

## **Нуждата от промени в читалищното законодателство – проблеми и перспективи (кратки бележки и коментар)**

*Доц. д-р Венцислав Велев  
Катедра „КИНТ“, УниБИТ, София*

### **The need for changes in the community center's legislation – problems and perspectives**

*Assoc. Prof. Dr. Ventsislav Velev  
Ministry of Culture, ULSIT*

Безспорно най-голямата и с най-активно присъствие в страната като културна организация е мрежата на народните читалища. Водеща своето начало от 1856 г. читалищната институция се очертава не само като най-масова, но и като най-припозната от обществото, която съчетава традиционните за българина виждания насочени към повишаване на възможността за свободен достъп до образование и култура и търсене на новото до което всеки да се докосне. В същото време читалищата са и първообраза на гражданските формирания и фактически се явяват най-старото такова у нас. Те приемат за своя основна мисия да бъдат възможно най-близо до хората по места и да са тези, които ще задоволяват техните културни потребности. Още в зората на своето възникване читалищата се очертават и като специфична организация създадена от гражданите за гражданите. Всичко това се опира и на техния характер, който намира изражение и в изградената през годините основна нормативна база, която служи като опора за развитие на общонационалното читалищно дело. Важно е да се отбележи, че към името на читалищата неминуемо се прибавя и определението „народно“, което по същество разкрива и неговия характер.

Темата за необходимостта от идентифициране на някои пропуски в действащото читалищно законодателство, както и набелязване на конкретни мерки за тяхното преодоляване, която е обект на настоящото научно съобщение, налага преди това да

се направи едно кратко хронологично представяне на законите свързани с читалищата.

Както бе отбелязано, първите читалища възникват в началото на 1856 г. По това време българският народ е част от голямата към тези години Османска империя. В сила са разпоредбите на империята, които дават известна автономност във вземане на решения от страна на отделните населяващи я народи. Това става по сила на приетите два реформени акта – султанските фермани Гюлханския хатишериф и Хатихумаюн.<sup>1</sup> Читалища се създават в различни населени места където населението е основно или с преобладаващо български характер. Възникват и в градски центрове, в които има компактни български поселнически групи.<sup>2</sup> Водени от стремежа за културно просветление българите създават свое специфично място, чиято функция е в него да се осигури възможност за общуване, запознаване с книгата и съществуващите вестници, споделяне на опита между различните поколения. Дейността им е посочена и разписана в техните устави. За първообраз се приемат уставите на първите три читалища – в Свищов, Лом и Шумен. Те се преповтарят в почти всички останали, които възникват след тях. Съществени допълнения се наблюдават в устава на създаденото читалище в столицата на империята – Цариградското българско читалище. Самият читалищен устав представлява съществен документ, който има сила само в рамките на конкретното читалище, чийто членове са го изработили, утвърдили и приели. В известна степен това е продиктувано и от възприетите от българската общност принципи отразени в дейността на формираните градски управи, които са първообраза на съществуващото и днес местно самоуправление. Необходимо е да се отбележи, че в рамките на самата Османска империя отделните устави на читалищата няма-

<sup>1</sup> Гюлхански Хатишериф – ферман, издаден на 3 ноември 1839 г. от султан Абдул Меджид I, който поставя основите на т.нар. Танзимат (епоха на реформи). С него се дават права на всички поданици на Османската империя, без разграничаване на тяхната етническа или верска принадлежност. Хатихумаюн – ферман, издаден на 18 февруари 1856 г. от султан Абдул Меджид I, с който се преповтарят част от реформите въведени с Гюлханския хатишериф.

<sup>2</sup> Читалища възникват в Истанбул, Букурещ, Белград и други големи градове на Балканите.

ли правна стойност пред османската местна или централна власт. Въпреки това, обаче, османската власт приемала и не възразявала срещу възникването и съществуването на читалищата. При прочит на отделните останали от тези години устави, се забелязва, че общото между тях се заключавало в следните принципи: учредяване на средище, в основата на което стои изградена обществена читалня, където будните и просветни българи имат възможността да се докоснат до книгата; взаимна толерантност и зачитане правата на всички посещаващи читалището; културно-просветна дейност, която е и част от борбата за национално самосъзнание и поддържане на буден български дух; подпомагане борбата за новобългарска просвета и църковна самостоятелност.<sup>3</sup> Всичко това показва, че през първите години на съществуването си читалищата функционират на базата на свои вътрешни правила (устаи), които до известна степен са синхронизирани помежду им.

След възстановяването на българската държавност читалищата активно развиват заложената от техните първостроители културно-просветна дейност. По своята същност тя е и основата на съществуването им. За кратко време техният брой нараства. Това способства за утвърждаването им като важен елемент от културния и обществен живот на българската държава.<sup>4</sup> Самите те стават катализатор за отделяни и оформяне на самостоятелни културни институти, основно в големите градове на страната. Формират се самостоятелни библиотеки, музеи, театри, различен тип културно-просветни и спортни сдружения. Всичко това поставя на дневен ред необходимостта от разработване и приемане на общи правила на работа, които нямат за цел унифициране на отделните културни институти, а поставянето управлението на тяхната дейност в съответствие с съвременните за този период изисквания. През 1883 г. в излизащото „Периодическо списание” на Българското книжовно

<sup>3</sup> **Кондарев, Никола и кол.**, Народните читалища преди Освобождението. София, ОФ, 1972.; Харбова, Елена 2006: Харбова, Елена. Българското читалище в Цариград (1866–1876) и културно-националното Възраждане. УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2006

<sup>4</sup> Макар и не пълни, данните показват, че към края на 80-те години на XIX в. броят на съществуващите читалища е малко повече от 200. До края на XX в. те вече биват около 400. Към 1910 г. вече наброяват 1076.

дружество бива публикувано „Упътване за събиране на географически и археологически материяли”, чийто автор е тогавашния министър на народното просвещение Константин Иречек.<sup>5</sup> В този документ се дават конкретни насоки и упътвания насочени основно към занимаващите се с разкриване и изследване на намерените към този момент археологически паметници – крепости, стари градове, пещери, могили и пр. Препоръчва се подобни обекти да бъдат описвани по един ясен и еднотипен за цялата страна начин. Тук не се посочват изрично читалищата като институция, която следва да прилага тези препоръки. В същото време обаче е нужно да се има предвид, че в много от читалища започват да се оформят наченките на музейни сбирки (колекции), както и че почти всички занимаващи се с история и археология са и читалищни членове. Ето защо, може да се приеме, че приложението на указанията естествено бива прието и въведено и в самите читалища. По същество това се явява и първият общ устройствен документ въведен в читалищната мрежа. През 1884 г. бива разпространено „Окръжно № 7711/ 23.08.1884 г. до окръжните управители из страната с молба да събират и изпращат старини в Народната библиотека в София“. За разлика от първия посочен документ, то тук читалищата биват изрично упоменати. Препоръчва се оказване на съдействие от страна и на читалищните служители, които да подкрепят усилията за събиране на различни археологически или друг тип паметници. Също така, насърчава се активното провеждане на археологически разкопки както и на краеведската дейност, която наред с библиотечната се оформя като втори по значимост читалищен ангажимент.<sup>6</sup>

Настъпилите нови обществено-икономически отношения от началото на ХХ в. пораядат необходимостта от въвеждане на единност в устройството и организацията на читалищата на територията на цялата страна. Това се налага не само от големия брой на вече разкрити читалища, но и от оформянето им като основно място за предоставяне на информация на хората, посредством провеждането на „сказки“ и „лектории“. В същото време самите

<sup>5</sup> **Велков, Иван.** Народен археологически музей 1892–1942. – В: Годишник на Народния музей, VII, 1943, 3–15.

<sup>6</sup> Велков, Иван. Цит. съч.

читалищни членове поставят въпроса за разработване на специално законодателство насочено към читалищата. Привърженици на идеята са редица видни учени и общественици, голяма част от които са също така депутати или министри, както и заемащи редица отговорни постове в управлението на държавата. През 1920 г. бива приет „Закон за учредяването на достъпни народни библиотеки“, в който се посочва, че това са основно библиотеките към читалищата. Това е първият закон, който пряко кореспондира с дейността на читалищата.<sup>7</sup> По отношение на тях този закон изиграва съществена роля във връзка регламентирането на една от основните им дейности, а именно библиотечната. В същото време обаче не се дава допълнителна регламентация и за съществуващите други форми в читалищата като: литературни и музикални кръжоци, любителски театър и оперета. А самите читалища продължават да се разкриват вече не само в по-големите градове, а и в малките селища на страната. Това дава стимул за допълнителна работа в посока създаване на специализирано читалищно законодателство. *В началото на 1927 г. бива приет и публикуван първият Закон за народните читалища.* С него читалищата се определени като едни от най-значимите културно-просветни средища в страната, чиято основна задача е свързана с провеждане на различни дейности в посока предоставяне на възможност всеки да се докосне до културата и образованието. От значение, е че библиотечна дейност е изведена като приоритетна и задължителна за всяко едно читалище в страната. Самото читалище е посочено като автономна организация и с права за вътрешно самоуправление.<sup>8</sup> *От 17 юни 1941 г. в сила влиза нов Закон за народните читалища.* По същество той развива някои от основните постановки в предходния закон. Читалищата остават припознати като основна културно-просветна организация, която функционира на територията на цялата страна. Промени обаче се въвеждат по отношение на тяхната самостоятелност и автономност, като същите са силно ограничени. Въвежда се и принципа на контрол от страна на държавата, който е мотивиран

<sup>7</sup> Закон за учредяването на достъпни народни библиотеки. ДВ, бр. 195, 29 ноември 1920 г.

<sup>8</sup> Закон за народните читалища. ДВ, бр. 291, 28 март 1927 г.

с международната обстановка и приетите в резултат на това промени във вътрешното за страната законодателство. Интересно е обстоятелството, че се въвежда и известна цензура. Доказателство за това е текста записан в чл. 8, който постановява, че книгите в читалищната библиотека могат да бъдат само такива, които са одобрени по предварително изготвен и одобрен списък.<sup>9</sup> През м. юни 1945 г. бива публикуван нов нормативен документ свързан с дейността на читалищата – Наредба-закон за дейността на народните читалища. С него се въвежда възприетото т.нар. партийното начало при управлението на цялостния обществен живот. Обект на идеологизация са всички читалищни дейности. Самата дейност на читалищата пряко се наблюдава от страна на различни държавни ведомства.<sup>10</sup> В посочения вид читалищното законодателство действа сравнително дълъг период от време – от 1927 до 1996 г. Общо се явява приемането на читалищата като значима българска културна институция, която има важен принос в предоставянето достъп на населението до различен тип културни услуги. През цялото време принципите за равноправие на читалищните членове, както и недопускане на деление на основата на етнически или религиозен принцип. Почти през цялата втора половина на ХХ в. макар и да изпълняват заложените още от основаването на читалищното дело функции – библиотечна, културно-просветителска и образователна, читалищата биват включени в реализирането на т.нар. държавна планова икономика, която обхваща и културния сектор. Засилва се държавния контрол. Цялата дейност на читалищата се организира в съответствие с принципа на обявения за водещ “демократичен централизъм”.

През 1996 г., след широк обществен дебат, в сила влиза напълно нов Закон за народните читалища (ЗНЧ).<sup>11</sup> До голяма степен той стои най-близо до първия читалищен закон от 1927 г. Потвърждават се важните и значими функции на народното чи-

<sup>9</sup> Закон за народните читалища. ДВ, бр. 129 от 17 юни 1941 г., изм. и доп. бр. 134 от 23 юни 1941 г.

<sup>10</sup> Наредба-закон за дейността на народните читалища. ДВ, бр. 142 от 1945 г., изм. и доп. бр. 152 от 1945 г.

<sup>11</sup> Закон за народните читалища. ДВ, бр. 89 от 22 Октомври 1996 г., с изм. и доп.

талище като основна културно-просветна организация в страната. Категорично се възстановява и принципа на самоуправление. Самото читалище е обявено за самостоятелно юридическо лице, на което държавата възлага и основни функции свързани с културата, библиотечно-информационната осигуреност и допълващо образование. Съобразно спецификата му на гражданско сдружение с идеална цел му се дава възможността и за осъществяване на многостранни инициативи, чрез които гражданите независимо от образование, пол и социална принадлежност да получават широк достъп до културни продукти и в най-отдалечените райони на страната. Също така, създават се условия за разширяване на дейността в социална посока, като се насърчава провеждането на програми за подпомагане на лицата в неблагоприятно социално положение и малцинствените групи. Ясно са посочени основните задачи насочени към задоволяване културните потребности на всички граждани, обогатяване на културния живот във различните селища, както и запазване на обичаите и традициите на българския народ. Това е в отговор и на стремежа за разширяване на знанията на гражданите и приобщаването им към ценностите и постиженията на науката, изкуството и културата; възпитаване и утвърждаване на националното самосъзнание; осигуряване на достъп до информация. Съобразно ЗНЧ читалището се обособява като напълно самостоятелна организация. Макар и да не е изрично посочено, по презумпция се приема, че същата се изгражда предимно на териториален принцип. В съответствие с това ясно са разписани – с посочени задължения и отговорности, различните органи на управление и самоконтрол. В тях е предвидено възможност за участие на всички граждани, които споделят задачите, целите и мисията на народните читалища. Запазена е и изключително широка обществена и социална база, без ограничения за членство по пол, възраст, етнически или религиозен признак. Като цяло няма ограничения пред дейността на читалищата, с изключение на политическа и партийна пропаганда, хазарт, популяризиране на нерегистрирани вероизповедания. Държавата няма задължението на контролиращ орган спрямо дейността, а единствено запазва функциите си на наблюдаващ правоприлагането на закона, както и методически та-

кива. Дейността на читалищата бива изведена на публичен показ посредством създаването на специален регистър, който бива изграден не само в допълнение на юридическата им регистрация, но и с цел популяризирането на достиженията им. Отчита се обстоятелството, че читалищната мрежа се развива и в перспектива. Дава се възможност за учредяване на нови читалища. Единственият въведен критерий е свързан с необходимият минимален брой на членове, които са нужни да се учреди ново читалище. Разделението е въведено на административен принцип, т.е. дали новото читалище ще бъде създадено и функциониращо в град или село.

Понастоящем Закона за народните читалища е в сила вече повече от 20 години. През този период в него не са направени значими изменения. По съществени са две – с първата промяна на ЗНЧ от 2000 г. е заличен предвидения първоначално фонд „Читалищно дело“, а с промяната от 2009 г. е завишен изискуемия минимум за членове нужни при учредяването на ново читалище. В останалите промени са допълнени или доизчистени като съдържащие някои текстове – напр. за функциите на Министъра на културата спрямо читалищата, както и за водения публичен регистър на народните читалища. Самият закон няма свързани с него поднормативни актове, нито Правилник за неговото прилагане. От практиката обаче се забелязват съществени проблеми, някои от които през последните години на прилагане на ЗНЧ се задълбочават. Те предизвикват не само широк обществен дебат, но и пораждат редица казуси, водещи и до съдебни спорове. Ще набележим някои от по-открояващите се проблеми, както и предложения за тяхното преодоляване:

1. *Първо:* Законодателно, не се прави разграничение между отделните читалища в страната. Запазва се условното деление на градско и селско читалище, предвид мястото на регистрация и функциониране на дадено читалище, обособено от административната единица на даденото населено място. По своята същност обаче, това деление в известна степен не отчита големината на населеното място. Съществуват села, които по население са дори два пъти с по-голям брой население от някои градове. Въпреки това, при регистрацията на

ново читалище водещ елемент остава вида на съответното селище. Липсата на отчитане обема на работа и значимост на различните типове читалища води до силна уравновилка в тяхното правно и обществено позициониране. Съществува възможност при една нова редакция на закона да се направи едно по-ясно деление, което да отговаря на актуалната към момента ситуация. Всичко това предразполага да се помисли за евентуално въвеждане на вид категоризация на отделните читалища, която да открие активно работещите, от такива със затихващи функции, както и да очертае основния гръбнак на читалищната мрежа в страната. Тук може да се подходи и към обособяване на общински читалища или такива от средищен тип, но възприемането на подобен тип подход означава и промяна в част от основната концепция за правното уреждане на отделните читалища уредена в сега действащия Закон за народните читалища. Това изисква и широк обществен дебат, който най-добре би отговорил дали има нужда от подобна промяна.

2. *Второ:* В ЗНЧ е поставен изискуем минимум на членове, които са нужни за учредяване на едно нова читалище. Делението е в зависимост от това дали читалището възниква в село или град. С промяната в закона от 2009 г. този минимум бе завишен спрямо първия текст на закона и бе въведен съответно – 50 члена за селата и 150 члена за градовете. В известна степен тази промяна е наложена и от обстоятелството да се въведе някакъв общ приет минимум за членска маса. В същото време обаче, не се отчете и обстоятелството, че делението на населените честа е чисто на административен принцип. Ако към него се прибави и населението, то тогава нещата сериозно се видоизменят. В по-големите населени места това не предизвиква колизии, но в малките те стават съществени. Барьерата свързана с минимална членска маса е относителна. Не са малко обаче случаите, в когато в едно село се наблюдават повече от едно читалище. И ако за градовете това е в известна степен допустимо предвид по-големия брой население, то в селата това създава сериозно брожение сред хората. Тук е нужно да се посочи, че налице са

селища с административен статут на села (и то не малко на брой), в които населението е повече от 5000 човека. В същото време има и градове, които наброяват около 2500 човека. Прилагането на административния подход при учредяването на ново читалище, както е записано в закона, не отчита тази специфика. Също така, отворен остава и въпроса за големите градове в страната, където често обект на коментар е един член следва ли да живее в периметъра на дейност на едно читалище, като район или квартал или не? Не на последно място остава отворен и въпроса с някои малки селища, в които през годините населението спада под нужния минимум от 50 човека. Освен това закона не посочва дали става въпрос за население в селището, което е там по постоянен адрес или само по текущ. Всичко това може да се преодолее с направата на един анализ на съществуващото положение, който основно да се обхване по-големите градове и да отговори на част от поставените вече въпроси. На следващо място е необходимо да се използва и по-активно възможността дадена в чл. 8, ал.3 от ЗНЧ, която дава възможност за разкриване на клонове на по-големите читалища в квартали или селища, в които такива няма. Това може да се приложи и като мярка в селища, които са с населени под допустимия за съществуване и разкриване на едно читалище.

3. *Трето:* Неуреден напълно в закона въпрос е свързан с изискуемия минимум на членска маса на едно читалище през целия период на неговото съществуване и развитие. Законът са произнася категорично единствено за минимум от членска маса при учредяване на ново читалище. Няма категоричен отговор обаче на въпроса дали това е минимум, който следва да се поддържа постоянно. Приема се, че това следва да се приема по подразбиране. Нужно е обаче, това да бъде казано в императивен вид, за да няма неясноти по въпроса. Търсенето на отговор в близки и сродни закони, като Закона за юридическите лица с нестопанска цел, не дава нужните резултати.
4. *Четвърто:* Един от съществените въпроси, който е разписан в ЗНЧ, но няма приети на поднормативно ниво тълкувания, е свързан с един от източниците на финансиране, а именно

– разпределението на държавната и общинска субсидия за читалищата. Въпросът е важен, като се има предвид, че това е основният, а в не малка част от случаите и единствен приходоизточник на множеството читалища. Тук има два казуса. На първо място е упоменато, че за субсидия могат да кандидатстват читалища, които са осъществявали дейност поне една година след първоначалната им регистрация. Това е текст, който липсва в първичния текст на закона и е резултат от поправка приета през 2009 г. С нея се цели да въвеждането на известни правила, с оглед на констатирано неправомерно искане за субсидия от читалища, веднага още при възникването им. Вторият казус е свързан с процедурата по самото разпределение на субсидията. В чл. 23 от закона е упоменато, че това се осъществява посредством комисия назначена от кмета на съответната община, в която има представител на общинската администрация и на всяко едно читалище от общината. Самият закон обаче не дава допълнителни разпоредби. Възникват въпроси, които са провокирани от структурирането на тези комисии, както и от конкретните им правомощия. На много места се получават неясноти, които често водят до поредица от спорове, включително и съдебни. През 2015 г. Министерството на културата издава едни указания, целта на които е да се създадат конкретни и ясни правила, като се има предвид, че и средствата са публични и подлежат на разпределение и контрол по смисъла и на Закона за публичните финанси. Отчита се също така самостоятелността и автономията на читалищата. Разглежда се и функцията на общината, като се има в предвид, че средствата за читалищата са включени като субсидия от държавния бюджет през общинския. Това предразполага и стриктно следене на изискванията за целесъобразно и правомерно разпределение, както и за последващ контрол. Независимо от това на много места в страната са констатирани проблеми, което показва необходимостта от поднормативен документ, който ясно и точно да посочи правомощията на комисията упомената в чл. 23 от ЗНЧ.

5. *Пето*: Законът за народните читалища не предвижда към него да има издаден правилник за неговото прилагане. Това е в отговор и на европейската и световна практика за изработването на пределно ясни по своята същност закони, които да не изискват правилник, който да тълкува как точно да се изпълняват отделни негови постановки. Въпреки това налице е необходимостта от разработване на поднормативна база под формата на наредби и указания. Към момента официално съществува единствено Наредба за водене на публичния регистър, която е приета едва през 2020 г. Многото обаче констатирани неясноти са основание за работа в посока разработването и на други наредби или указания, която да бъдат от помощ на читалищните работници.

*Извод*: Тук са посочени само няколко от проблемите, които произтичат при прилагането на действащия Закон за народните читалища. Съществуват и много други, но в практиката тези са изведени като най-често повтарящи се и създаващи проблем в читалищната дейност. През годините са направени няколко опита да се дадат известни тълкувания, но като цяло те не са достатъчни.<sup>12</sup> Нуждата от актуализиране на действащото законодателство произтича и от междувременно новите условия на развитие, както и непрекъснато изменящата се нормативна база във финансовата сфера. Необходимо е да се направи анализ и оценка на въздействието на сега съществуващия ЗНЧ, който да разкрие необходимостта от промени, както и ясно да посочи, в кои пунктове те следва да са. Налице няма нужда от промяна в основната философия и постановки в закона, които поставят читалището като важна и значима за българското общество културна институция и го определят като самостоятелно юридическо лице с нестопанска цел. Необходимост обаче има в конкретизацията на определени текстове, хармонизирането им със съвременните условия на живот и разработване на поднормативна база, която да служи като основа за развитие и занапред на всички народни читалища.

<sup>12</sup> Новата правна рамка на народните читалища. Въпроси и отговори. С., 2009.; Наръчник за местните власти по прилагането на Закона за народните читалища и Закона за обществените библиотеки. С., 2011 <<https://ncf.bg/web/files/documents/54/file/naruchnik-meštinite-vlasti.pdf>>