

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ  
БРОЙ 1  
2022 г.

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION  
VOLUME 1  
2022

## АНАЛИЗ

# ВЪРХУ НАРЕДБА № 16/2022 г. ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНКУРСИ ЗА ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТТА „ДИРЕКТОР“ В ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИ ИНСТИТУЦИИ В СИСТЕМАТА НА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

*ДИНКО ГОСПОДИНОВ*

*Dinko Gospodinov. ANALYSIS ON REGULATION No. 16/2022 ON CONDUCTING  
COMPETITIONS FOR THE POSITION OF "DIRECTOR" IN STATE AND MUNICIPAL  
INSTITUTIONS IN THE SYSTEM OF PRE-SCHOOL AND SCHOOL EDUCATION*

**Резюме.** В статията се проследява накратко практиката върху провеждането на конкурсите за директори на държавни и общински училища и детски градини през периода на прехода. Основния акцент е поставен върху Наредба № 16/2022 г. Открити са основните идеи в наредбата, слабостите и са направени предложения за тяхното отстраняване.

**Ключови думи:** Наредба 16/ 2022 г., подбор на директори на институции в системата на предучилищното и училищното образование

**Summary.** The article briefly traces the practice of holding competitions for directors of state and municipal schools and kindergartens during the transition period. The main emphasis is placed on Ordinance No. 16/2022. The main ideas in the Ordinance, the weaknesses are highlighted, and suggestions are made for their elimination.

**Keywords.** Ordinance 16/2022, selection of directors of institutions in the preschool and school education system

Спирането от съда на действието на новоприетата Наредба 16/ 2022 г. на МОН за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование с основание предизвика засилен обществен интерес, произтичащ може би не толкова от съдържанието на самата наредба, колкото от значимостта на проблематиката, която тя засяга. Директорите на училища и детски градини са основен фактор в системата за управление на предучилищното и училищното образование и от тях зависят в значителна степен постиганите резултати. Начинът на подбор на тези управленски кадри досега някак си винаги е бил в периферията на общественото внимание и причините за това са много. Но измежду тях има една основна – през периода на прехода управляващите от различните формации винаги са се старали по този въпрос да не се шуми много и още нещо – използваните процедури за селекция да бъдат достатъчно разтегливи и с твърде общи критерии за оценка на кандидатите, така, че да дават възможност за въздействие в полза на даден кандидат. Разбира се, изрично следва да се отбележи, че образователната администрация представлява част от по-общата публична администрация, при която проблемът за качеството на подбора на управленски кадри винаги е стоял открит в периода на прехода. При това положение би било наивно да очакваме наличието на цялостно решаване на проблема само в една от сферите на публичната администрация – образователната, след като той не е решен в един по-общ аспект.

В самото начало на прехода първоначално бе възприета идеята в комисиите за подбор на кандидати за директори на общински училища и детски градини да участват представители на МОН, РУО на МОН, на общините, на учителите и на родителите. Този вариант обаче се запази за съвсем ограничен период от време и отначало от комисиите бяха елиминирани представителите на родителите с аргумента, че подкрепяло по-малко възискателните кандидати. След това с подобен аргумент отпаднаха и представителите на учителите. Реалната причина за отпадането им обаче беше, че те ограничаваха възможностите за въздействие в полза на определени кандидати.

Съмненията за манипулиране на конкурсите принуди МОН в края на 90-те години на миналия век да потърси възможности за тяхното разсейване и за тази цел бе въведено използване на тестове. Тестовите не решиха проблема, тъй като бяха само един от използваните методи за селекция в

процедурата, а самата процедура в различните и разновидности съдържаше достатъчно възможности за въздействие в полза на даден кандидат.

В началото на ХХІ в. бе предприет нов опит за подобряване на обективността на подбора, като в комисиите бяха включени преподаватели от ВУЗ. На първо време това бяха преподаватели по управление на образованието, малко по-късно обхватът беше разширен с преподаватели от педагогическите факултети на висшите училища, но по-късно започнаха да се включват и такива, чийто специалности нямат нищо общо нито с педагогика, нито със училищното образование. След няколко години и тези външни представители отпаднаха и в състава на комисиите останаха само представители на МОН, на РИО на МОН и на общините. По този начин съставът на комисиите включваше само представители на различни администрации, без представители на обществеността, а самата процедура бе поддържана във вид, който съдържа достатъчно възможности за легитимиране на избора на предварително определени кандидати.

Тук следва да се отбележи и наличието на изключително лоша нормативна база за подбора. В действащият в периода 1991 – 2016 г. Закон за народната просвета в чл. 37, ал. 6 само се посочва, че длъжността директор се заема чрез конкурс, проведен съобразно условията на КТ. В няколкото правилника за прилагане на закона също не беше направена конкретизация, поради което процедурите за подбор се определяха със заповед на министъра на образованието. Освен това при някои от различните варианти на процедурите бяха включени някои много странни методи за подбор, които не могат да бъдат открити в нито един литературен източник в тази област. За дълго време като цел на подбора се поставяше абсурдната теза за проверка на това, доколко кандидатите познават нормативните документи на МОН. Разбира се, желателно е кандидатите да познават и то добре тези нормативни документи, но по-важното е те да притежават управленски умения, защото без тях и най-доброто познаване на нормативните документи не би могло да им помогне.

В сега действащия Закон за предучилищното и училищното образование провеждането на конкурсите се регламентира в чл.217, ал. 5, 6 и 7. Съобразно ал. 5 длъжността директор на държавна и общинска образователна институция се заема чрез конкурс по реда на КТ и наредба издадена от министъра на образованието и съгласувана с министрите на младежта и спорта и на културата. Според ал. 6 в комисиите за провеждане на конкурсите

за директори на общински училища се включват представители на РУО на МОН, определени със заповед от неговия началник, на общинската администрация, определени със заповед на кмета на общината и представител на Обществения съвет на училището. При държавните неспециализирани училища (ал.7) съставът на комисията се определя от финансиращия орган.

Изискванията за заемането на длъжността директор на детска градина, училище, ЦПЛР са посочени в чл. 33 на Наредба 15/ 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти.

В добавената през м. май 2022 г. ал. 5 към чл. 217 от ЗПУО се изисква провеждането на конкурсите да става по наредба на МОН и в резултат на това бе разработена и публикувана и Наредба № 16/ 2022 г. за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавни и общински институции в системата на предучилищното и училищното образование. В проекта на наредбата имаше много слабости, но една значителна част от тях бяха преодоляни в процеса на обсъждането на проекта. Като цел на въвеждането на наредбата в мотивите към нея се посочва „Целта на наредбата е да се гарантира прозрачна конкурсна процедура, изградена на принципа на конкуренция въз основа на професионалните и деловите качества на кандидатите за длъжността „директор“, като се регламентира единна система на оценяване и класиране на кандидатите“ (Мотиви към проект за наредба за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование, с. 2).

Като основни идеи залегнали в наредбата могат да се посочат:

Конкурсите съгласно чл. 3 се провеждат на два етапа. Първият от тях неточно обозначен като писмен изпит съдържа решаване на тест и казуси, а за кандидатите, успешно преминали втория етап се предвижда защита на концепция за стратегическо управление на институцията (КСУ).

Методите за селекция на кандидатите са анонимен писмен изпит, съдържащ решаване на тест, на 4 казуса и защита на концепция за стратегическо управление на институцията. При конкурсите за директори на държавни и общински училища (чл. 20) тестът и казусите следва да се генерират в деня на провеждане на изпита от МОН и да се изпращат на съответ-

ните комисии. Тук възниква обаче един много сериозен проблем, който наредбата не решава – разработването на тестовете и казусите за конкурсите за директори на общински детски градини и на общинските центрове за подкрепа на личното развитие. Наредбата не предвижда кой ще разработва тези тестове и казуси. Очевидно този ангажимент се предоставя на общините, което поставя въпроса колко от тях имат капацитета да разработят такъв тест и казуси и също така да гарантират, че няма да се получи изтичане на информация. Досегашната практика на провеждането на тези конкурси показва, че основните два проблема са именно тук и това е качеството на използваните тестове и недопускането течове на информация.

Тестът съдържа 40 въпроса и е компетентностно ориентиран, като чрез него се цели да се провери степента, в която кандидатите притежават компетентностите, включени в професионалния профил на директора съобразно чл. 42 (2), т. 2 на Наредба 15/ 2019 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти. По-конкретно това включва (чл. 21):

#### 1. Педагогически компетентности

#### 2. Управленски компетентности

- а) административна и правна култура
- б) планиране, организиране и контрол
- в) управление на ресурси

#### 3. Социална и гражданска компетентност

Кандидатите набрали при решаването на теста и на казусите минимум 30 точки се допускат до защита на разработената от тях концепция за стратегическо управление на институцията, за която кандидатстват. Според чл. 27 на наредбата целта на концепцията е да се проверят уменията на кандидатите за стратегическо мислене – определяне на мисия, визия, цели, действия и резултати, както и умения за представяне, защита и реализиране на концепцията.

Оценката на защитата на концепцията (чл. 28) се извършва по следните критерии:

1. Умения за представяне на синтезирано и структурирано изложение по концепцията

2. Съответствие на концепцията със спецификата и характерните особености на институцията

3. Аргументираност на направените предложения при защитата на концепцията

4. Визия за дългосрочно развитие на институцията

5. Съответствие на необходимите ресурси – финансови, човешки, материални със заложените в концепцията дейности

6. Съответствие с техническите изисквания, посочени в чл. 8 (2), т. 5 на наредбата

7. Мотивация за заемане на длъжността

8. Нагласа за работа в екип

9. Нагласа за усъвършенстване

10. Комуникативни умения

Защитата на концепцията следва да се извърши чрез кратко изложение и отговор на зададени въпроси.

Няколко от горепосочените критерии изискват коментар. За разлика от всички други направления (области) на съвременния мениджмънт, при стратегическото управление задължително се отчита взаимодействието на организацията със средата, в която тя функционира. В случая с училищата и детските градини също е необходимо да се отчита спецификата на тяхната външна среда. Защото от демографските тенденции ще зависи обема на детския контингент, който постъпва в училището (детската градина), както и значими негови характеристики, свързани с етнос, образование, социален статус на родителите. В случая стратегическия анализ на външната среда на организацията липсва сред въпросните критерии.

Критериите по т. 7-10 не принадлежат към стратегическото управление, а към управлението на човешките ресурси. Особено груба е грешката

по отношение на оценката на комуникативните качества на кандидатите. Не е редно тя да се установява при защита на концепция. Критериите по т. 8-10 следва да се установяват чрез интервю за селекция на кандидатите. Тук интервюто „скрито“ присъства като метод и е редно то да се включи сред останалите методи за селекция.

Независимо от нейните недостатъци наредбата представлява една твърде необходима и същевременно закъсняла много стъпка към въвеждането на ясна и прозрачна процедура за провеждането на тези конкурси. Независимо от нейните недостатъци, наредбата представлява сериозна стъпка напред в сравнение с досегашния период, при който доста често като цел на селекцията се е поставяло да се оцени доколко кандидатите познават нормативните документи на МОН. Могат да се приветстват усилията, положени от екипа на МОН за разработването на наредбата в изключително кратки срокове. Наредбата обаче съдържа и редица недостатъци, които изискват тяхното отстраняване:

- Не е уреден въпроса с разработването на тестовете и казусите за конкурсите за директори на общински детски градини. Общинските администрации с малки изключения нямат необходимия капацитет за тяхното разработване. Липсват и гаранции по отношение изтичането на информация за тях, така, както е предвидено в процедурата по отношение на директорите на държавни и общински училища.
- Съществува разминаване между ЗПУО и наредбата по отношение на състава на комисиите, провеждащи конкурсите за директори на общински училища. В чл. 217, ал.6 на ЗПУО се посочва, че те включват представители на РУО на МОН, на общинската администрация и на общественения съвет на училището. В чл. 19 на наредбата към тях е включен и представител на МОН.
- Не са ясно определени методите за подбор, включени в процедурата. В наредбата като такива са посочени писмен изпит, включващ решаване на тест, на казуси и защита на концепция за стратегическо управление на институцията. Реално писмен

изпит отсъства, вместо него се използват тест за оценка на мениджърски компетентности, решаване на казуси, защита на КСУ на институцията. Не е посочен методът интервю, а реално той е необходим за оценка на качествата по т. 8-10 на чл. 28 на наредбата.

- В критериите по същия чл. 28 би следвало да се включи и стратегически анализ на средата на организацията.
- Би следвало да се предвиди обучение на членовете на комисиите за подбор на директори. Досегашната практика показва, че често в техния състав се включват експерти – методици от РУО на МОН, които нямат необходимата подготовка за селекция на управленски кадри. В още по-голяма степен това важи за представителите на общинските администрации. За в бъдеще дори може да се мисли в състава на комисиите да се включват само участници, които са били обучени за селекцията на управленски кадри и притежават съответен сертификат. Това би повишило обективността на оценяването и би допринесло за подбора на качествени управленски кадри.

Независимо от нейните недостатъци Наредба № 16/2022 г. за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование представлява една твърде необходима и същевременно закъсняла много във времето стъпка към въвеждането на ясна и прозрачна процедура за провеждането на тези конкурси. Безспорно тя представлява сериозна стъпка напред в сравнение с досегашния период, при който доста често като цел на селекцията се е поставяло да се оцени доколко кандидатите познават нормативните документи на МОН. Могат да се приветстват усилията, положени от екипа на МОН за разработването на наредбата в изключително кратки срокове. Същевременно, независимо от решението на ВАС по съдебното оспорване на наредбата е очевидна необходимостта от такава наредба, независимо от това, дали това ще бъде коригиран вариант на Наредба 16/2022 г. или ще бъде изцяло нов документ.



Закон за предучилищното и училищното образование

Закон за Народната просвета 1991-2016 г.

Проект на наредба за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование - [Проект на Наредба конкурси директори - 30052022 \(1\).pdf](#)

Наредба № 16/2022 г. за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование

Наредба 15/ 2019 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти

Мотиви към проект за наредба за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование - [Мотиви Наредба конкурси директори - 30052022 \(1\).pdf](#)

Становище относно спряната от ВАС Наредба 16/2022 г. за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование - [Становище относно спряната от ВАС Наредба 16 за провеждане на конкурси за заемане на длъжността директор | EduBG2030 \(edu2030.bg\)](#)

проф. д-р Динко Господинов

[d.gospodinov@fp.uni-sofia.bg](mailto:d.gospodinov@fp.uni-sofia.bg)