колективно управление в частна полза правата на продуцентите на звукозаписи и музикални видеозаписи и на артистите-изпълнители
ТеРаПро - Сдружение за защита на легалното разпространение на програми