

УЧИЛИЩНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ – ВЪЗМОЖНОСТ ЗА РАЗШИРЯВАНЕ УЧАСТИЕТО НА МЕСТНАТА ВЛАСТ И ОБЩНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБРАЗОВАНИЕТО НА ЛОКАЛНО НИВО

ТОДОР ИЖБЕХОВ

Todor Izhbehov. SCHOOL COMMUNITY COUNCILS – THE POSSIBILITY OF EXPANDING THE PARTICIPATION OF LOCAL AUTHORITY AND COMMUNITY IN THE MANAGEMENT OF THE EDUCATION AT LOCAL LEVEL

Резюме: Осигуряването на качествено, модерно и достъпно образование, наред с постигането на ефективно и ефикасно управление на образователната система, са сред основните мерки и съпътстващи ги дейности, иницирани и провеждани от българските правителства след 1989 година, в контекста на необходимостта от модернизация и демократизация на образователната система. Като едно от най-важните проявления на демократичността на образователния процес е гарантирането и осигуряването на широко обществено участие в развитието и управлението на образователните институции, реализирано чрез различни средства, форми, модели. В България, сред редицата реформи от съдържателно и структурно естество, е осъществена и стъпка напред към възраждане на една от дългогодишните образователните традиции – училищните настоятелства, чрез тяхното институционализиране като изборни органи на общността за подпомагане и развитие на учебните заведения. Нов момент в постановката на въпроса за съучастие на местната общност в развитието и управлението на образователните институции са последните промени в българското училищно законодателство, с което се регламентира създаването на обществени съвети към детските градини и училища. В този контекст статията е посветена на въпроса за партиципативността в организацията и управлението на училищното образование в България.

Целта на статията е да представи резултати от анализа на същността на училищните обществени съвети в България и доколко нормативната им уредба способства за реализиране на предназначението им – орган за подпомагане развитието на училището и за граждански контрол върху управлението му.

В заключение са обобщени резултатите от проучването и са направени изводи за наличието на възможни проблемни аспекти при дейността на училищните обществени съвети и реализиране на предназначението им.

Abstract: Ensuring qualitatively, modern and accessible education along with achieving efficient and effective management of the education system are among the main measures and related activities initiated and conducted by the Bulgarian governments since 1989 in the context of the need for modernization and democratization of the educational system. As one of the most important expressions of the democracy of educational process is to guarantee and ensure broad public participation in the development and management of educational institutions, implemented through various means, shapes, patterns. In Bulgaria, among the number of reforms of substantive and structural nature is established and step forward to the revival of a long-standing educational traditions – school boards of trustees, through their institutionalization as elected bodies of the community for support and development of educational institutions. A new element in the staging of the question of the partnership of the local community in the development and management of the educational institutions are the recent changes in Bulgaria school legislation, which regulates the establishment of community councils to kindergartens and schools. In this context, the article is devoted to the issue of participativeness in the organization and management of school education in Bulgaria.

The purpose of this article is to present results of the analysis of the nature of school community councils and to what extent the legislative framework contribute to the realization of their purpose – a body to support the development of the school and for civilian control over its management.

In conclusion are summarized the study results and conclusions have been drawn about the existence of possible problematic aspects at the activities of the school community councils and realization of their designation.

Ключови думи: *местна власт, местна общност, участие в управлението на образованието, училищни обществени съвети*

Key words: *local authority, local community, participation in school management, school community councils*

Въведение

Значението, което съвременното общество отдава на образованието е огромно: разглеждано като инструмент и механизъм за осигуряване и гарантиране на социално благополучие, като ценност от висш порядък и като път за личен успех и просперитет (Първанова 2015(a): 9). Важна е ролята на образованието за икономическия растеж и намаляване на бедността, наред със значимостта му за укрепване на гражданските институции и изграждане на национален капацитет и добро управление – съществени елементи в изпълнението на стабилни икономически и социални политики (World Bank 1995: 1-2). Образованието е здраво инкорпорирано в основата на световния дневен ред за устойчиво развитие и от съществено значение за успешното изпълнение на всички цели за устойчиво развитие (UNESCO 2015: 2). Както отбелязва Heredia-Ortiz, докато образованието продължава да получава голямо внимание в политическите дебати, реформирането му с оглед осигуряването на адекватен достъп, справедливо и качествено образование, включва предефиниране ролята на държавата в управлението на образованието и финансите (Heredia-Ortiz 2007: 3-4). В постигането на фундаменталното, универсално и международно признато право на качествено образование, редица международни организации и правителства разглеждат и предлагат образователната децентрализация като важен компонент, позволяващ местно участие в образователната политика и планиране. Като ключов елемент в основата на тези препоръки е залегнало предположението, че участието на общността на училищно и местно ниво ще помогне на правителствата да осигурят правото на образование, чрез изясняване ролите и отговорностите на всички заинтересовани страни и получаване на допълнително демократично управление, повишена отчетност и овластени общности (UNESCO 2007: 2). От началото на 80-те години на миналия век основна цел на реформата в образованието е да се предоставят повече правомощия за вземане на решение на по-ниските нива в образователната система (OECD 2012: 500). В тази връзка, както отбелязва Hanson, от 1980 година прехвърлянето на правомощия за вземането на решения в образователната сфера от центъра към регионалните и местни системи е станала все по-популярна реформа по света (Hanson 1997: 2), като нивото на

образователна децентрализация варира в широки граници в отделните страни (Heredia-Ortiz 2007: 24). При прегледа на литературата, посветена на децентрализацията на образованието, се откроява разнообразие от форми, функционални области и механизми, чрез които различни по вид и количество правомощия и отговорности се прехвърлят към по-ниските нива на управление, включително и на училищно. Наред с това обаче, *„децентрализацията е свързана и със съучастието, т.е. в управлението участват повече фактори, като се създават разнообразни партиципативни органи; реализират се различни форми на пряка и представителна демокрация в управлението на образованието”* (Цоков 2007: 29). В тази връзка, едно от важните проявления на децентрализацията на образователната система е свързано с осигуряването и гарантирането на обществено участие в развитието и управлението на образователните институции.

В България, сред редицата реформи от съдържателно и структурно естество в областта на училищното образование след демократичните промени, е осъществена и стъпка напред към възраждане на една от дългогодишните образователните традиции – *училищните настоятелства*, чрез тяхното институционализиране като изборни органи на обществеността за подпомагане и развитие на учебните заведения. Нов момент в постановката на въпроса за съучастието на местната власт и общност в развитието и управлението на образователните институции са последните промени в българското училищно законодателство, с което се регламентира създаването на обществени съвети към детските градини и училища.

Целта на тази статия е да представи резултати от анализа на същността на училищните обществени съвети в България и доколко нормативната им уредба способства за реализиране на предназначението им – орган за подпомагане развитието на училището и за граждански контрол върху управлението му. С оглед на заявеното намерение за *„създаване на условия за активни и демократично функциониращи общности към всяка детска градина и всяко училище”* (Мотиви към Закона за предучилищното и училищното образование, с. 128) посредством обществените съвети, ***основният изследователски въпрос е до каква степен нормативната уредба на тези съвети е в състояние да доведе до желаната промяна.*** Предвид това, целта се операционализира в няколко основни задачи: (1) открояване отражението на концепциите за обществено управление върху образователните реформи (с оглед изясняване на актуалните промени в тази насока); (2) очертаване значението на местната общност за развитието и управлението на училищното образование; (3) изясняване подходите на включване на местната власт и общност в управлението на училищното образование в България през периода 1991-2016 г. и обобщаване на информацията за ролята и значението им през този период; (4) преглед на нормативната уредба и аналитичен обзор, очертаване и изясняване на информацията за училищните обществени съвети.

1. Концепциите за обществено управление и отражението им върху образователните реформи

Съвременните концепции за обществено управление неминуемо оказват влияние върху процесите на промяна в образователната система и разширяване на общественото участие в управлението на образованието на местно и училищно ниво. – Както посочват Urbanovic и Patapas, анализът на процеса на образователната децентрализация разкрива паралелите с обществените концепции за управление, които в зависимост от периода, са повлияли на промените в управлението на образованието (Urbanovic and Patapas 2012: 661). Седемдесетте години на миналия век са свързани с политически тенденции, ориентирани към „демократично участие” и подчертаване на необходимостта училищата да се отворят към местните общности (Urbanovic and Patapas 2012: 661; Автономия на училищата в Европа. Политики и мерки 2007: 12). Съответно, 80-те години на ХХ век са свързани с по-ефективното управление на ресурсите за училищата, образуващи пазар на образователни услуги. Реформите в управлението на образованието са обвързани с едно двойно движение към политическа децентрализация и изпълнение на програмата „Нов публичен мениджмънт”. Програмата „Нов публичен мениджмънт” има за цел прилагане на принципи от частния сектор в управлението на публичните услуги. В тази връзка, децентрализирането на отговорности към местните общности е обвързано с училищната автономия, за да се повиши ефективността на училищното управление – приема се за даденост, че решенията, вземани на най-ниско оперативно ниво ще гарантират оптимално използване на публичните ресурси (Urbanovic and Patapas 2012: 661; Автономия на училищата в Европа. Политики и мерки 2007: 13). Както отбелязва по този повод Tolofari, новият публичен мениджмънт (НПМ) във Великобритания е довел до значителни структурни промени в училищата: *(1) те упражняват повече правомощия, включително по отношение на планирането и бюджетирането, разпределението на ресурси, наемане и освобождаване на персонала; (2) акцентира се върху повишаване ролята на заинтересованите страни – родителите получават законови правомощия за участие в процеса на вземане на решения; подчертава се отчетността към родителите и другите заинтересовани страни от общността; (3) размерът на училищния бюджет е в зависимост от броя на привлечените ученици, като самите училища са в пазарна конкуренция помежду си и др.* (Tolofari 2005: 85).

Подобни процеси се наблюдават и в други страни, споделят Kowalczyk и Jakubczak и обобщават, че НПМ е един от важните фактори за процесите на децентрализация на образованието, които се наблюдават през последните десетилетия по целия свят (Kowalczyk and Jakubczak 2014: 1282). През последните години идеите на НПМ са продължени и частично променени от концепцията за „ново управление” (*new governance*), осигуряваща приоритет в

публичния сектор не на техники от бизнес мениджмънта, а на въвеждането на демократични ценности в управлението на публичния сектор. В това отношение, фокусът е върху принципите на общностно управление, което означава, че правителството би трябвало да насърчава гражданите да участват в разрешаването на техните проблеми. По този начин, в съответствие с концепцията за *ново управление*, се подчертава влиянието на училищната общност в управлението на училищата (Urbanovic and Patapas 2012: 662). Що се отнася до концепцията за *ново управление*, за която споменават Urbanovic и Patapas, е необходимо да уточним следното. В резултат на комплексни причини, вътрешни и външни, през последните няколко десетилетия множество държави са принудени да преоценят и предефинират ролята на държавата и капацитета на публичната администрация (Маринов 2016: 198). Както посочва по този повод Кацамунска, няма друга система като тази на публичната администрация, нито на Изток или на Запад, която да е подлагана на по-силен натиск за реформи (Кацамунска 2012: 2). Основната движеща сила на реформите в публичната администрация е насочена към промяна, трансформация и модернизация на административно-бюрократичната система (Кацамунска 2012: 4).

Съответно, динамиката на общественото развитие, сложността и обвързаността на глобалните и национални икономически, социални и политически процеси, резултат в промяна и еволюция на доктрините за публично управление. В тази връзка е възможно да бъдат разграничени три стадия на развитие на публичната администрация, които дават възможност да се начертаят моделите на административни реформи: (1) **традиционна публична администрация**; (2) **публичен мениджмънт** (в това число и най-новия му продукт/течение – „нов публичен мениджмънт” (new public management”); (3) **открито към обществото публично управление (governance)**, често споменавано като „ново публично управление” /new public governance/ или „отзивчиво публично управление” /responsive public governance/ (Маринов 2016: 198-199). Макар че третият стадий все още е в процес на кристализиране, новото публично управление (НПУ) „се отличава преди всичко с водещата роля на мрежовите и партисипативните характеристики, а ключови ценности са взаимното допълване, кооперативността и доверието” (Маринов 2016: 249). Както обобщава Маринов, „така очертаваният модел на реформи на политико-административната система, обозначен като НПУ, предлага практически насоки за една траектория на развитие на публичната администрация, определена в ценностните рамки на принципите на овластеното гражданско участие, кооперативността с включване на множество актьори, нови инструменти за оценка на постиженията и комплект от нови форми на отчетност” (Маринов 2016: 257).

2. Роля и значение на общността в управлението и развитието на училището

Прегледът на литературата разкрива редица аргументи в застъпничеството на тезата за разширяване участието на общността в образователните дела. Като аргумент в полза на включването на общността в образователната област се отбелязва, че това улеснява идентифицирането на специфичните за нея (общността – *бел. моя*) проблеми на образованието и подпомага разработването на стратегии за премахване на бариерите за достъп и качество на образованието в рамките на дадена общност (Sharma, Sh., Burnette, D., Bhattacharya, A. & Nath, S. 2015: 7). Наред с това, *„силното, устойчиво участие на общността в управлението на местните училища може да повиши прозрачността и отчетността в системата на образованието и да насърчи чувството за ангажираност, посредничество и отговорност за положителна промяна”* (Sharma, Sh., Burnette, D., Bhattacharya, A. & Nath, S. 2015: 7). Както Sharma посочва, участието на общността в образованието благоприятства връзката между училището и общността. В това отношение, *„връзката с родителите и общността може да бъде начин за избягване на неочаквани смутове и за намаляване на антагонизма между общността и училището”* (Sharma, T. N. 2008: 73). Съответно, събирането на родители, учители и училище за съвместно вземане на решения е начин да се намалят *„отношенията на противопоставяне“* и да се допринесе за по-добро вземане на решения. Наред с това, ползите от участието на общността са и други – може да се предоставят много нужни ресурси и друга подкрепа на училището, като например финансова, безплатен труд и опит. От друга страна, *„участието на общността може да подобри училищната отчетност и да направи училището по-отзивчиво към нуждите на общността”* (Sharma, T. N. 2008: 73). Uemura твърди, че участието на общността в образованието гарантира: *повишаване на ограничени ресурси; разработване на подходяща учебна програма и учебни материали; идентифициране и решаване на проблеми; насърчаване на образованието на момичетата; създаване и поддържане на общностно-училищните партньорства; осъществяване на демокрацията; повишаване на отчетността; осигуряване на устойчивост; подобряване на домашната среда* (Uemura 1999: 4-8).

Според Световната банка, качеството и бързината при предоставянето на услуги ще бъдат повишени там, където клиентите могат да държат доставчиците отговорни (World Bank 2007: 4). Както Colleta и Perkins отбелязват, на *„нивото на отделното училище включването на родителите и други общности във вземането на решения може да помогне за подобряване на присъствените нива на учители и ученици, както и за подобряване на практическото значение на учебната програма, учебните материали, учебните часове и календара”* (Colletta, Nat J. and Gillian Perkins 1995: 6). Ключова е ролята на общността в образованието и според поддръжниците на концепцията за *училищно-базиран мениджмънт (УБМ) / училищно-базирано управление (УБУ)*. Училищно-базираният мениджмънт се разглежда като стратегия за децентрализиране на вземането на решения в образованието

чрез увеличаване на включването на родителите и общността в училищата. Като аргумент в тази насока се посочва, че *„децентрализирането на правото за вземане на решения към родителите и общностите стимулира търсенето и гарантира, че училищата предоставят социалните и икономически ползи, които най-добре отразяват приоритетите и ценностите на тези местни общности”* (World Bank 2007: 1).

Погледнато в глобален мащаб, в някои страни (най-вече развитите и някои развиващи се), основната идея, която стои зад УБМ е, че тези, които работят в училището трябва да имат по-голям контрол на управлението на това, което става в учебното заведение. От друга страна, в други държави (най-вече развиващите се), идеята зад УБМ е съвсем различна – насочена е главно към включването на членовете на общността и родителите в процеса на вземане на решения в училищата. Училищно-базираният мениджмънт, в почти всичките си видове, в някаква степен включва членовете на общността в процеса на вземане на решения на училищно ниво. Счита се, че ако членовете на общността са обикновено родителите на децата, записани в съответното училище, то те (*родителите – бел. моя*) имат стимул да се подобри образованието на децата им. В резултат на това, очакванията към УБМ са свързани с подобряване на постиженията и другите резултати на учениците, защото тези хора изискват по-строго наблюдение на училищния персонал, по-добри оценки на учениците, по-тясно съответствие между нуждите на училището и неговите политики, както и по-ефективно използване на ресурсите (Barrera-Osorio, F., T. Fasih, and H. A. Patrinos 2009: 17).

3. Участие и роля на местната власт и общност в управлението и развитието на образованието в България през периода 1991-2016 г¹.

Укрепването на местното самоуправление и децентрализацията на властта са основна част от демократичните реформи в България след 1989 година и отразяват общата тенденция в страните от Централна и Източна Европа на *„трансформацията на командно-административните методи и стил на управление и създаването на нови институции, които са по-близо до гражданите и предоставят по-качествени публични услуги.....”* (Джилджов 2004: 152).

Конституцията и националното законодателство отреждат стабилна система и роля на общината, определена като основна административно-териториална единица за осъществяване на местното самоуправление. С промените в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) от 1995 г., моделът на регулация на компетенциите на местните власти се изменя в смесен – частично дефиниране и прецизиране на компетенциите, които стават задължителни, наред с признаването на право на обща компетентност (Стефанова 2003: 61). Така, властните органи в общините изпълняват различни задачи от публичната сфера. Някои от тях имат типично

¹ До влизане в сила на Закона за предучилищното и училищното образование

местен характер, други изискват съвместяване на усилията на органите на властта на централно и местно ниво, а трети имат специфичен държавен характер, но са предоставени за реализиране на местните власти с оглед постигането на по-висока ефективност (Стефанова 2000: 343). Тези групи задачи формират две основни сфери на дейност на местните власти – собствена и делегирана. В ЗМСМА (чл. 17) са дефинирани сферите, върху които може да се разпростре принципът на местното самоуправление и в които носител на отговорности е основното звено в управленската система. Сред тези области е и образованието. Обществените сфери (в т.ч. и образованието), в които общината предоставя услуги, се регулират от специфичното за съответната сфера законодателство и дейността на общината се определя именно от неговите конкретни правни норми (Стефанова 2003: 88). В тази връзка, съгласно нормативната уредба през периода 1991-2016 г., правомощията на местните власти в управлението на училищното образование се отнасят до области като: *откриване, преобразуване и закриване на училища и обслужващи звена; съгласуване на държавния план-прием; кадрово осигуряване на общинските училища и обслужващи звена; финансово осигуряване и контрол на общинските училища и обслужващи звена*².

След 1991 г. политиката в областта на училищното образование е насочена към демократизация и децентрализация на системата на народната просвета. Поетата траектория (път) се отнася и до включване и разширяване участието на местната общност в определени аспекти от управлението и развитието на учебните заведения. Съгласно Закона за народната просвета (ЗНП) от 1991 г. се предвижда създаването на училищен съвет към всяко училище. Замислен като консултативен орган с обществено участие, той дава възможност на всички заинтересовани страни – ученици, родители, представители на обществеността, да вземат участие (пряко или косвено – чрез представителство), при обсъждането на решения (Михова 2011: 65). Правомощията му са регламентирани в Правилника за прилагането на ЗНП: *„обсъжда отчети, проекти и други материали и прави предложения пред компетентните органи за решаване на всички проблеми, свързани с развитието и дейността на училището”* (Михова 2011: 65).

В действителност обаче, този консултативен *„орган така и не се конструира в повечето училища, поради следващите промени в нормативната база”* (Цоков 2011: 223). Няколко години след приемането на ЗНП, с изменение и допълнение на Правилника за прилагане на ЗНП и с обнародването на Правилник за устройството и дейността на училищните настоятелства³, през 1995 г. е осъществена и стъпка напред към възраждане на една от дългогодишните образователните традиции – *училищните настоятелства*, чрез

² Вж. по-подробно Ижбеков, Т. (2016). Децентрализация на училищното образование в България: участие на местните власти в управлението на образованието на училищно ниво. *Българско списание за образование*, бр. 1, <http://www.elbook.eu/images/6-T.Ijbehov-1-2016.pdf>

³ Правилникът е отменен с § 67, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Правилника за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за народната просвета - ДВ, бр. 33 от 11 април 2003 г.

тяхното институционализиране като изборни органи на обществеността за подпомагане и развитие на учебните заведения.

Предвид зададения в настоящата разработка изследователски фокус, следва да отбележим някои от основните моменти в проекта на Закон за училищните настоятелства (ЗУН), който маркира следващ етап в процеса на демократизиране и децентрализиране на определени аспекти от управлението на училищните институции и включването на местната общност в тях. Съгласно законопроекта, на различните йерархически нива (училищно, районно, общинско) се конституират училищни настоятелства (Цоков 2001: 96). Функциите на училищните настоятелства, съобразно предписаното в ЗУН, се отнасят до: *(1) съдействие при осъществяването на контролните функции спрямо дейността на учебните заведения; (2) участие в разработването и реализирането на програми за развитие на просветното дело в общината; (3) даването на мнения и предложения по проектите за бюджетите на учебните заведения; (4) осигуряване на допълнителни финансови средства и др.* Общинските и районните училищни настоятелства, освен горепосочените функции, имат регламентирани и такива⁴ в областите на: *финансирането, координирането на дейността на педагогическите органи, координацията и субординацията между образователните органи в общината* (Цоков 2001: 97-98). Проектът на ЗУН от 1999 г. не е приет на второ четене от Народното събрание на Република България.

Така, съгласно ЗНП и неговия правилник за прилагане, в периода 1991-2016 г., основен орган, представител на обществеността в училище е училищното настоятелство. Правните норми на ЗНП определят училищното настоятелство като независимо доброволно сдружение за подпомагане развитието и материалното осигуряване на училището (чл. 46а от ЗНП). Създадено като юридическо лице с нестопанска цел, училищното настоятелство следва да осъществява обществено полезна дейност и функционира съгласно законодателството – ЗНП, Закона за юридическите лица с нестопанска цел, своя устав или учредителен акт (чл. 46б от ЗНП). Общественият характер на този орган се обективизира от законовата регламентация за състава му – в него се включват родители, учители, видни общественици, дарители, представители на юридически лица. В разглеждания период, съгласно нормативните разпоредби, училищните настоятелства имат предимно консултативни и съвещателни функции, без реално участие в управлението на училището (Анализ на нормативната уредба, касаеща дейността на училищните настоятелства, с. 15). Те обсъждат и правят предложения за развитието или за решаването на текущи проблеми на училището; съдействат за осигуряване на допълнителни финансови и материални средства за училището; подпомагат изграждането и поддържането на материално-техническата база на училището; участват при избора на учебници от педагогическия съвет,

⁴ Вж. по-подробно Цоков, Г. (2001). Новите училищни закони и партиципативността в управлението на българската образователна система. *Педагогика*, кн. 1

подпомагат създаването и реализирането на възпитателно-образователни програми по проблемите на децата и учениците и др. (чл. 46в от ЗНП). Наред с това, наблюдението от практиката извежда на преден план, *„че голямата си част училищните настоятелства се състоят основно от представители на родители на ученици в училището без особено широко представителство на местната общност или бизнеса като цяло”* (Първанова 2015 (б): 1199).

Прегледът на наличната литература, отнасящата се до релацията *местната власт – местна общност – училищното образование*, разкрива противоречиви оценки относно тяхното участие и роля в развитието и управлението на образованието на училищно ниво (1991-2016г.). В тази връзка, като едно важните нерешени предизвикателства според доклада на Световната банка от 2010 г. се сочи *„слабото участие на родителите и местната общност, с което се ограничава отчетността на училищните директори пред заинтересовани страни на местно ниво* (Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната реформа 2010: 46). Констатира се липсата на институция, орган (училищен съвет) в българската рамка на отчетност на училищно ниво, който да осигури възможност за участие на местната общност в управлението на учебните заведения. Като съществен проблем в доклада се отчита отчуждението на родителите от училищния живот и липсата на стимули за тяхното участие в заседанията на училищните настоятелства при обсъжданията на разпределението на годишните средства. *„Родителите имат малко стимули да се включат в училищния живот, тъй като почти не виждат последствията от своите действия”* (пак там: 51). Паралелно с това, директорите на училищата не са задължени по действащата нормативна уредба да се консултират с училищните настоятелства при съставянето на годишния бюджет, т.е. при вземането на решения, свързани с планирането, организирането и разходването на финансовите средства. Училищните настоятелства, представляващи родителите и местната общност, са конституирани като доброволни органи, без законови правомощия за участие във вземането на решения на училищно ниво. Липсват реални механизми на отчетност при релацията *училищни настоятелства – училищни директори – училищен мениджмънт*. В тази връзка, като насоченост на реформите в образователната система, се предлага *„засилване отношенията на отчетност между заинтересованите страни, особено що се отнася до възможностите на родителите и членовете на местната общност да контролират ефективното използване на ресурсите от училищните директори, което би довело до подобряване на резултатите от обучението”* (пак там: 49). Успоредно с това, в доклада се акцентира на необходимостта от засилване участието на родителите и общностите във вземането на решения на ниво училище, като се намерят адекватни политики за тяхното включване в училищния мениджмънт – чрез подходящи механизми за овластяване на училищните настоятелства (пак там: 50-51). Недостатъчното влияние на родителите и местната общност в училищното образование се посочва и в доклада

„Децентрализация на училищното образование в България”. На преден план, като основна пречка за засилване влиянието на най-пряко заинтересованите страни (родители и местна общност) от развитието на образователните услуги и качеството на продукта, се извежда силната централизация на управлението на сектора (Децентрализация на училищното образование в България 2009: 8).

Най-пълна картина за степента на участие на местната общност в управлението на училището в България дава Йонка Първанова в монографията *„Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс”*. В резултат на задълбочен анализ, изследователят очертава тенденцията училищното настоятелство (като единствения към този момент орган, представляващ местната общност) *„да е по-скоро спомагателен орган, чийто правомощия се основно в сферата на основно в сферата на набиране на допълнителни средства и подпомагане на училището в организирането на различни вътреучилищни и извънучилищни дейности”* (Първанова 2015(а): 360). Отвъд участието на представител на училищното настоятелство в педагогическия съвет при обсъждането и избора на учебници и набирането на средства, този орган няма други дейности, които имат отношение по управлението на училището. Макар да получава отчет за бюджета на учебната институция и възможността да изказва мнение по отношение на неговото изпълнение, настоятелството няма правомощия да изисква промени по бюджета или да участва в етапа на неговото планиране. Няма правомощия и в областта на управлението на човешките ресурси в училището. В крайна сметка, *„властта на общността в училище не притежава управленски правомощия, освен при разпореждането със средства, които са събрани от него”* (Първанова 2015(а): 360).

Не по-различни са и констатациите в доклада на Световната банка (2010) относно мястото и ролята на местните власти в България по отношение на управлението на училищното образование. Отчетено е, че общините не разполагат с повече и по-подходящи инструменти за търсене на отговорност от страна на училищните директори за подобряване на резултатите от обучението (Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната реформа 2010: 46-47). Наред с това, в доклада се посочват и ограничените механизми за отчетност, с които разполагат общините, за да осъществяват контрол в училищата: *„независимо, че отговарят за разходването на публичните средства за образование, общините не разполагат с директни механизми за търсене на отговорност от училищните директори за управлението на училищния бюджет и ползването на ресурсите за повишаването на образователните стандарти на училището (с изключение на правото да искат освобождаването на училищния директор, ако той или тя допусне бюджетен дефицит над 20%)”* (пак там: 48). В тази връзка, като препоръка в доклада се акцентира върху засилване на чувството за собственост върху училищната мрежа и доразвиване на механизмите за отчетност, с които разполагат общините, за да упражняват контрол. Красноречиви за участието

на българските общини в управлението и развитието на училищното образование са и данните от анализа на процеса на децентрализация по отношение на сектор „Образование”. Общата констатация е, че процесът на предоставяне на услугата „образование” е централизиран (Стратегия за децентрализация 2016-2025 г.: 55). Отговорностите на общините са сведени по-скоро до *„задължения за осигуряване на достъп на децата до предучилищно и училищно образование и никакви или почти никакви правомощия по реалното управление на образованието от гледна точка на финансиране, определяне на учебно съдържание, начин на протичане на учебния процес и подбор на човешки ресурси”* (пак там: 54). Централната власт, в лицето на Министерския съвет и министъра на образованието (и обслужващите ги администрации – МОН, РИО), *„запазва правомощията по определянето на съдържанието и начините за осъществяване на учебния процес, регламентира изискванията „на изхода“ на системата и запазва основната си роля при управлението на човешките ресурси”* (пак там: 55). Като препоръки за продължаване на процеса на децентрализация в образователния сектор се извеждат: (1) *трансформиране на образователните услуги от местно значение от делегирани дейности в услуги местна отговорност; (2) засилване на участието на местните власти в процеса на подбор и назначаване на ръководителите на общински училища и контрол на човешките ресурси в системата на образованието; (3) участие на местните власти при определянето на стандартите за провеждане на обучението – изисквания, съдържание и др.* (пак там: 59).

Обобщено, през разглеждания период 1991-2016 г., училищните настоятелства са единствените органи, представляващи местната общност, но с ограничени функции – предимно консултативни и съвещателни, без реално участие в управлението на училището. От друга страна, що се отнася до местните власти, в организационно-административен, образователен и кадрови аспект, правомощията и степента им на участие в управлението на училищното образование са по-скоро формални и ниски. Наблюдава се ограничена роля и липса на реални управленски функции, чрез които органите на местното самоуправление да участват във вземането на решения, за сметка на централното и областно ниво, където е налице *„съсредоточаване на управленски права, концентрация на властта и отговорността за тяхното изпълнение”* (Ижбеков 2016: 74).

4. Училищните обществени съвети – нов етап в процеса на разширяване участието на местната власт и общност в управлението и развитието на училището

Приетият от Народното събрание през м. октомври 2015 г. Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) има стремежа да осигури нормативна основа за реформиране и модернизирание на образователната система по отношение на нейната организация, функциониране, структурни и съдържателни елементи. Множество са нововъведенията. Сред тях едно от

основните е създаването на *обществени съвети към детските градини и училища*⁵. С регламентирането на тези съвети всъщност се изгражда нов орган, чрез който в управлението на училищата и детските градини се включват представители на родителската общност, учениците, местната власт и работодателите (за професионалните училища). Ключовата цел, която е заложена, респективно следва да се реализира посредством конституирането на обществените съвети, е *„създаване на условия за активни и демократично функциониращи общности към всяка детска градина и всяко училище”* (чл. 265, ал. 1 от ЗПУО). Съгласно новото училищно законодателство *„общественият съвет е орган за подпомагане на развитието на детската градина и училището и за граждански контрол на управлението им”* (чл. 265, ал. 2 от ЗПУО; чл. 2 от Правилника за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училища).

Спецификата на целта на разработката и формулирания изследователски въпрос налагат ползването на рамка, която да зададе структурираност на анализа и надеждни възможности за обяснение на всички основни моменти и въпроси, касаещи училищните обществени съвети. За целта се предлага модел, включващ следните елементи/основни въпроси/ като рамка на анализа:

1. Субекти в училищните обществени съвети.

Кои са субектите, които участват в училищните обществени съвети? Какво е устройството и как се конституират тези съвети?

2. Правомощия на училищните обществени съвети.

С какви правомощия разполагат училищните обществени съвети и в кои области? Какви възможности за отделните субекти предоставя участието им в училищните обществени съвети?

3. Степен на правомощията на училищните обществени съвети.

В каква степен са предоставени правомощията на обществените съвети? Как и в каква степен заявеното намерение за „отваряне” на училището и активно взаимодействие с местната власт и общност в процесите на вземане на решения намира отражение в нормативната уредба? Какви условия и механизми за ефективно изпълнение на правомощията на училищните обществени съвети са предвидени в нормативната уредба ?

За нуждите на настоящия анализ се използва тристепенната скала, разработена от Йонка Първанова⁶ в монографията *„Съвременното училище между*

⁵ С изключение на духовните училища, вечерните училища, училищата към местата за лишаване от свобода, възпитателните училища интернати и социално-педагогическите интернати, както и на частните детски градини и частните училища, които не получават средства от държавния бюджет.

⁶ Трестепенната скала, ранжираща *степента на пълномощията на отделните управленски субекти в училище*, е част от *концептуалния модел за анализ на автономията и отговорността на съвременното българско училище*, разработен от Йонка Първанова. Субектите в модела за оценка на автономията на училището (към 2015 г. – публикуването на монографията) са училищен директор, педагогически съвет и училищно настоятелство. По-подробно вж.: Първанова, Й.

децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс”.

Липсват управленски пълномощия	Ограничена власт	Пълна власт
<p>Субектът няма власт, решението се взема от друг орган (в или извън училището) и само се изпълнява от него. Може да получи информация или да прави предложения, но няма механизми да влияе върху реалното функциониране на училището.</p>	<p>Органът има определена власт, но финалното решение подлежи на одобрение от друг орган (в или извън училището). Управленският субект участва в обсъждането на дадено решение с право на съвещателен глас, може да одобрява взето от друг решение, но без да може реално да спре изпълнението му. Налице са законови процедури, с които може да изиска промяна на решението, но крайния резултат от тях е извън неговия контрол. Като цяло правомощията му са по-скоро в областта на съветването, гласуването в рамките на друг колективен орган или утвърждаването на решение, вече прието от друг.</p>	<p>Субектът има власт да взема и изпълнява съответните решения без одобрение от други органи (в или извън училището). При тази най-висока степен на управленска автономия, субектът може да съгласува решенията си с други органи, но крайната отговорност за тях и за техните резултати се носи от него. Тази отговорност му е вменена по закон и се регулира (като съдържание) единствено от наличието на други законови нормативи на национално и/или местно ниво.</p>

Таблица № 1. Трестепенна скала за оценка степента на управленски пълномощия на отделните субекти в училище. Източник: Йонка Първанова, „Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс”, с. 296

4.1. Субекти в училищните обществени съвети. Състав и устройство. Правната материя, уреждаща състава, устройството и дейността на училищните обществени съвети се съдържа в ЗПУО и Правилника за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училища (ПСУДОСДГУ). Така, съгласно разписаните правни норми, общественият съвет към училището се състои от нечетен брой членове, като в състава му се включва един представител на финансиращия орган и най-малко трима представители на родителите на ученици от съответното учебно заведение. В състава на обществения съвет на училище, което извършва обучение за придобиване на професионална квалификация, се включва и представител на работодателите (чл. 4, ал. 1 от ПСУДОСДГУ). Що се отнася до определянето на членовете на училищния обществен съвет, то правните норми, съдържащи се в чл. 4, ал. 2, 3, 4 и 5 на ПСУДОСДГУ, конкретизират следното:

1. Представителят на финансиращия орган се определя от кмета на общината или от съответния министър - първостепенен разпоредител с бюджет;
2. Представителите на родителите се излъчват на събрание на родителите, като за представители на родителите могат да бъдат излъчени: (1) родители на деца или ученици от детската градина или училището; (2) професионално доказани личности от различни

(2015). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс*. София: Издателство „Колбис”, 287-298.

области на обществения живот, изявени общественици, спомоществователи, бивши възпитаници, които не са родители на деца и ученици от детската градина или училището;

3. Представителят на работодателите за училищата, които извършват обучение за придобиване на професионална квалификация, се определя от областния управител по предложение на представителните организации на работодателите.

Член 6, ал. 1 на ПСУДОСДГУ регламентира и конкретния брой на членовете на училищния обществен съвет. Техният брой може да бъде между 5 и 7 за училища до 500 ученици или между 7 и 9 за училища с над 500 ученика. Изрично нормативно уточнено е, че конкретният брой на членовете на съвета се определят от директора на учебното заведение, наред с това, че *„не по-малко от 2/3 от представителите на родителите в обществения съвет задължително са родители на деца или ученици от детската градина или училището”* (чл. 6, ал. 2 и 3 от ПСУДОСДГУ).

Училищният обществен съвет се конституира на събрание на родителите (свикано от директора), на което се определят броя на представителите на родителите в съвета и се избират резервни членове (чл. 266, ал. 2 от ЗПУО). Вече конституиран, срокът на избрания състав и председател⁷ на съвета е до три години, като е въведено и ограничението: *„едно лице може да участва в състави на обществения съвет не повече от шест години”* (чл. 14, ал. 2 и 3 от ПСУДОСДГУ). Новият обществен орган се свиква на заседание най-малко 4 пъти годишно, като е задължително провеждането на заседание в началото на всяка учебна година. Решенията на училищния обществен съвет се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите членове на съответното заседание, като то се счита за редовно при присъствие на повече от половината членове. С право на съвещателен глас в работата на училищните обществени съвети участват поне трима представители на ученическото самоуправление и представител на училищното настоятелство. Наред с това, в заседанията на обществения съвет могат да бъдат канени и служители на училището, на регионалното управление на образованието, експерти, представители на работодателите, синдикатите, юридическите лица с нестопанска цел и други заинтересовани лица. Не на последно място е регламентирано и правото на директора на училището да присъства на заседанията на обществения съвет, съответно – да изразява становища по разглежданите въпроси.

4.2. Функции на училищните обществени съвети

Съгласно нормативната уредба (законова и подзаконова), училищният обществен съвет (чл. 16, ал. 1 от ПСУДОСДГУ):

⁷ Измежду членовете на съвета

- одобрява стратегията за развитие на училището и приема ежегодния отчет на директора за изпълнението;
- участва в работата на педагогическия съвет при обсъждането на програмите за превенция на ранното напускане на училище и за предоставяне на равни възможности и за приобщаване на децата и учениците от уязвими групи, както и при обсъждане на избора на ученически униформи;
- предлага политики и мерки за подобряване качеството на образователния процес въз основа на резултатите от самооценката на институцията, външното оценяване - за училищата, и инспектирането на училището;
- дава становище за разпределението на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи, както и за отчета за изпълнението му - за институциите на делегиран бюджет и за частните училища, които получават средства от държавния бюджет;
- съгласува предложението на директора за разпределение на средствата от установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на училището или детската градина;
- съгласува училищния учебен план;
- участва с представител на родителите в комисиите за атестиране на училищните директори;
- съгласува избора от учителите на учебниците и учебните комплекти, които се предоставят за безвъзмездно ползване на учениците;
- сигнализира компетентните органи, когато при осъществяване на дейността си констатира нарушения на нормативните актове;
- дава становище по училищния план-прием;
- участва с представители в създаването и приемането на етичния кодекс на училищната общност;
- участва с представители в провеждането на конкурса за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските училища;
- участва с представители в заседанията на педагогическия съвет с право на съвещателен глас.

Правно регламентирана е и възможността училищният обществен съвет да дава становища и по други въпроси, по искане на училищния директор или на педагогическия съвет, регионалното управление на образованието или на съответния министър - първостепенен разпоредител с бюджет (чл. 16, ал. 2 от ПСУДОСДГУ).

Фокусирайки се върху изброените в чл. 16, ал. 1 от ПСУДОСДГУ функции на училищните обществени съвети, следва да отбележим, че те имат компетенции в следните области от училищния мениджмънт: *в областта на финансирането; стратегическото планиране; подбора и оценката/атестацията на ръководния персонал (директор); учебно-възпитателния процес; развитието на училищната организация и контрола на управлението.*

Така, с регламентирането на училищните обществени съвети се обособява нов орган, конституиращ представителство на местната власт и общност (родители, общественици, работодатели), на който, за разлика от училищните настоятелства, са предоставени разнообразни функции в основни сфери и аспекти от управлението на училищната институция. Участието в училищния обществен съвет на представители на финансиращия орган, родители и работодатели, предоставя възможност пред тези групи/субекти да навлязат в доскоро традиционно „запазената територия” на представителите на административната власт в училище (училищния директор) и на професионалната – педагогическия съвет.

В тази връзка, училищният обществен съвет⁸, погледнат през ракурса на участието на общинския представител в него, осигурява не само възможност на местните власти да осъществяват постоянен мониторинг върху дейността на училището и финансовата му отчетност. Отвъд останалите регламентиранни правомощия на местните власти в образователната сфера, обществените съвети са възможен механизъм за „разтваряне” на управленските процеси в училище към местната власт в определени области, до които властните органи на местното самоуправление до момента са нямали достъп (дори косвен). Пример в тази насока, по-конкретно в *учебно-възпитателната област*, са учебните планове на училищата и избора на учебниците и учебните комплекти. Училищният учебен план всъщност *„е документът, който на практика отговаря на въпроса: Какви учебни предмети и какъв обем часове ще се изучават през годините от съответния випуск, който е започнал обучението си по-конкретния учебен план...”* (Първанова 2015(а): 322-323).

Разширяването на възможностите за участие на местните власти в управленски процеси на училищно ниво, посредством представителство в обществените съвети, е особено отчетливо що се отнася до частните училища⁹, предвид че отвъд определянето им като първостепенен разпоредител (вж. чл. 287 от ЗПУО) и упражняването на контрол върху начина на изразходваните от тези училища средства (получени от държавния бюджет), общините нямат други правомощия. Не на последно място, училищният обществен съвет се явява възможен форум за планиране и съгласуване на местната (общинска) образователна политика с отделните училища и родители, вземайки предвид специфичните им характеристики, параметри, нужди, очаквания.

⁸ Предвид регламентираните му правомощия

⁹ Тези, които имат училищни обществени съвети, т.е. получават държавна субсидия

От друга страна, що се отнася до родителите, училищните обществени съвети са възможен механизъм за засилване ролята на родителската общност (посредством техните представители в съвета) в развитието на училищната организация, чрез отварянето на врати към различни полета от училищната дейност и аспекти на нейното управление. Така например, с регламентирането на обществените съвети родителите за пръв път получават възможност да участват в комисиите за избора на кандидати за училищен директор и за атестиране на работата на директорите. Успоредно с това, родителската общност има възможност да изрази отношение към изработването и приемането на училищния план-прием, учебен план, т.е. към това какви учебни предмети да изучават децата им в училище и пр.

Сред положителните страни от обособяването на обществените съвети са и:

➤ Регламентирането на училищните обществени съвети е възможност да скъси пътя на отговорността и отчетността към местната общност.

В тази връзка, както Първанова отбелязва „*в контекста на по-широкото участие на различни групи и представители в училищното управление отговорността и отчетността на училището се свързва с демократизацията на управленските процеси и със сближаване на очакванията на потребителите на образователни услуги и възможностите на доставчиците на тези услуги*” (Първанова 2015(а): 276). На практика, продължава изследователят, „*това представлява скъсяване на „пътя на отчетността“, чрез овластяването на субекти извън административните екипи за изпълнение на управленски функции*” (Първанова 2015(а): 276);

➤ Наличие на формални /практико-приложими/ механизми за прозрачност на училищната организация пред местната общност.

Тук се има предвид вменените от нормативната уредба задължения на директора на училището да предоставя на обществения съвет тримесечни отчети за изпълнението на бюджета (механизъм за финансова отчетност) и да осигурява изчерпателна, актуална и вярна информация (вкл. и всички сведения и документи), която е необходима на съвета да изпълнява дейността си (т.е. да реализира регламентираните си правомощия) (чл. 27, ал. 1 и 2 от ПСУДОСДГУ). Успоредно с това, следва да се отбележи и нормативно предписаната възможност на училищния директор да присъства на заседанията на училищния съвет и да изразява становища по разглежданите въпроси /респективно да дава отговор във връзка с повдигнати към него въпроси/.

➤ Предоставя се възможност на учениците, посредством свои представители в съвета, да се включат в процесите по вземане на основни управленски решения;

➤ Демократичност и свобода в избора на по-широк кръг представители на местната общност в управлението и развитието на училищното образование.

Тук се визира нормативно регламентираната възможност за представители на родителите в училищните обществени съвети да бъдат излъчвани и „*професионално доказани личности от различни области на обществения живот, изявени общественици, спомоществователи, бивши възпитаници, които не са родители на деца и ученици от детската градина или училището*” (чл. 4, ал. 4, т. 2 от ПСУДОСДГУ). По този начин се създават предпоставки за разтваряне участието в обществените съвети и към представители на обществеността, с висок обществен авторитет и морал.

4.3. Степен на правомощията на училищните обществени съвети

Въз основа на приведените до момента данни за правомощията на училищните обществени съвети и анализирайки ги посредством възприетата тристепенна скала, следва да отбележим следното:

Първо, степента на правомощията на обществения съвет е по-скоро ниска/ограничена. Както се вижда, правомощията му се отнасят до „*одобряване*”, „*съгласуване*”, „*участие в обсъждане*”, „*даване на становище*”, „*предлагане на политики*” и пр., без да се предвиждат реални последици от решенията за останалите субекти – училищен директор и педагогически съвет. В тази връзка например, становищата и предложенията на обществения съвет не водят до конкретен ангажимент от страна на директора на училището за тяхното съобразяване и реализиране. За илюстрация на това твърдение, бихме могли да посочим, че регламентираното правомощие на общественият съвет да „*дава становище за разпределението на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи, както и за отчета на изпълнението му*” по никакъв начин не води до задължителност или ангажираност на директора на училището с вижданията на училищния съвет предвид факта, че той (директорът) еднолично може „*да извършва компенсирани промени по плана на приходите и разходите, в т.ч. между дейности, като уведомява за това първостепенния разпоредител с бюджет*” (чл. 289, ал. 1, т. 2 от ЗПУО). По този начин до известна степен се обезсмисля това правомощие на обществения съвет към училището (Ижбеков 2016: 78). В този пример, макар да съществува нормативно предвиден механизъм, посредством който училищният обществен съвет е упълномощен да участва в управлението на училищния бюджет, то този орган няма реална възможност да окаже въздействие върху решението на директора.

Аналогичен е и примерът с правомощието на училищния обществен съвет да разглежда, обсъжда и дава становище (включително и да отправя предложения) по проектобюджета на съответното училище. Съгласно нормативната уредба, директорът се задължава, в срок до 31 март на текущата годи-

на, да предостави на обществения съвет проектобюджета на училището, прилагайки подробна обяснителна разписка с информация за очакваните приходи и разходи, списъка на капиталовите разходи, разпределението на бюджета по дейности и др. (чл. 16, ал. 4 и 5 от ПСУДОСДГУ). Успоредно с това, по всяко конкретно предложение от страна на обществения съвет, съдържащо се в становището му по проекта на училищния бюджет, което не е прието или не е намерило отражение в проекта, нормативната уредба задължава директора на училището да предостави мотивиран отговор (чл. 16, ал. 6 от ПСУДОСДГУ). Както се вижда в този случай, макар че общественият съвет има възможност да участва в планирането и разпределянето на училищния бюджет (т.е. да регулира бюджетния процес), от неговите решения не произтичат задължителни правни последици за училищния директор. Що се отнася до реализиране правомощията на обществения съвет, при които той не е одобрил стратегията за развитие на училището/отчета на директора за нейното изпълнение и/или не е съгласувал училищния учебен план, то съгласно чл. 16, ал. 3 от ПСУДОСДГУ те се връщат с мотиви за повторно разглеждане от педагогическия съвет. Съответно, педагогическият съвет се произнася по мотивите и взема окончателно решение.

Второ, особено дискуссионен въпрос се повдига по отношение на две от изброените в чл. 16, ал. 1, т. 5 и 8 от ПСУДОСДГУ правомощия на училищния обществен съвет: *(1) съгласуване на предложението на директора за разпределение на средствата от установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на училището; (2) съгласуване на избора от учителите на учебниците и учебните комплекти, които се предоставят за безвъзмездно ползване на учениците*; . Съгласно чл. 16, ал. 3 от ПСУДОСДГУ „при неодобрение от обществения съвет на актовете по ал. 1, т. 1 и б те се връщат с мотиви за повторно разглеждане от педагогическия съвет”, като „ при повторното им разглеждане педагогическият съвет се произнася по мотивите и взема окончателно решение”. Става дума за предложената за одобрение стратегия за развитие на училището и приемане на годишния отчет за нейното изпълнение, както и съгласуване на училищния учебен план. За тези две правомощия на обществения съвет и в хипотезата, при която той ги е упражнил като не е одобрил стратегията/не е приел отчета за изпълнението ѝ, съответно не е съгласувал училищния учебен план, в ПСУДОСДГУ ясно е разписано (както се вижда) какво се случва като процедура. От друга страна, при другите две сходни съгласувателни процедури¹⁰ нито в законната (ЗПУО), нито в подзаконовата нормативна уредба (ПСУДОСДГУ) е уточнено какво се случва при несъгласуване от страна на училищния обществен съвет. При това положение, логичен е въпросът дължен ли общественият съвет задължително да съгласува избора на учебниците и предложението на директора за

¹⁰ като тази за училищния план, а именно: съгласуване на избора от учителите на учебниците и учебните комплекти и съгласуване на предложението на директора за разпределение на средствата от установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на училището

разпределение на средствата по чл. 16, ал. 1, т. 5? А ако не съгласува? При несъгласуване на учебниците и учебните комплекти от страна на училищния обществен съвет, може ли учителят да преподава по тези, които е избрал? Липсата на ясна нормативна регламентация в тези два случая е възможна предпоставка за комплициране на отношенията *обществен съвет-училищен директор/обществен съвет-учители*;

Трето, липсва изграден механизъм на отчетност за изпълнението/неизпълнението от страна на директора на училището на предложенията, препоръките и становищата, дадени от обществения съвет (Становище на НСОРБ по проект на ЗПУО 2014: 4). Нормативната уредба задължава училищния директор да даде мотивиран отговор единствено в хипотезата, при която предложенията на училищния обществен съвет (във връзка с разглеждането на проектобюджета на училището) не са приети или не са намерили място в него.

Въз основа на изложените тук данни, независимо от по-ограничената степен на правомощията на училищния обществен съвет и нормативни неясноти по отношение реализацията на някои от тях, този орган разполага с различни властови механизми и функции, свързани с училищното управление и дейността на училищната организация. Същевременно, за ефективното му функциониране е необходимо както преодоляване на наличните стракове у учителите и директорите за съвместно управление с общността (готовност на училището да се отвори за взаимодействие)¹¹, така и способност на съответния орган да изпълнява успешно нормативно възложените му задачи, т.е. да постига съответните желани резултати и с това да отговори на обществените очаквания. Съвсем ясно е, че училищните обществени съвети не могат сами по себе си да дадат очакван резултат, изхождайки единствено от количественото натрупване на предполагаеми позитивни характеристики от дейността им (предвид вменените им функции). Комплексният характер на правомощията им във важни области на училищния мениджмънт изисква ангажираност и отговорност, определена подготовка, знания и компетентност, присъща на членовете на съвета. Определянето на посоките на развитие на училищната институция (в стратегически план), съгласуването на училищния учебен план, предлагането на политики и мерки за подобряване качеството на образователния процес, атестацията на училищните директори и пр., предполага наличие/натрупване на определени познания у членовете на съвета за спецификата на училищното управление и нормативна уредба, така щото те да бъдат равноправна страна в релацията *обществен съвет-училище*, а не просто формални членове на структура, създадена единствено за да отговори на нормативните изисквания. Остава отворен въпросът дали и доколко съставите на училищните обществени съвети, при така регламентирания ме-

¹¹ повече за разминаващите се нагласи между директори, учители и родители по отношение на степента на участие на общността (в лицето на училищното настоятелство) и предоставянето на повече управленски правомощия (в осем ключови за училището области) на общността вж. Първанова, Й. (2015). Участие на общността в управлението на училището – (не)възможното партньорство. *Педагогика*, 87 (9)

ханизъм, ще бъдат попълнени от хора, готови и компетентни да поемат задълженията, особено в малките населени места. Пречупен през призмата на участието на представители на общините в обществените съвети, въпросът може да придобие следната формулировка: *доколко финансиращият орган може да осигури съставите на училищните обществени съвети със съответните квалифицирани общински кадри в сферата на образованието?*

Както е ясно, местните власти отговарят за образованието на територията на общината. Структурите на общинските администрации се различават една от друга, както по отношение на тяхната разклоненост, така и по брой заети лица, като *„тези различия са в съответствие с обективните разлики в големината на отделните общини“* (Стефанова 2003: 109). Съответно, отчитайки спецификата на общините, съотношението в броя на служителите с ангажименти в сферата на образованието е различно, като в по-малките общини обикновено тази функция се изпълнява от един служител. В тази връзка, формулираният по-горе въпрос може да бъде прецизиран по следния начин: *задължението за излъчване на представители на общините в общинските училища и детски градини и ограничението едно лице да участва в състави на даден обществен съвет за не повече от шест години, не възпрепятства ли по-малките общини ефективно да използват квалифицираните си кадри в сферата на образованието?* Въпросът съвсем не е реторичен и може да бъде илюстриран със следния пример. В община Бургас например, седем от общо десет служителите в дирекция „Образование и демографски въпроси“, са включени в състави на обществени съвети към общинските училища и детски градини на територията на общината. Прави впечатление и ангажираността на всеки от тези служители в няколко на брой съвета (*общо, към училищата и детските градини*): 12, 11, 11, 11, 11, 5, 3.

От така приведените данни на преден план могат да бъдат изведени няколко неща. *На първо място*, общинската администрация разполага с голям брой служители в сферата на образованието. *На второ място*, преобладаваща част от тях са включени в състави на обществени съвети. *На трето място*, кметът на общината, като орган назначаващ представители в обществените съвети, разполага с множество варианти за използване на експертния им капацитет – чрез определянето им в съответните състави на даден обществен съвет до нормативно определената граница за участие (шест години) в него и след това ротация на служителите в състави на други обществени съвети (на които не са били членове), или ротация на съответните общински служители в състави на различни обществени съвети до достигане на законовия максимум за участие на едно лице в състави на даден съвет. Съвсем различна е ситуацията в община Сърница, която разполага с три общински училища, една детска градина и един служител с квалификация и ангажименти в образователната област – главен специалист „Образование, култура и социални дейности“. Ангажирането и включването единствено на съответния експерт в състави на обществените съвети към всичките четири общински

образователни институции (училища и детска градина) означава използване на неговата експертиза за не повече от шест години и трайно лишаване от нея след достигане на нормативно регламентирания праг за участие.

Заклучение

Концепциите за обществено управление неминуемо оказват влияние и отражение върху образователните реформи. Така например, в контекста на разпространението и възприемането на доктрината на НПМ, образованието е сред обществените сектори, върху които значително влияние оказват някои от основните идеи и принципи на новата административно-управленска парадигма. Същевременно, общественото управление през XXI^{ви} век е изправено пред редица предизвикателства и тенденции на промяна и адаптация, по форма и съдържание, с оглед на протичащите глобализационни процеси и динамично променящата се среда. Тези предизвикателства налагат промени във философията на общественото управление. Централен елемент в тях заема промяната на стиловете и процесите на вземане на решения и връзката *държава-граждани*. Стремежът е към постигане на кооперативно, колективно начало и приближаване на управленските практики и процесите по вземане на решения до пряко заинтересованите страни. В тази връзка, с развитието на идеите и концепциите за общественото управление, *„децентрализационните реформи в образованието през последните години са подкрепени от наскоро развиващата се концепция за ново управление (new governance), насърчаваща гражданското съучастие и подкрепяща гражданските ценности* (Urbanovic and Patapas 2012: 660). По този начин, децентрализационните реформи влияят не само върху промените в междуинституционалните отношения, но и върху отношенията между образователните институции и външните партньори (Urbanovic and Patapas 2012: 660).

През последните десетилетия в рамките на българската образователна система настъпиха редица промени от структурно и съдържателно естество (Цоков 2001: 94). Трансформации, една част от които значително промениха както представата за училището като такова, така и концепциите за неговото управление. Промени, които трасираха пътя на навлизане на нови идеи, модели и концепции от научни области, нехарактерни за образователната област до този момент (Първанова 2015(а): 6). Същевременно, трансформациите на училищното образование продължават, като някои от тях вече *„засягат най-базисни и традиционни представи за начина, по който то би следвало да се организира и реализира, а също така и за това какво представлява училището и как би следвало да се управлява”* (Първанова 2015(б): 1207). Пример в това отношение са училищните обществени съвети, посредством които за пръв път в нашата образователна система се пристъпва към по-сериозно овластяване на общността в училищното управление. Утвърждаването на обществените съвети към училищата като органи за развитие и граждански контрол е стъпка напред по отношение на общностното участие на местно

ниво в управлението на училищното образование. Тяхното регламентиране напълно се вписва в контекста на съвременните тенденции за по-активно включване на местните общности в управлението на образователните услуги и се засилва процесът на разширяване на партиципативността на училищно ниво. Създава се възможност за „разтваряне” на управлението към заинтересованите страни на местно ниво (Ижбехов 2016: 77).

От друга страна обаче, в резултат на направения анализ се открояват няколко аспекта, които поставят под съмнение доколко училищните обществените съвети могат да реализират предназначението си – орган за подпомагане развитието на училището и граждански контрол върху управлението му, а не просто като поредната структура, формално създадена (а с това и изпразнена от съдържание) за да удовлетвори императивното изискване на закона. Тези аспекти имат първостепенно значение, разкриващо се в полагането (или ерозирането) основите на ефективно функциониране на училищните обществени съвети и утвърждаването (или комплицирането/поставянето под съмнение) на тази форма/механизъм за включване на общността в управлението на училищата. Превръщането на училищните обществени съвети в добре работещ механизъм (а с това и включването на местната власт и общност в управлението на училището и максимизиране на ползите от това) е въпрос на същностно преосмисляне на участието на различните субекти в образованието. Вписването в новите концепции за засилено гражданско участие и/или взаимстването на практики от чужди системи не може да замести нуждата от добре обмислена нормативна уредба, непрекъснати допълнителни усилия в посока повишаване подготовката и компетентността на съставите на обществените съвети, изграждане на взаимно доверие и партньорски дух по оста *училищен обществен съвет-директор-педагогически съвет*.

ЛИТЕРАТУРА

1. Асоциация Образователно Лидерство. Фондация „Форум за наблюдение и анализ на публични политики“. *Анализ на нормативната уредба, касаеща дейността на училищните настоятелства*. Проект “Активно родителство: модел за насърчване на включването на училищните настоятелства във формулиране на политики и вземане на решения съвместно с училищното ръководство” <<http://www.forum-bg.org/files/custom/Analiz%20na%20normativnata%20uredba.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
2. Генерална дирекция „Образование и култура”, Европейска комисия, Юридайс, Информационна мрежа за образованието в Европа (2007). *Автономия на училищата в Европа. Политики и мерки*. <http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/090BG.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
3. Джилджов, Ал. (2004). Тенденции в развитието на регионалното и местно самоуправление в Европа. В Стефанова, М. и Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление* (149-173). София: ИК „Мултитрейд & Микропринтинг”
4. Ижбехов, Т. (2016). Децентрализация на училищното образование в България: участие на местните власти в управлението на образованието на училищно ниво. *Българско списание за образование*, 1, 49-80

- <<http://www.elbook.eu/images/6-T.Ijbehov-1-2016.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
5. Кацамунска, П. (2012). Реформите в публичното управление и парадигмалните трансформации на публичната администрация. *e-Journal VFU*, 5, 1-49
<http://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Polya_Katsamunska-Reformite_v_publichnoto_upravlenie_i_paradigmalnite_transformatsii_na_pa.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
 6. Маринов, А. (2016). *Между еволюцията и социалното инженерство (теория и практика на административните реформи)*. София: Издателство „Иврай”
 7. Михова, М. (2011). *Управление на училищното образование /тенденции и схеми/*. Пловдив: Издателство „Астарта” <da.uni-vt.bg/u/347/pub/7552/1.1.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
 8. Мотиви към проекта на Закона за предучилищното и училищното образование, <<http://parliament.bg/bills/43/454-01-51.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
 9. Първанова, Й. (2015а). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс*. София: Издателство „Колбис”
 10. Първанова, Й. (2015б). Участие на общността в управлението на училището – (не)възможното партньорство. *Педагогика*, 87 (9), 1197-1212
<https://www.researchgate.net/publication/284330512_Ucastie_na_obsnostta_v_upravlenieto_na_uciliseto_-_nevzmoznoto_partnorstvo_Community_participation_in_school_management_-_the_impossible_partnetship>, последно посещение на 18.12.2016.
 11. Радо, П., Файон, И., Захариев, Б., Димитрова, И., Вълчев, К., Додев, Л.,.....Йорданов, И. (2009). *Децентрализация на училищното образование в България*. София: Институт „Отворено общество”, <http://osi.bg/downloads/File/Decentrall_full.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
 12. Световна банка, регион „Европа и Централна Азия”, сектор „Човешко развитие” (2010). *Доклад № 54890 България: преглед на реформите в образованието, свързани с училищната автономия*. <<http://datatopics.worldbank.org/hnp/files/edstats/BGRstu10a.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
 13. Становище на НСОРБ по проект на ЗПУО (2014) <http://projects-namrb.org/images/novini/stanovishte_ZPUO.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
 14. Стефанова, М. (2000). Местното самоуправление в България. В: Верхайен, Т., и Танев, Т. (съст.), *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст* (333-360). София: Издателство „ГАЛ-ИЛКО”
 15. Стефанова, М. (2003). *Местна власт и местно самоуправление*. София: Издателство „Ариадна”
 16. Стратегия за децентрализация 2016-2025 г., приета с решение на МС № 735 от 08.09.2016 г. <http://self.government.bg/decentralization_counsel/strategy/?id=824&mid=5>, последно посещение на 18.12.2016.
 17. Цоков, Г. (2001). Новите училищни закони и партиципативността в управлението на българската образователна система. *Педагогика*, 1, 94-100
 18. Цоков, Г. (2007). Децентрализацията – възможна стратегия за модернизация на българското училищно образование. *Педагогика*, 7, 26-33
 19. Цоков, Г. (2011). *Политики по отношение на училищното образование*. Пловдив: Университетско издателство „Паисий Хилендарски”

20. Barrera-Osorio, F., T. Fasih, and H. A. Patrinos. (2009). *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management*. Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.
<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1145313948551/Decentralized_decision_making_schools.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
21. Colletta, Nat J. and Gillian Perkins. (1995). *Participation in Education*. Environment Department Papers. Paper No.001. Participation Series. Washington, DC: The World Bank.
<<http://documents.worldbank.org/curated/pt/876671468757185795/pdf/multi-page.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
22. Hanson, M. (1997). *Educational Decentralization: Issues and challenges*. Washington, DC: Inter-American Dialogue. PREAL, No. 9, 1-28
<<http://archives.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%209-English.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
23. Heredia-Ortiz, E. (2007). *The impact of education decentralization on education output: a cross-country study* (Doctoral dissertation, Georgia State University, Department of Economics).
<http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ_diss>, последно посещение на 18.12.2016.
24. Kowalczyk, P., Jakubczak, J. (2014). *New public management in education – from school governance to school management*. Human Capital without Borders: Knowledge and Learning for Quality of Life; Proceedings of the Management, Knowledge and Learning International Conference 2014
<<http://www.toknowpress.net/ISBN/978-961-6914-09-3/papers/ML14-741.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
25. OECD (2012) *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>
26. Sharma, T. N. (2008). Structures and mechanisms of community participation in school management. *Journal of Education and Research*, 1 (1), 72-85
<<http://www.nepjol.info/index.php/JER/article/viewFile/7954/6489>>, последно посещение на 18.12.2016.
27. Sharma, Sh., Burnette, D., Bhattacharya, A. & Nath, S. (2015). *Community participation in primary education*. Working Paper Series No 13. Columbia Global Centers
<http://globalcenters.columbia.edu/mumbai/files/globalcenters_mumbai/13.%20MDEP_Community%20Participation.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
28. Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education*, 3 (1), 75-89
<<http://firgoa.usc.es/drupal/files/tolofari.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
29. Uemura, M. (1999). *Community participation in education: What do we know?* World Bank Working paper 24670. Washington, DC: The World Bank.
<<http://documents.worldbank.org/curated/en/265491468743695655/pdf/multi0page.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
30. UNESCO (2007). *Educational governance at local level. Policy paper & evaluation guideline*. ED-2007/WS/27. Paris: UNESCO
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
31. UNESCO (2015). *Draft framework for Action Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. Paris: UNESCO
<<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/wef-framework-for-action.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
32. Urbanovič, J., & Patapas, Al. (2012). Decentralisation Reforms of Education Management: Theoretical and Practical Issues. *Public policy and administration*, 11 (4), 659-671

<<https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/220/211>>, последно посещение на 18.12.2016.

33. World Bank (2007). *What is School-based management?*. Washington, DC: The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1145313948551/what_is_SBM.pdf>, последно посещение на 18.12.2016.
34. World Bank (1995). *Priorities and Strategies for Education: A World Bank review*. Washington, DC: The World Bank <<http://documents.worldbank.org/curated/en/117381468331890337/pdf/multi-page.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.

ЗАКОНИ И ПРАВИЛНИЦИ

1. **Закон за народната просвета**, Обн. ДВ. бр.86 от 18 Октомври 1991г., отм. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015г., доп. ДВ. бр.80 от 16 Октомври 2015г.
2. **Закон за предучилищното и училищното образование**, в сила от 01.08.2016 г. (Обн. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015г.)
3. **Правилник за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училища**, Обн. - ДВ, бр. 75 от 27.09.2016 г.

ДРУГИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Заповед № 2367/08.09.2016 г. на кмета на община Бургас за определяне на представители на финансиращия орган в обществените съвети на училищата и детските градини <<http://preslavski.eu/wp-content/uploads/2016/10/zapoved-obshtestveni-saveti.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016.
2. Община Бургас. Структура и контакти на служителите от общинска администрация – Бургас. Дирекция „Образование и демографски въпроси”, с. 12 <<http://www.burgas.bg/uploads/71a5e66a46d0a9e3749cf35e67969500.pdf>>, последно посещение на 18.12.2016
3. Организационна структура в общинска администрация – Сърница <<http://www.sarnitsa.bg/%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F/%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0>>, последно посещение на 18.12.2016.

Тодор Валериев Ижбехов, докторант
СУ „Св. Климент Охридски”
Философски факултет
Катедра „Публична администрация”
todor.izhbehov@gmail.com