

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ  
БРОЙ 1  
2016

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION  
VOLUME 1  
2016

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ: УЧАСТИЕ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБРАЗОВАНИЕТО НА УЧИЛИЩНО НИВО

ТОДОР ИЖБЕХОВ

*Todor Izhbehov. DECENTRALIZATION OF SCHOOL EDUCATION IN BULGARIA:  
PARTICIPATION OF LOCAL AUTHORITIES IN THE MANAGEMENT OF EDUCATION AT  
SCHOOL LEVEL*

**Абстракт:** През последните няколко десетилетия е налице консенсус на глобално равнище относно значението на образованието в социално-икономическото развитие. Счита се, че децентрализацията на управлението на училищното образование има потенциал да подобри качеството, ефективността и ефикасността на образованието. В този контекст, статията е посветена на децентрализацията на управлението на училищното образование на общинско ниво в България. Акцент е поставен върху Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищно възпитание. Програмата е важен и съдържателен документ, в който децентрализацията на управлението на системата на училищното образование (включително на общинско ниво) е посочена като едно от основните условия за развитието на модерно, достъпно и качествено българско училищно образование и са определени основните насоки на децентрализацията.

Целта на научната статия е да проучи, опише и анализира резултатите на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищно възпитание в частта за децентрализацията на управлението на училищното образование на общинско ниво. Проверката е осъществена посредством: анализ на функциите на местните власти в управлението на училищното образование в сравителен аспект – между новия Закон за предучилищното и училищното образование и стария Закон за народната просвета (включително правилника за прилагането му); преглед на нормативната база в светлината на насоките за децентрализация на управлението на училищното образование.

В заключение са обобщени резултатите от анализа и са направени изводи за наличие на проблемен аспект в осъществяването на децентрализация на управлението на училищното образование на общинско ниво в България.

**Abstract:** Over the last few decades there has been a consensus on a global level on the importance of education in socio-economic development. It is considered that decentralization of school education management has a potential to improve the quality, efficiency and efficacy of education. In this context, the article is dedicated to the decentralization of the management of school education at a municipal level in Bulgaria. The focus is on the National program for development of school education and preschool upbringing and preparation. This program is an important and meaningful document, in which the decentralization of school education system management (including at a municipal level) is defined as one of the conditions for the development of modern, accessible and quality Bulgarian school education and the main directions of the decentralization are determined. This article aims to explore, describe and analyze the results of the National program for development of school education and preschool upbringing and preparation in the part of decentralization of the school education management at a municipal level. The check is performed by: (1) an analysis of the functions of local authorities in the school education management in comparative context: between newly adopted Law on Pre-school and School Education and the old Public Education Act (including the Rules for implementation of the Educational Act); (2) analytic review of the legal regulations in the light of the program's directions of decentralization of the school education management.

In conclusion, the results of the analysis are summarized and main conclusions are drawn about the presence of a problematic aspect in implementation of decentralization of the school education management at a municipal level in Bulgaria.

**Ключови думи:** децентрализация, управление, училищно образование, местни власти, функции, реформа

**Key words:** decentralization, management, school education, local authorities, functions, reform

## Увод

На глобално равнище съществува консенсус относно значението на образованието в социално-икономическото развитие. Образованието е пряко или косвено свързано с постигането на Целите на хилядолетието, определени от ООН – постигане на начално образование за всички и равенство между половете, а също така се твърди и че образованието ще спомогне за насърчаване и постигане на много други цели като намаляване на бедността, намаляване на детската смъртност, осигуряване на устойчива околна среда и други.<sup>1</sup> В осъществяването на правото на достъп до качествено образование (като основно човешко право) редица международни организации и правителства предлагат като нов прочит, нова концепция и подход на управлението на образованието, децентрализацията на образо-

---

<sup>1</sup> Вж. Heredia-Ortiz, E. (2007). *The impact of education decentralization on education output: a cross-country study*, p. 3, A DISSERTATION, Georgia State University, Department of Economics.  
[http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ\\_diss](http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ_diss)

вателната система (и по-конкретно системата на училищното образование<sup>2</sup>), позволяваща участие на местната общност в образователната политика, нейното планиране и управление. В основата на разбирането за децентрализация на управлението на системата на училищното образование стои предположението, че участието на местната общност ще помогне на централната власт (в лицето на правителството) да осигури правото на образование, като се изяснят ролите и отговорностите на всички заинтересовани страни и се получи допълнително демократично управление, висока отчетност и пр. Разбира се, отчита се и че децентрализацията, управлението на образованието на местно ниво и прехвърлянето на правомощия към по-ниските нива не е правило само по себе си, нито пък е задължително винаги да е най-подходящата или необходима стратегия<sup>3</sup>. Всъщност няма единен, общоприет отговор на въпроса каква е най-удачната роля на централната власт в управлението на системата на училищното образование, нито на местни власти или самите училища. Обръщайки поглед към световната практика в управлението на училищното образование следва да отбележим факта, че съществуват както централизирани, така и децентрализирани системи, като организацията и управлението им на различните нива в общата управленска структура на държавата е в голяма степен въпрос на традиции, държавно устройство, политическа система и воля.

Настоящото изследване се фокусира върху децентрализацията на управлението на системата на училищното образование на общинско ниво в България. Специфичен фокус се отправя към Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищно възпитание и по-конкретно насоките на децентрализацията на управлението на училищното образование, очертани в нея<sup>4</sup> и имащи отношение към участието на

---

<sup>2</sup> Още на този етап от изследването е необходимо да отбележим, че разграничението и уточнението, което правим между „система на училищното образование“ и „образователната система“, е с оглед на ясното разбиране за различните съдържателни параметри, характеристики и обхват на понятията. Те не се възприемат като синоними или взаимозаменяеми понятия. Всеобхватното и по-общо понятие е „образователна система“, в чийто рамки попада подсистемата на училищното образование (По-подробно вж. Първанова, Й. (2015). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс*. София: Издателство „Колбис“, 11-22). Съответно, под *училищно образование* се разбира „система от етапи и степени, в рамките на които се осъществява учебно-възпитателен процес в училище (I – XII клас включително)“ (Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка, стр. 2)

<sup>3</sup> Division for the Promotion of Basic Education, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007). *Educational governance at local level. Policy paper & evaluation guidelines*, p. 2 <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf>

<sup>4</sup> Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищно възпитание, раздел X „Децентрализация на управлението на системата“, т.1 „Насоки на децентрализацията“

местните власти в този процес на промяна към по-децентрализирани форми на управление. В този документ, приет от Народното събрание, с хоризонт на действие 2006-2015 г., е определена посоката на развитие чрез децентрализация на управлението на училищното образование (в това число и на общинско ниво).

В тази връзка, *целта на научната статия* е проучване на постигнатото, оценяване и анализиране на резултатите на националната програма в частта за децентрализацията на управлението на училищното образование на общинско ниво.

За постигане на целта настоящото изследване е построено върху основата на:

- 1) теоретично изясняване на понятието *децентрализация*;
- 2) преглед на нормативната уредба с оглед очертаване на правни норми, отнасящи се до правата и задълженията на местните власти при управлението на училищното образование.

Още на този етап следва да посочим, че включването в анализа и на Закона за предучилищното и училищното образование<sup>5</sup> (редом до Закона за народната просвета) е необходимо и оправдано поради три главни причини. *Първо*, защото разработваният от дълго време и представян в няколко варианта нов образователен закон вече е налице. *Второ*, защото внасянето, разглеждането и приемането на ЗПУО е в периода на действие на НПРУОПВП. *Трето*, поради възможността насоките за децентрализация на управлението на образованието в националната програма да са нормативно залегнали в ЗПУО. В тази връзка и с оглед на поставената цел считаме, че подходът на синхронното разглеждане на ЗНП и ЗПУО е подходящ не само за да се проследи дали насоките в програмата, касаещи местните власти, са изпълнени, но и дали няма някакво противоречие между декларирано, заявено и разбираемо като децентрализация на управлението на училищното образование на общинско ниво и реално постигнатото. Същевременно, синхронното наблюдение на основните нормативни актове е и възможност: да се анализира дали правомощията на местните власти са се запазили или променили; да се проследят посоката и подходите на включване на

---

<sup>5</sup> Следва да уточним, че с оглед оптимизиране на текста „Закон за предучилищното и училищното образование” по-нататък се посочва като „ЗПУО”, „Закон за народната просвета” като „ЗНП”, „Държавен вестник” – „ДВ” и „Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка” – „НПРУОПВП”

местните власти в управлението на училищното образование в периода на действие на двата закона, но изхождайки от цялостния контекст на промените в образователната сфера, регламентирани в новоприетия ЗПУО, а не просто разглеждане на правомощията изолирано и съпоставено с тези, регламентирани в отменения ЗНП<sup>6</sup> и правилника за прилагането му.

3) аналитичен обзор, очертаване и обобщаване на информацията за материализирането (във вид на набор от правни норми) на една от мерките на НПРУОПВП – насоки на децентрализацията на управлението на училищното образование.

### **1. Теоретична рамка. Понятие за децентрализация: същност и характеристики.**

Следва да отбележим, че понятието *децентрализация*, с което най-общо днешната общественно-политическа мисъл отбелязва тенденцията към предоставяне на сфери на компетентност, правомощия и ресурси от държавата към средното и местно ниво на управление, се разглежда като част от глобалния процес на промяна на ролята на националната държава и съотношението на правомощия и отговорности между нивата на управление. Децентрализацията в публичния сектор, както отбелязва Емилия Къндева, се приема като една от възможностите пред модерната държава за преосмисляне на важни, фундаментални институционни и функционални характеристики на държавната администрация, с оглед успешното изпълнение на ролята на държавата в осигуряването и гарантирането на икономическото и социалното благоденствие.<sup>7</sup> Всъщност, без да навлизаме в дълбочина (а и не е необходимо за целите на настоящото изследване) в научния дискурс и полемика относно коректното изграждане, обособяване и въвеждане в научна употреба на понятието децентрализация, е важно да посочим, че в научната литература са изведени множество дефиниции и интерпретации на децентрализацията, типологизации на видовете и формите, чрез които тя се осъществява. Някои от тях са с широка рамка на анализ и генерални теоретични основи, други с поограничени рамки и теоретични предпоставки. Едни почиващи на теоретично ниво, други на практическо. Някои разглеждащи децентрализацията

<sup>6</sup> Отменен с § 6, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование - ДВ, бр. 79 от 13 октомври 2015 г., в сила от 01.08.2016 г. До влизането в сила на глава шестнадесета за финансирането в системата на предучилищното и училищното образование се прилагат съответно разпоредбите на отменения Закон за народната просвета.

<sup>7</sup> Вж. Верхайен, Т. & Танев, Т. (2000). *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*. София: ИК „ГАЛ-ИЛКО”, 90

като статично състояние, а други като динамичен процес. Най-общо, като първоначална дефиниция и отправна точка на анализ в тази разработка, децентрализацията „е процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление”<sup>8</sup>. Милена Стефанова обогатява, внася по-голяма яснота и терминологична коректност, чрез извеждане на дефиниция, комплексна, но същевременно достатъчно ограничена и самостоятелна. Децентрализацията „трябва да се схваща като процес, при който се предоставя отговорността за изпълнение на определени функции на местните и регионални органи на властта”<sup>9</sup>, като „поднационалните органи на властта са независими (в рамките на всички съществуващи законови ограничения) от централната власт във възможността сами да решават проблемите в съответните функционални области”<sup>10</sup>, означавайки, че „централната власт не носи отговорност пред гражданите за качеството и ефективността на услугите, които се предоставят и за начина, по който се решават проблемите в дадена област”<sup>11</sup>. Според Людмил Георгиев „децентрализацията е преди всичко съглашение и договореност между кореспондиращите си и партниращи национално и местно ниво в държавата”<sup>12</sup>, като основата цел е „повишаване на общата ефективност и действеността на държавния сектор, чрез повишаване на оперативността и отчетността на местните власти, и ефективността на произведените и доставени услуги”<sup>13</sup>. В тази връзка „децентрализацията увеличава правомощията на местните правителства, а с това и възможностите им за по-активно и резултатно местно управление”<sup>14</sup>. Това се постига чрез делегиране на правомощия или компетенции към местните власти от страна на централното ниво на управление, съпътствано с осигуряване на необходимите ресурси за тяхното осъществяване. Владимир Чуков разглежда децентрализацията като „инструмент за доближаването на властта към гражданите – предоставянето на услуги, по-ефективно използване на природните и материални ресурси и най-важното пряка

---

<sup>8</sup> Актуализирана Стратегия за децентрализация 2006-2015 г., с. 5

<sup>9</sup> Стефанова, М. (2004). Децентрализацията като аспект на интеграционния процес. В Стефанова, М. & Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление*. (с. 8). София: ИК „Мултитрейд & Микропринтинг”

<sup>10</sup> Пак там, сс. 8-9

<sup>11</sup> Пак там, с. 9

<sup>12</sup> Георгиев, Л. (2007). *Децентрализацията – разбирана и правена*. New Bulgarian University. Scholar Electronic Repository, с. 4. <http://eprints.nbu.bg/398/>

<sup>13</sup> Пак там, с. 3

<sup>14</sup> Пак там, с. 3

покана за участие в ежедневното взимане на политическо решение”<sup>15</sup>. Както отбелязва авторът, на практика децентрализацията е един вид „продължение на висшата форма на демокрация в една държава, а именно – референдума”<sup>16</sup> и съответно „колкото една държава е по-близо до своята национална формула за децентрализация, толкова по-близко е тя до своята оптимална демократична матрица”<sup>17</sup>. Сред може би най-добрите генерални (по-общи) дефиниции на децентрализацията е тази на Денис Рондинели: „трансфер на отговорности за планиране, управление, събиране и разпределяне на ресурси от централното правителство към: (1) субординирани представителства на институциите на централната власт; (2) полу-автономни публични институции и корпорации; (3) географски обособени обществени власти и (4) неправителствени организации”<sup>18</sup>. Същевременно следва да се отчита и факта, че наред с въведените в научно обръщение разнообразни дефиниции (с оглед на различните научно-изследователски подходи и фокуси – теоретичен и/или практико-приложен), децентрализацията е детерминирана и от условията и средата, в които се осъществява. В тази връзка следва да се отбележи, че децентрализацията (като състояние и резултат) има и съответните национални измерения, доколкото те определят и онази оптимална степен на децентрализация на съответната страна с оглед създаването и постигането на балансирана и ефективна управленска система.<sup>19</sup> Пъстрата палитра от дефиниции на понятието децентрализация се допълва и от тези, посочени в различни документи на международни организации, като например в работния документ на Програмата за развитие на ООН (ПРООН) „Decentralization: a sampling of definitions”<sup>20</sup> или в „Educational governance at local level” на ЮНЕСКО<sup>21</sup>.

Във връзка с осъществените по-горе наблюдения, изведени дефиниции и очертани принципни положения, може да се обобщи, че децентрали-

<sup>15</sup> Чуков, Вл. (2012). *Децентрализацията – демократична алтернатива на българското общество*, с. 1 <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp12/5.2/5.2-12.pdf>

<sup>16</sup> Пак там, с. 1

<sup>17</sup> Пак там, с. 1

<sup>18</sup> Хаджипетков, Б. *Децентрализация, добро местно самоуправление и е-комуникационни практики на местните власти*, с. 3 [http://ebox.nbu.bg/pa2010/11\\_BorisHadjipetkov.pdf](http://ebox.nbu.bg/pa2010/11_BorisHadjipetkov.pdf)

<sup>19</sup> Вж. Стефанова, М. (2004). Децентрализацията като аспект на интеграционния процес....., с. 10

<sup>20</sup> Вж. Decentralization: a sampling of definition. (1999). Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, pp. 2-3 [http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF)

<sup>21</sup> Вж. Division for the Promotion of Basic Education, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007). *Educational governance at local level. Policy paper & evaluation guidelines*, p. 2, pp. 11-18. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf>

зацията е не просто прехвърляне, трансфер или предоставяне на правомощия и ресурси от едни управленски нива на други в общата управленска система. Децентрализацията е сложен и динамичен процес, протичащ в институционалната архитектура и управленската система на държавата, свързан с дефинирането на различните управленски нива, формулирането на правила за структурирането на управленските субекти на тези нива, ясна система на разпределение на отговорности между тях и предоставяне на функции от по-високото към по-ниските нива на публично управление, което е съобразено с техния капацитет за реализиране на предоставените им функции и съпътствано със законово регламентиране на необходимите ресурси за тяхното упражняване. Същевременно, когато се говори за същността на децентрализацията и механизмите, чрез които се реализира, е необходимо да се отчете и че тя не е алтернатива на централизацията, тъй като и двете са необходими<sup>22</sup>. Централизацията и децентрализацията следва да се разглеждат не като взаимноизключващи се, противоречащи и противопоставящи се процеси, подходи, системи или концепции в публичното управление, а като балансиране на отношенията и взаимодействията между нивата на управление в държавното обединение. В научните разработки са изведени множество аргументи и предимства в полза на децентрализацията. Обобщавайки, следва да отчетем, че децентрализацията е една от възможните опции за намаляване и облекчаване дейността на централните институции и органи на управление и в тази връзка за улесняване ефективното управление на публичните дела, предвид акцента върху създаването на възможности<sup>23</sup> за: 1) „разрешаването на проблемите, защото осигурява познание за спецификата на местните проблеми и скъсява комуникационните канали”<sup>24</sup>; 2) създаването на „пространство и време, необходими на централните власти да разрешават основни и концептуални въпроси”<sup>25</sup>; 3) социална промяна<sup>26</sup>; 4) изграждането на гражданското общество<sup>27</sup>; 5) повишаване демократичната легитимност на управлението; 6) повишаване участието на гражданите при формиране на политическите решения<sup>28</sup> и др.

<sup>22</sup> Decentralization: a sampling of definition. (1999)....., p. 3

<sup>23</sup> Вж. Куклиш, П. (2004). Принципът на субсидиарността. В Стефанова, М. & Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление*. (с. 82). София: ИК „Мултитрейд & Микропринтинг”

<sup>24</sup> Пак там, с. 82

<sup>25</sup> Пак там, с. 82

<sup>26</sup> Пак там, с. 82

<sup>27</sup> Пак там, с. 82

<sup>28</sup> Вж. Калфова, Е. (2004). Процеси на регионализация в страните от Централна и Източна Европа. В Стефанова, М. & Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно*



Тенденцията за антицентрализъм (*разбирай децентрализъм – бел. моя*), рефлектира в много области – политика, публична администрация, икономика, медии, енергетика<sup>29</sup>, в това число и образование. През последните няколко десетилетия децентрализацията е един от основните акценти в управлението на училищното образование, приложена на практика в множество образователни системи по света. Децентрализацията в управлението на училищното образование (т.е. специфичните параметри, рамки и проявления конкретно в образователната област) е обект на анализ и проучвания в множество публикации и от страна на представители на българската педагогическа наука.<sup>30</sup> Децентрализацията в образованието се разглежда в два главни аспекта, посочва Галин Цоков.<sup>31</sup> Както отбелязва изследователят, в единия случай, тя е в пряка връзка с модернизацията и реорганизацията в управлението на образователните системи и по-конкретно с промяната на управленската образователна структура<sup>32</sup>, насочена към ограничаване на отрицателните страни на силно централизираните и бюрократизирани образователни системи. В другия случай, децентрализацията на управлението на училищното образование има отношение спрямо икономиката на образованието и по-конкретно – проблематиката относно „разходите за обучение”. Счита се, че посредством нея се стига до „намаляване общите разходи за образование, чрез намаляване на разходите за централната администрация”<sup>33</sup>, предоставяне на „отговорностите по управлението на финансовите ресурси върху местните власти и частни лица”<sup>34</sup> и пр. Най-общо, основните отличителни белези на децентрализацията на управлението на училищното образование могат да се отнесат до това че: (1) „децентрализацията на образователните структури води до по-

*самоуправление.* (с. 121). София: ИК „Мултирейд & Микропринтинг”

<sup>29</sup> Вж. Куклиш, П. (2004). Принципът на субсидиарността....., с. 82

<sup>30</sup> Така например вж.: Цоков, Г. (2001а). Новите училищни закони и партиципативността в управлението на българската образователна система. *Педагогика*, кн. 1, 94-100; Цоков, Г. (2001б). Децентрализация и приватизация на образователните структури /състояние и възможни решения/. *Стратегии на образователната и научната политика*, 2, 68-83; Цоков, Г. (2007). Децентрализацията – възможна стратегия за модернизация на българското училищно образование. *Стратегии на образователната и научната политика*, 7, 26-33; Цоков, Г. (2011). *Политики по отношение на училищното образование*. Пловдив: УИ „Паисий Хилендарски”, 151-171; Гюрова, В. (2013). *Образователен мениджмънт*. Габрово: Издателство „ЕКС-ПРЕС”, 42-45; Първанова, Й. (2015). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс*. София: Издателство „Колбис”, 25-28, 38-48 и 72-86

<sup>31</sup> Вж. Цоков, Г. (2007). Децентрализацията – възможна стратегия за модернизация на българското училищно образование. *Стратегии на образователната и научната политика*, 7, 26

<sup>32</sup> Следва да отбележим, че образователната управленска структура има две равнища: хоризонтално и вертикално. Тук се има предвид вертикалното равнище, включващо две или повече управленски нива (Вж. Гюрова, В. (2013). *Образователен мениджмънт*. Габрово: Издателство „ЕКС-ПРЕС”, 42)

<sup>33</sup> Цоков, Г. (2007). Децентрализацията – възможна стратегия за модернизация на българското училищно образование..... цит. по Chitty, Cl. (1997:47), с. 27

<sup>34</sup> Пак там цит. по Husen, T. N. (1989: 485), с. 27

голяма ефективност в тяхното функциониране и организационно развитие”<sup>35</sup>; (2) „демократизиране на управленската система в сферата на образованието и усъвършенстването на нейните организационни структури”<sup>36</sup>; (3) посредством децентрализацията в „управлението участват повече фактори, като се създават разнообразни партиципативни органи”<sup>37</sup>; децентрализацията се „свързва и с определена степен на муниципализация (засилване ролята на общините) в управлението”<sup>38</sup>.

## **2. Децентрализация на управлението на училищното образование в България: насоки за реформа съгласно НПРУОПВП (2006 – 2015 г.)**

Осигуряването и гарантирането на качествено, модерно и достъпно образование, наред с постигането на ефективно 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 модернизирание на образованието след падането на комунистическия режим и поетия път към демократични промени. Отправяйки поглед към НПРУОПВП (2006 – 2015 г.) следва да отбележим, че в този стратегически документ е очертан контекста и са изведени очакванията за децентрализация на системата на училищното образование, свързани с качеството и ефективността на образованието в България и необходимостта от реструктуриране и модернизирание на образователната система в страната, така че тя да отговори на *„новите изисквания на динамичната глобална икономика и предизвикателствата на висококонкурентния пазар на труда в рамките на Европейския съюз”*<sup>39</sup>. В НПРУОПВП е очертана визията за това какво би следвало да представлява училищното образование през 2015 г. и са зададени националните цели, мерки и рамки, в които трябва да се осъществява развитието. В програмата е отчетена и необходимостта от съществени промени в управлението на системата в посока децентрализация. В тази връзка децентрализацията на управлението на системата на училищното образование трябва да следва принципа на субсидиарността – решенията се взимат на това ниво на управление, което е най-близо до тези, които следва да ги реализират и са пряко засегнати. От друга страна, държавата (в лицето на централната власт) е необходимо да запази онези правомощия за вземане на решения в тези случаи, когато ре-

---

<sup>35</sup> Пак там, с. 28

<sup>36</sup> Пак там, сс. 28-29

<sup>37</sup> Пак там, с. 29

<sup>38</sup> Пак там, с. 29

<sup>39</sup> НПРУОПВП, с. 2

шенията не са възможни или оправдани за вземане от друго, по-ниско ниво на управление.<sup>40</sup> Основните акценти към децентрализиране на системата се изразяват в: 1) преосмисляне ролята на държавата (функциите на Министерството на образованието и науката следва да се променят от административно-разпоредителни в контролно-регулативни, а регионалните инспекторати по образованието трябва да бъдат освободени от административно-управленски правомощия и да се изградят като звена за развиване на методическа дейност и контрол; 2) продължаване процеса на децентрализацията както във финансов аспект, така и в областта на децентрализация на правомощията и по посока на отделното училище; 3) изграждане на надеждни системи за контрол и сигурност; 4) въвеждане на реално действащи форми на участие на родителите и учителите в управлението на училището.<sup>41</sup> Две са главните условия за децентрализация на управлението на системата, изведени в програмата: финансова децентрализация (към училищата) и граждански контрол, като се отчита, че на местните власти е необходимо да бъдат предоставени и други правомощия, които са в изключителна компетентност на централната власт и по-специално на министъра на образованието. В програмата са очертани и основните насоки, спрямо които децентрализацията на управлението на училищното образование следва да се осъществява:

*(1) Назначаване и освобождаване на директори на училища* – отдадена е важна роля на местната общност (участие на представители на родители, учители и местна власт) при назначаването и освобождаването на директорите на училищата: „важна роля в процеса на назначаване и освобождаване на директорите на училища следва да има местната общност – представители на родителите, на учителите, на местната власт. Тази нова процедура би препятствала възможността за „спускане” на директори и би осигурила по-добри възможности за контрол от страна на местната общност върху дейността на директорите”<sup>42</sup>.

*(2) Откриване и закриване на училища* – местните власти следва да имат по-големи правомощия по отношение на откриването и закриването на училища, но при запазване на контрол за законосъобразност от страна на министерството на образованието.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Пак там, с. 30

<sup>41</sup> Пак там, сс. 30-31

<sup>42</sup> Пак там, с. 31

<sup>43</sup> Пак там, с. 32

(3) *Определяне на броя и видовете професионални и специални училища* – на местните власти следва да се предоставят поетапно правомощия относно определянето на броя и видовете професионални и специални училища. Изходна предпоставка е възприетото принципно положение, че по този начин мрежата от професионални училища ще бъде приведена във вид и съобразена със специфичните социално-икономически характеристики на всеки регион, като само някои училища (професионални и специални), предвид значението си в национален план, ще останат държавни.<sup>44</sup>

### **3. Функции на местните власти в България в управлението на училищното образование.**

Съгласно нормативната уредба, правомощията на местните власти в управлението на училищното образование се отнасят до:

#### **3.1. Откриване, преобразуване и закриване на училища и обслужващи звена**

Според ЗНП, общинските училища и обслужващи звена се откриват, преобразуват и закриват със заповед на министъра на образованието и науката по предложение на общинския съвет.<sup>45</sup> Съгласно чл. 12, ал. 2<sup>46</sup> от Правилника за прилагане на ЗНП се регламентира, че общинските училища и обслужващи звена се откриват, преобразуват и закриват от министъра на образованието и науката, по мотивирано предложение на кмета на общината след решение на общинския съвет и становище на регионалния инспекторат по образованието. Промяна в ЗПУО не се наблюдава. В тази връзка, съгласно чл. 310, ал. 1, т. 2 от ЗПУО, министърът на образованието и науката със заповед открива, преобразува, променя и закрива общинските училища, като предложението<sup>47</sup> за започване на производството се отправя от кмета на общината след решение на общинския съвет и след проверка и становище на регионалното управление на образованието<sup>48</sup>. Два съществени момента, залегнали в ЗПУО и имащи отношение към разглежданата проблематика, попадат в обсега на тази част от изследването. В духа на прокламираните в новия ЗПУО принципи и с оглед

<sup>44</sup> Пак там, с. 32

<sup>45</sup> Чл. 10, ал. 6 от ЗНП (предишна ал. 5). Процедурата е регламентирана преди приемането на НПРУОПВП и непроменяна през периода на действие на програмата. За справка: **Чл. 10, ал. 5 от ЗНП - изм. ДВ. бр. 36 от 31 Март 1998 г.**

<sup>46</sup> **Изменен и допълнен в ДВ, бр. 19 от 2003 г.** Процедурата е регламентирана преди приемането на НПРУОПВП и непроменяна през периода на действие на програмата

<sup>47</sup> Чл. 312, ал. 6 от ЗПУО

<sup>48</sup> Предишните регионални инспекторати по образованието (съгласно ЗНП)

постигането на „развитие и прилагане на междусекторни политики и интегриране на грижата за децата и учениците, гарантиране на дейностите, услугите и програмите с грижа за развитието на интересите и способностите на децата, в общността се създават центрове за подкрепа за личностно развитие”<sup>49</sup>. Съответно, центровете за подкрепа на личностното развитие, бидейки няколко вида, са общински, с изключение на центровете за специална образователна подкрепа, които са общински и държавни.<sup>50</sup> Откриването, преобразуването, промяната и закриването на общинските центрове за личностно развитие е въз основа заповед от страна на кмета на съответната община след решение на общинския съвет<sup>51</sup>. Изключение е регламентираното по отношение на общинските центрове за специална подкрепа, които се откриват, преобразуват, променят и закриват със заповед на министъра на образованието<sup>52</sup>, след предложение от страна на кмета на общината и решение на общинския съвет<sup>53</sup>. На второ място, фокусирайки се върху въведената чрез ЗПУО нова образователна структура<sup>54</sup> и произтичащите до голяма степен от нея промени във вида и предназначението на училищата, то новият привнесен момент по отношение на собствеността на учебните заведения е, че общините са собственици и на новообразуваното учебно заведение *обединено училище*, наред с началните, основните<sup>55</sup> и средните училища, както и гимназиите (профилирани и професионални), съставляващи кръга на т.н. неспециализирани училища, както и на спортните училища (т.н. специализирани училища)<sup>56</sup>. Включването на професионалните гимназии в кръга на учебните заведения общинска собственост, при по-задълбочено наблюдение, всъщност отразява открояващото се в ЗПУО намерение за преминаване на професионалните гимназии към общините. Така например, заварените към момента на влизането в сила на ЗПУО държавни и общински професионални гимназии продължават да осъществяват дейността си като такива (държавни, респективно общински) съгласно новоутвърдената норма-

<sup>49</sup> Мотиви към ЗПУО, с. 5 <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=517>

<sup>50</sup> Чл. 49, ал. 7 от ЗПУО

<sup>51</sup> Чл. 310, ал. 5 от ЗПУО

<sup>52</sup> Чл. 310, ал. 1, т. 4 от ЗПУО

<sup>53</sup> Чл. 312, ал. 6 от ЗПУО

<sup>54</sup> Основна образователна степен с два етапа: начален (I – IV клас) и прогимназиален (V – VII клас) и средна степен с два етапа: първи гимназиален етап (VIII – X клас) и втори гимназиален етап (XI и XII клас)

<sup>55</sup> Съгласно § 8 (1) от ЗПУО заварените към влизането в сила на ЗПУО прогимназии, гимназии, средни общообразователни училища и професионални гимназии по чл. 26, ал. 1, т. 2, 4, 6 и 8 от отменения Закон за народната просвета продължават да осъществяват дейността си по този закон съответно като основни училища, профилирани гимназии, средни училища и професионални гимназии.

<sup>56</sup> Чл. 39, ал. 3 от ЗПУО

тивна уредба<sup>57</sup>, наред с преминаването на професионалните гимназии, финансирани от Министерството на земеделието и храните, към общините<sup>58</sup>. От друга страна е предоставена възможност (след решение на общинския съвет, отправено предложение от кмета на общината и издадена заповед на министъра на образованието) професионалните гимназии държавна собственост да бъдат преобразувани в общински, когато реализират обучение по професии, които са от значимост за устойчивото развитие на общината.<sup>59</sup> Отвъд тази правна регламентация, която не налага, а дава възможност за избор от страна на местните власти, при фокусиране с по-висока степен на приближение се откроява и императивността на друга регулация. Отвъд обявените училищата от национално значение, заварените до влизането в сила на ЗПУО държавни професионални гимназии, помощните училища, специалните училища, тези по изкуствата и културата, както и държавните спортни училища – останалите държавни училища (заварени към момента на влизане в сила на новия закон) стават общински и се финансират от бюджетите на съответните общини.<sup>60</sup>

Фокусирайки се върху правомощията на местните власти при откриването, преобразуването, промяната и закриването на училищата, предлагащи професионална и/или профилирана подготовка, то следва да отбележим, че според разпоредбите през времето на действие на ЗНП „професионалните училища, професионалните гимназии и професионалните колежи са държавни, общински и частни, български с чуждестранно участие и чуждестранни и се откриват, преобразуват и закриват по реда, предвиден в Закона за народната просвета”<sup>61</sup>, т.е. **със заповед на министъра на образованието и науката по предложение на общинския съвет**. Прехвърляйки вниманието си към ЗПУО, и още по-конкретно върху общинските професионални<sup>62</sup> и профилирани гимназии, обединените училища, които могат да осигурят и професионална подготовка, средните училища и гимназиите, осигуряващи и профилирана и/или професионална подготовка<sup>63</sup>, то следва да отбележим, че

<sup>57</sup> Вж. § 9, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО

<sup>58</sup> Заварените до влизането в сила на новия закон професионални гимназии, финансирани от Министерството на земеделието и храните, стават общински. (§ 10 (1) от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО)

<sup>59</sup> Чл. 38, ал. 5 от ЗПУО

<sup>60</sup> § 9, ал. 4 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО

<sup>61</sup> Чл. 19, ал. 1 от Закона за професионалното образование и обучение (Обн. ДВ. бр.68 от 30 Юли 1999 г.)

<sup>62</sup> Заварени до влизането в сила на ЗПУО или преобразувани държавни в общински такива според разпоредбите на закона

<sup>63</sup> Чл. 47, ал. 2, 3 и 4 от ЗПУО

правомощията по отношение на тяхното закриване, преобразуване, промяна и закриване са идентични на тези, разгледани по-горе: **със заповед на министъра на образованието и науката, по предложение от кмета на общината след решение на общинския съвет, при проверка и становище на регионалното управление на образованието.**

Що се отнася до организацията и предоставянето на специално образование, то е необходимо да посочим, че и в двата закона (отменения ЗНП и новоприетия ЗПУО) такава регламентация е въведена и тъй като законодателството вменява задължение на масовите училища да създадат условия и приемат деца със специални образователни потребности, то това задължение се отнася и за общините, доколкото те са финансиращ учебните заведения орган.<sup>64</sup>

### 3.2. Определяне на държавния план-прием

Правилник за прилагане на ЗНП (чл. 49, ал. 5 и 7)	Закон за предучилищното и училищното образование (чл. 256, ал. 2)
Предложенията на началника на регионалния инспекторат по образованието за държавния план-прием за държавните и общинските професионални гимназии, професионални училища и професионални колежи, за паралелките за придобиване на професионална квалификация в основни, прогимназиални, средни общообразователни, спортни и специални училища, изготвят въз основа на направените до 1 февруари предложения от директорите им и се съгласуват със съответните <b>финансиращи органи (в това число и общините)</b> , с комисията по заетостта към областния съвет за регионално развитие и с регионалните структури на работодателите.	Кметовете на общини съгласуват държавния план-прием за: (1) профилираните гимназии и професионалните гимназии, в паралелките за профилирана подготовка в средните и в професионалните гимназии или в паралелките за професионална подготовка в обединените училища, в средните училища и в профилираните гимназии – в VIII клас; (2) профилираните гимназии с профил Математически или Природни науки (имащи право да осъществяват обучение и в класовете от прогимназиалния етап на основната степен на образование) – V клас Кметовете на общини съгласуват допълнителния държавния план-прием за: (1) профилираните гимназии и професионалните гимназии, в паралелките за профилирана подготовка или за професионална подготовка в средните училища, както и в паралелките за профилирана подготовка в професионалните гимназии и в паралелките за професионална подготовка в профилираните гимназии.

Таблица № 1. Правомощия на местните власти по съгласуване на държавния план-прием

<sup>64</sup> Български хелзински комитет (2000). *Право на образование на децата със специални образователни нужди в България*, с. 21. [http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/special\\_edu-2002.pdf](http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/special_edu-2002.pdf)

На първо място, при анализ на информацията от таблицата, в ЗПУО се забелязва разширяване на правомощието по съгласуване от страна на местните власти с включването им и по отношение на допълнителния план-прием<sup>65</sup>, както и по-специално по отношение на съгласуването на държавния план-прием в онези учебни заведения, осигуряващи профилирана подготовка. Този план-прием, допреди приемането на ЗПУО, се е утвърждавал от началника на регионалния инспекторат по образованието без съгласуване от страна на местните власти<sup>66</sup>. На второ място, при по-задълбочено проучване е необходимо да посочим, че всъщност принципът на съгласуване от страна местните власти на държавния план-прием остава непроменен. При анализиране на законовите промени в Правилника за прилагане на ЗНП се забелязва, че местните власти са имали съгласувателно правомощие по отношение на държавния план-прием в училищата, осигуряващи профилирана подготовка. Това е било регламентирано в чл. 49, ал. 3, т. 2 и ал. 5<sup>67</sup>: държавният план-прием се утвърждава за всяка учебна година в срок до 30 април със заповед на началника на инспектората по образованието<sup>68</sup> на Министерството на образованието и науката – за общинските профилирани гимназии, за профилираните паралелки в общинските средни общообразователни училища и гимназии<sup>69</sup> (ал. 3, т. 2), като началникът на инспектората по образованието утвърждава държавния план-прием по ал. 3, т. 2 въз основа на направените в срок до 1 март предложения на директорите на училищата, съгласувани със съответните финансиращи органи. Съответно, с приемането на ЗПУО отново в нормативната уредба се регламентира отмененото преди това правомощие на местните власти да съгласуват държавния план-прием в училищата, осигуряващи профилирана подготовка. Що се отнася до съгласувателното им правомощие по допълнителния държавен план-прием, то следва да отбележим, че той се въвежда с оглед обособяването на новото учебно заведение *обединено училище и новата образователна структура*<sup>70</sup>, като се отнася до броя на местата, на които учениците, завършили първия гимназиален етап от

---

<sup>65</sup> Нововъведен със ЗПУО

<sup>66</sup> чл. 49, ал. 3, т. 4 от Правилника за прилагане на ЗНП, както и чл. 49, ал. 7 и 8 от Правилника за прилагане на ЗНП

<sup>67</sup> Обнародвани в ДВ, бр. 68 от 30 юли 1999 г. и отменен с ДВ, бр. 99 от 2003 г.

<sup>68</sup> началникът на регионалния инспекторат по образованието, изм. – ДВ, бр. 19 от 2003 г.

<sup>69</sup> „и гимназии” – допълнение в ДВ, бр. 53 от 2001 г., в сила от 15.09.2001 г.

<sup>70</sup> В разглеждания тук случай: средна степен с два етапа: първи гимназиален етап (VIII – X клас) и втори гимназиален етап (XI и XII клас).



средното си образование в обединено училище, се приемат в: профилираните гимназии, професионалните гимназии, паралелките за профилирана подготовка или за професионална подготовка в средните училища, както и в паралелките за профилирана подготовка в професионалните гимназии и в паралелките за професионална подготовка в профилираните гимназии.<sup>71</sup> По същество, в така разгледания пример не може да се говори за регламентиране на ново правомощие на местните власти, а по-скоро за доуточняване с оглед на новата образователна политика и създаване на необходимите условия за нейното реализиране.

### **3.3. Кадрово осигуряване на общинските училища и обслужващи звена**

Съгласно нормативните разпоредби в ЗПУО, началникът на регионалното управление на образованието сключва и прекратява трудовите договори с директорите на общинските училища. В комисията, провеждаща конкурса, се включват както представители на регионалното управление на образованието, така и на общинската администрация, определени от кмета на общината, включително и представител на Обществения съвет към училището.<sup>72</sup> Директорите на общинските спортни училища се назначават от началника на регионалното управление на образованието въз основа на конкурс, проведен по реда на Кодекса на труда и при условията, определени в ЗПУО.<sup>73</sup> Съпоставяйки по-горе посочената информация с разпоредбите на ЗНП, отнасящи се до правомощията на местните власти при избора на директор на общинско училище<sup>74</sup>, е важно да посочим, че те остават непроменени и след влизането в сила на ЗПУО. Нов момент е включването в конкурсната комисия и на представител от обществения съвет на училището, който е новореглиментиран от ЗПУО обществен орган за подкрепа, развитие и граждански контрол върху управлението на училището. Съгласно ЗПУО, кметът на общината е орган по сключване и прекратяване на трудовите

<sup>71</sup> Чл. 142, ал. 4 от ЗПУО

<sup>72</sup> Чл. 217, ал. 2, 5 и 6 от ЗПУО

<sup>73</sup> § 37 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПУО и чл. 23, ал. 8 от Закона за физическото възпитание и спорта

<sup>74</sup> Чл. 37, ал. 4, 6 и 7 от ЗНП. Началникът на регионалния инспекторат по образованието сключва и прекратява трудовите договори с директорите на общинските училища. Длъжността се заема въз основа на конкурс, проведен по реда на Кодекса на труда. В комисията за провеждане на конкурса се включват представители на общинската администрация, определени от кмета на общината. Процедурата е регламентирана преди приемането на НПРУОПВП и непроменяна през периода на действие на програмата. За справка: изм. ДВ. бр.36 от 31 Март 1998 г. и изм. ДВ. бр.90 от 24 Септември 2002 г.

договори с директорите на общинските центрове за подкрепа на личностното развитие, заемащи длъжността въз основа на конкурс, проведен при условията и реда на Кодекса на труда, с участието на представители на обществения съвет към училището.<sup>75</sup> Премествайки фокуса си върху общинските центрове за специална образователна подкрепа, виждаме друга регламентация, която законодателят е предвидил по отношение назначаването и освобождаването на директорите на тези центрове. Прави впечатление промяната на органа по назначаване и освобождаване на директорите на общинските центрове за специална подкрепа (в сравнение с общинските центрове за личностна подкрепа) – а именно началника на регионалното управление на образованието, като в конкурсната комисия участват представители на обществения съвет към детската градина или училището.<sup>76</sup>

### ***3.4 Финансово осигуряване и контрол на общинските училища и обслужващи звена***

Съгласно новоприетият ЗПУО, сред задълженията на местните власти е осигуряването и контролирането на<sup>77</sup>: условията и организацията на дейностите в предучилищното образование в общинските детски градини; обхвата на подлежащите на задължително предучилищно и училищно образование; условията за функциониране и развитие на центрoвете за подкрепа за личностно развитие; финансирането на делегираните от държавата дейности и на местните дейности по образование; необходимото имущество за функциониране на общинските институции в съответствие с държавния образователен стандарт за физическата среда; условията за целодневната организация на учебния ден; сигурността на децата и учениците в детските градини, училищата и центрoвете за подкрепа на личностно развитие; здравното обслужване на децата и учениците в детските градини и училищата; условията за детско и ученическо хранене, отдих и спорт; безплатен транспорт на децата и учениците; разходването и разпределението на други целеви средства от бюджета; изпълнението на общинската програма за подкрепа за личностно развитие на децата и

<sup>75</sup> Чл. 217, ал. 3 и 5 от ЗПУО

<sup>76</sup> Чл. 217, ал. 2 и 5 от ЗПУО

<sup>77</sup> Чл. 256, ал. 1 от ЗПУО

учениците в системата на предучилищното и училищното образование и реализирането на местните политики.

Закон за народната просвета Чл. 36 (Обн. ДВ. бр.86 от 18 Октомври 1991г.)	Закон за народната просвета Чл. 36 (изм. ДВ. бр.36 от 31 Март 1998г.)	Закон за народната просвета Чл. 36, ал. 1 и 2 (изм. ДВ. бр.90 от 24 Септември 2002г.)	Закон за народната просвета Чл. 36, ал. 1 и 2 (изм. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008г.)	Закон за народната просвета Чл. 36, ал. 1 и 2 (изм. ДВ. бр.78 от 5 Октомври 2010г.)
<p>Общинските съвети осигуряват:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. задължителното училищно обучение на децата до 16-годишна възраст;</li> <li>2. здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците;</li> <li>3. средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата и детските градини и обслужващите звена;</li> <li>4. условия за столово хранене, общежития, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите;</li> <li>5. стипендии и специални помощи на ученици.</li> </ol>	<p>Общините осигуряват:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. задължителното училищно обучение на децата до 16-годишна възраст;</li> <li>2. здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците;</li> <li>3. средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата и детските градини и обслужващите звена;</li> <li>4. средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания, както и за финансовото осигуряване на всички раздели на учебния план за общинските детски градини, училища и обслужващи звена;</li> <li>5. условия за столово хранене, общежития, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите;</li> <li>6. стипендии и специални помощи на ученици</li> </ol>	<p>Общините осигуряват и <b>контролират</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. задължителното училищно обучение на децата до 16-годишна възраст;</li> <li>2. здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците <b>като разкриват здравни кабинети за извънболнична медицинска помощ</b>;</li> <li>3. средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата и детските градини и обслужващите звена;</li> <li>4. средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания, както и за финансовото осигуряване на всички раздели на учебния план за общинските детски градини, училища и обслужващи звена;</li> <li>5. условия за столово хранене, общежития, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите, <b>както и безплатен транспорт</b>;</li> <li>6. стипендии и специални помощи на ученици.</li> </ol> <p>(2) Кметовете на общини упражняват <b>контрол върху начина на изразходване на предоставените средства на общинските детски градини, училища и обслужващи звена.</b></p>	<p>Общините осигуряват и контролират:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. задължителното училищно обучение на децата до 16-годишна възраст;</li> <li>2. здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците като разкриват здравни кабинети за извънболнична медицинска помощ;</li> <li>3. средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата и детските градини и обслужващите звена;</li> <li>4. средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания, както и за финансовото осигуряване на всички раздели на учебния план за общинските детски градини, училища и обслужващи звена;</li> <li>5. условия за столово хранене, общежития, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите, както и безплатен транспорт и <b>целодневна организация на учебния ден и столово хранене</b>;</li> <li>6. стипендии и специални помощи на ученици.</li> </ol> <p>(2) Кметовете на общини упражняват контрол върху начина на изразходване на предоставените средства на общинските детски градини, училища и обслужващи звена.</p>	<p>Общините осигуряват и контролират:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>задължителната предучилищна подготовка</b> на децата и задължителното училищно обучение на учениците до 16-годишна възраст;</li> <li>2. здравното обслужване и сигурността на детските градини и училищата, на децата и учениците като разкриват здравни кабинети за извънболнична медицинска помощ;</li> <li>3. средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата и детските градини и обслужващите звена;</li> <li>4. средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания, както и за финансовото осигуряване на всички раздели на учебния план за общинските детски градини, училища и обслужващи звена;</li> <li>5. условия за столово хранене, организирано в съответствие с изискванията, определени в наредби на министъра на здравеопазването, за общежития, спортна база и транспорт за децата, учениците и учителите, както и безплатен транспорт и целодневна организация на учебния ден и столово хранене;</li> <li>6. стипендии и специални помощи на ученици.</li> </ol> <p>(2) Кметовете на общини упражняват контрол върху начина на изразходване на предоставените средства на общинските детски градини, училища и обслужващи звена.</p>

Таблица № 2. Финансово осигуряване и контрол на общинските училища и обслужващи звена – промяна в правомощията на местните власти през периода на действие на ЗНП

Съпоставяйки информацията от таблицата по-горе с тази, извлечена от ЗПУО, бихме могли да изведем няколко заключения, придържайки се към принципа за обективност и коректност, предполагащ не просто

разглеждане и съпоставяне на правомощията изолирано, а с ясното им разбиране и извличане от цялостния контекст на промените в образователната сфера, които двата закона (ЗНП и ЗПУО) носят. В тази връзка могат да се проследят редица промени в обхвата (с течение на годините се разширява) на задълженията по осигуряване и контрол на образователната система от страна на местните власти. Пример в това отношение е по-широкото поле на вменени задължения на местните власти в сравнение с тези отпреди приемането на ЗПУО. От една страна, както ясно се вижда от таблицата и представената актуална картина според разпоредбите на ЗПУО, общините запазват правомощията си по осигуряване и контрол на здравното обслужване, безплатния транспорт, сигурността и условията за детско и ученическо хранене, отдих и спорт. Това се отнася и до *„финансирането на делегираните от държавата дейности и на местните дейности по образование“* (съгласно ЗПУО), което по същество не се различава от осигуряване и контролиране на *„средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания, както и за финансовото осигуряване на всички раздели на учебния план за общинските детски градини, училища и обслужващи звена“* (според ЗНП). Идентично е и положението относно осигуряването и контролирането на *„необходимото имущество за функциониране на общинските институции в съответствие с държавния образователен стандарт за физическата среда“*<sup>78</sup> и *„средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата и детските градини и обслужващите звена“*<sup>79</sup>. От друга страна, фокусирайки се отново върху таблицата по-горе и очертаното в ЗПУО, ясно се открояват и вменени нови задължения: условията за функциониране и развитие на центровете за подкрепа за личностно развитие; условията за целодневната организация на учебния ден; изпълнението на общинската програма за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование и реализирането на местните политики и други. Що се отнася до контрола върху начина на изразходване на предоставените средства, е необходимо да отбележим, че с новорегламентираната уредба в неговия обхват попадат както общинските училища, така и: частните такива, които получават държавна субсидия; общинските центрове за подкрепа на личностното развитие; физическите и юридическите лица, предоставящи социални услуги за деца, на които е

---

<sup>78</sup> Съгласно ЗПУО

<sup>79</sup> Съгласно ЗНП

възложено предоставяне на дейности за подкрепа на личностното развитие.<sup>80</sup>

Според нормативната уредба в страната системата на финансиране на училищата включва две нива на разпределение на средствата: от държавния бюджет към бюджетите на финансиращите органи (т.н. първостепенни разпоредители с бюджетни кредити – министерства и общини) и от бюджетите на финансиращите органи към училищата<sup>81</sup>. На централно равнище, с приемането на Закон за държавния бюджет на страната за съответната година, се определя общия размер на субсидиите в образованието. Като делегирана от държавата дейност, училищното образование се финансира от държавния бюджет и общините, изпълняващи ролята на първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, могат да управляват и преразпределят средствата. С решение на Министерски съвет се приема и размера на стандартите за делегирани дейности. В тази връзка се определят и стандартите за издръжка на всеки ученик, като съответните стандарти се диференцират в зависимост от вида и спецификата на училището, формата на обучение, професионалното направление на обучението, съдържанието на дейностите по обучението на учениците и характеристиките на общините. На местно равнище общините, като първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, организират разработването на формули за разпределение на средствата по стандарта съвместно с директорите на училищата и утвърждават формулите по дейности. Тази формула включва като задължителни компоненти стандарта и броят на децата и учениците в детските градини, училищата и обслужващите звена за съответната дейност, а като допълнителни – обективни географски, демографски и инфраструктурни показатели, определящи различия в разходите за един ученик, или показатели, отразяващи националната и общинската образователна политика. Местните власти, съгласно нормативната регламентация, могат да разпределят отпуснатите им средства по стандарта не по-малко от 80 на сто на базата на основните компоненти по формулата (т.е. насочват се директно към училищата според броя на записаните ученици) и 20 на сто – въз основа на допълнителните компоненти (т.е. фактори, договорени между местните власти и учебните заведения).<sup>82</sup> Нов момент, с регламентирането на ЗПУО, е утвърдената

<sup>80</sup> Чл. 256, ал. 3 от ЗПУО

<sup>81</sup> Тук и по-долу вж. Първанова, Й. (2015). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс*. София: Издателство „Колбис“, 81-84

<sup>82</sup> Както според ЗНП (отменен), така и според ЗПУО (новоприет)

възможност на Министерския съвет да одобрява допълнителни изисквания към формулите и правилата за разпределение на средствата по тях, утвърждавани от първостепенните разпоредители<sup>83</sup>, наред с това, че по бюджетите на общините се определят и средства от държавния бюджет за обучението и на учениците в частните училища, включени в системата на държавно финансиране по тяхно желание. На централно равнище, съгласно новото законодателство в образователната сфера, освен определянето на стандартите за дете и ученик, се регламентират и: средствата за подпомагане на равния достъп и за подкрепа на личностното развитие; за развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа<sup>84</sup>; средства от държавния бюджет за национални програми за развитие на образованието, с които може да се насърчава разработването и осигури финансово подпомагане на общинските програми за развитие на образованието. Както според ЗНП, така и съгласно новоприетия ЗПУО, първостепенните разпоредители с бюджет (в това число и общините) делегират права на директорите на училищата да реализират собствени приходи, включително приходи от собственост. В ЗПУО се допълва, че се предоставя за управление ползваната от тях държавна или общинска собственост в случаите, в които те не разполагат с тези права по силата на нормативен акт. Разбира се, при определени случаи и по изключение общината може да не делегира приходи от собственост, когато имотът е относително териториално обособена единица, която има самостоятелно отчитане на разходите и не представлява част от присъщата за училището дейност.<sup>85</sup>

Следва също така да отбележим, че на локално ниво, със свои решения местните органи на властта определят и средства за финансиране и дофинансиране на училищното образование отвъд определените стандарти.

### **3.5. Други правомощия**

Съпоставяйки и анализирайки старата и новата нормативна уредба в училищното образование ясно се откроява приемствеността на някои от правомощията на местните власти, наред с кръга от нови такива, съгласно новия правов ред. Така например местните власти запазват, съгласно

<sup>83</sup> Чл. 282, ал. 20 от ЗПУО

<sup>84</sup> Като средствата за повишаване на качеството на обучението, предоставяни на училищата с ниски образователни резултати, се разходват след предварително одобрено разпределение от първостепенния разпоредител с бюджет (вкл. и общините)

<sup>85</sup> Чл. 289, ал. 2 от ЗПУО и чл. 41б, ал. 2 от ЗНП

ЗПУО, правомощията си при определяне на неучебните дни<sup>86</sup> и списъка на средищните училища<sup>87</sup>. Наред с гореизложените правомощия, така както и в периода<sup>88</sup> преди утвърждаването на новия нормативен ред в образователната област, експерти от общинските администрации, определени от кмета на общината, участват в комисии, оценяващи постигнатите резултати от труда на директорите на общинските училища.<sup>89</sup> Нов момент в този процес на атестация е участието в комисията по атестиране на родител, член на общественния съвет към съответното училище<sup>90</sup>. С регламентирането на ЗПУО кръгът от правомощия на местните власти се разширява с нови такива като: (1) общините приемат общински стратегии за личностно развитие на децата и учениците; (2) кметовете на общини (след решение на общинския съвет) може да възлагат дейности за подкрепа на личностното развитие на център за подкрепа на личностното развитие от други общини (ако в съответната община няма такъв) или на физически и юридически лица, предоставящи социални услуги за деца; (3) кметовете на общини могат да оспорват по административен ред актовете на директорите на общинските центрове за подкрепа на личностното развитие (с изключение на общинските центрове за специална образователна подкрепа); (4) кметовете на общини, при отсъствие на директора на центъра за подкрепа на личностното развитие за период по-дълъг от 60 дни, сключват временни договори с други лица; (5) посредством свои представители в обществените съвети общините могат да оказват подкрепа за развитието и контрол върху училищата като образователни институции, предвид правомощията на тези съвети съгласно нормативната уредба; (6) на общините се предоставят средствата за ресурсно подпомагане и организиране на деца и ученици със специфични образователни потребности от общинските центрове за личностно развитие, съответно центрове за специална образователна подкрепа, когато то не може да се осигури от училищата и др.

#### **4. Децентрализация на управлението на училищното образование на общинско ниво – да, но доколко?**

<sup>86</sup> чл. 105, ал. 3 от ЗПУО и чл. 93а, ал. 3 от Правилника за прилагане на ЗНП

<sup>87</sup> чл. 53, ал. 5 от ЗПУО и § 6в, ал. 2 от допълнителните разпоредби на ЗНП

<sup>88</sup> Чл. 15, ал. 4, т. 1 и ал. 6 от Наредба № 1 от 4 януари 2010 г. за работните заплати на персонала в звената от системата на народната просвета

<sup>89</sup> Чл. 228, ал. 2, т. 1 от ЗПУО и чл. 15, ал. 4, т. 1 и ал. 6 от Наредба № 1 от 4 януари 2010 г. за работните заплати на персонала в звената от системата на народната просвета

<sup>90</sup> Чл. 228, ал. 2, т. 1 от ЗПУО

Въз основа на сравнителния анализ на нормативната уредба в образователната сфера (новорегламентирана и отменена) могат да бъдат направени следните изводи:

*На първо място*, с оглед на казаното дотук, бихме могли да позиционираме управлението на системата на училищното образование в България в един модел, при който са делегирани различни функции в определени области от управлението на училищното образование между управленските равнища – централно, регионално, общинско. Изпълнението на някои от тези функции е споделено между нивата, но с различна степен на отговорност на органите в структурата и системата на управление на училищното образование, както и тяхна ангажираност и позиционираност в етапа на реализиране на всяка една от съответните функции.

*На второ място*, с приемането на ЗПУО действително се разширява кръга от правомощия (права и задължения) на местните власти. Същевременно, новото законодателство не проектира съществени промени в правомощията на местните власти, предвид това, че се запазват съществуващите, като към тях се прибавят нови: обособяването, функционирането и управлението на центровете за подкрепа на личностното развитие; контрола върху средствата на частните училища, които получават субсидия от държавния бюджет и др.

*На трето място*, следва да посочим особеното съотношение между централизация и децентрализация, очертано с правните норми на ЗПУО, при което фокус се отправя и се регламентират права, отговорности и автономия на отделното училище<sup>91</sup>, като за сметка на това се запазва в по-голяма степен подхода<sup>92</sup> на организация на училищното образование на общинско ниво, действащ и в периода, предхождащ приемането на ЗПУО.

Предвид данните от сравнителния анализ и търсето на „нормативни” проекции на насоките в НПРУОПВП за децентрализацията на управлението на училищното образование, следва да се отбележи, че:

---

<sup>91</sup> Така например ЗПУО (включващ в себе си принципни положения и регламенти от ЗНП, касаещи управлението на образованието на училищно ниво – във финансов, организационно-административен и кадрови аспект) регламентира принципа на автономия на училищата и центровете за подкрепа на личностното развитие, изразяващ се в определянето на техни **политики** (акцентът, и то законодателно обособен, е върху **училищни политики**) за развитието им в съответствие със законите на страната и включващ правото да определят профили и професиите, както и самостоятелно да избират и съставят свои учебни планове, да разпределят учебните програми в зависимост от потребностите на учениците, да определят учебните предмети и да разработват учебните програми в случаите, предвидени в този закон.

<sup>92</sup> Разбиран като обема от правомощия и отговорности на местните власти



*Първо*, в нормативната уредба<sup>93</sup> е въведена регламентация по отношение на предписаната в НПРУОПВП възможност за предоставяне на правомощия на местните власти за обявяване на определен брой неучебни дни.

*Второ*, съгласно прегледа на законодателството и в светлината на предписаното в НПРУОПВП не се наблюдава никакво поетапно предоставяне на правомощия на местните власти по отношение на определянето на броя и видовете професионални и специални училища. ***Правомощията, регламентирани преди приемането на програмата и непроменяни през периода на нейното действие, са запазени и в новото законодателство. Що се отнася конкретно до специалните училища, то в периода на действие на НПРУОПВП и към настоящия момент те са държавна собственост.***

*Трето*, съгласно очертаното в НПРУОПВП ясно се откроява разминаване между декларираното в програмата и реално постигнатото в правната регламентация на правомощията на местните власти при откриването, преобразуването и закриването на общински училища. ***Правомощията, законоустановени в период, предхождащ НПРУОПВП и запазени без промени през времето на нейното изпълнение, са възпроизведени и в новия образователен закон – ЗПУО.***

*Четвърто*, идентично на гореописаното е и положението относно правомощията на местните власти при назначаването на училищните директори, предвид проследяването на промените в националното законодателство и съотнасянето им към декларираното в НПРУОПВП. ***Правомощията на местните власти остават непроменени както от периода преди приемането на националната програма, така и до настоящия момент.*** Що се отнася до правомощия във връзка с освобождаването на училищните директори от длъжност – местните власти нямат такива. Липса на материализиране (във вид на правни норми) се откроява и по отношение на предписаното в програмите за изпълнение на Стратегията за децентрализация от 2006-2009, 2010-2013 и 2014-2015 година.<sup>94</sup> Фокусирайки се върху възможността учителите да участват в процеса на назначаване и освобождаване на директорите на учебните заведения<sup>95</sup> и отправяй-

<sup>93</sup> Чл. 93а, ал. 3 от Правилника за прилагане на ЗНП (ДВ, бр. 51 от 2009 г.) и чл. 105, ал. 3 от ЗПУО

<sup>94</sup> Става дума за **Мярка 1, Приоритет 4**, залегната и в трите програми, отнасяща се до предоставяне на правомощия на общините за паритетно участие в избора на директори на общински училища, съвместно с училищните настоятелства и Министерството на образованието и науката

<sup>95</sup> съобразно предписаното в НПРУОПВП

ки поглед в законодателството (в ЗНП и ЗПУО) става ясно, че такава е съществувала. По отношение избора на директор, в законодателството от 1991 до 1998 година, е било регламентирано, че „министерството на народната просвета определя комисия, в която влизат представители на учителския колектив и на общинския съвет”<sup>96</sup>, като „комисията изслушва защитата на програмите и предлага или не предлага сключването на трудов договор”<sup>97</sup>. От 1998 година до настоящия момент учителите (учителския колектив) нямат правомощия във връзка с назначаването и/или освобождаването на училищните директори. Единствена частична „нормативна” проекция на важната роля, предписана в националната програма за местната общност (представители на родителите да участват в процеса на назначаване и освобождаване на директорите на училищата)<sup>98</sup>, се забелязва единствено при назначаването (но не и на освобождаването). Родителите, както се изясни, имат възможност да участват в комисията за избор на кандидати за училищни директори.

С оглед на направените по-горе наблюдения, изведени обобщения и отчетени положения по отношение същността на децентрализацията и участието на местните власти в управлението на училищното образование произтичат следните изводи, които биха могли да се открият в образователна и административно-организационна посока. При проследяването възникват дискуссионни въпроси относно постигането на заявената децентрализация на управлението на училищното образование на общинско ниво и ролята и участието на местните власти в тези процеси.

В действителност, в образователен и административно-организационен план, са налице ниска степен на участие на местните власти при управлението на политиките и процесите в училищното образование, както и липса на реална децентрализация на общинско ниво. На практика се наблюдава ограничена роля на органите на местното самоуправление във вземането на решения за сметка на централното и регионалното ниво, където е налице съсредоточаване на управленски права, концентрация на властта и отговорността за тяхното изпълнение. Пример в това отношение са функциите на местните власти в управлението на образователната инфраструктура в съответната териториална единица. В България, както се изясни, общинските училища се откриват, преобразуват и

<sup>96</sup> Чл. 37, ал. 4 от ЗНП - Обн. ДВ. бр.86 от 18 Октомври 1991 г.

<sup>97</sup> Пак там.

<sup>98</sup> НПРОПВП, с. 31

закриват от министъра на образованието и науката, по мотивирано предложение на кмета на общината след решение на общинския съвет и становище на регионалното управление на образованието. По същество, съгласно така установената правна регламентация, ясно се очертава кой управленски субект разполага с основното право да структурира образователната инфраструктура в териториалните единици – министърът на образованието и науката. Както се вижда, макар местните власти да решават къде и какви училища да се откриват, преобразуват или закриват, това не може да стане без правната санкция на ресорния централен орган. Разбира се, това не означава, че органите на местното самоуправление нямат възможност да определят вижданията си и да ги реализират. Ясно се очертава все пак къде е позиционирана основната отговорност за структурирането на училищната мрежа на локално ниво и предполага въпроса доколко местната власт реално разполага с правомощия и свобода да планира и реализира образователната инфраструктура съобразно своите цели, приоритети и нужди. Що се отнася до отговорността, за която стана дума по-горе – не бива да се забравя, че все пак една от основните цели на децентрализацията е засилване носенето и търсенето на отговорност на локално ниво.<sup>99</sup> Пак именно в полето на децентрализацията в публичния сектор (в по-общ план) и образователната сфера (по-конкретно) е възможно да се открие разлика между предоставянето на правомощия (т.е. съвкупността от правата и задължения) и предоставянето на отговорност и неслучайно се говори за прехвърляне, предоставяне, делегиране на правомощия и отговорности между нивата на управление. И още една вметка – обемът и видът на правомощията на органите се определят и от задачите за решаване и изпълнение, които от своя страна могат да послужат и като лакмус за определяне ролята, значение и мястото на съответния орган в управленския процес. Пример в тази насока са функциите на местните власти при назначаването на директорите на общински училища, които както е ясно, се свеждат до: (1) излъчването на предствители на общинската администрация от страна на кмета и (2) тяхното участие в комисията за провеждането на конкурс, като началникът на регионалното управление на образованието сключва и прекратява договорите с директорите на общинските училища. От една страна, в определени сфери, делегирани дейности

---

<sup>99</sup> Институт отворено общество (2009). *Децентрализация на училищното образование в България*. София, с. 15. [http://osi.bg/downloads/File/Decentrall\\_full.pdf](http://osi.bg/downloads/File/Decentrall_full.pdf)

както образованието, се наблюдава модел, при които са предоставени както правомощия, вкл. по финансирането, така и отговорности по управлението и контрола – култура, социални дейности и др. Не по-различна е и практиката по управление на детските градини и обслужващи звена. От друга страна (чл. 217, ал. 1 от ЗПУО), става ясно че по отношение на държавните спортни училища и училищата по култура и изкуства орган по назначаване и освобождаване на директорите е не министърът на образованието, а тези на младежта и спорта, респективно на културата. Накратко, като органи по назначаване и освобождаване на директори на училища в основното и средното образование са конституирани министрите на образованието и науката, на спорта и културата (органи на изпълнителната власт) и началниците на регионалните управления на образованието (държавни служители). Очертава се едно „особено” положение и „баланс” на управленски права между финансиращите органи, т.е. първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (министъра на образованието и науката, министъра на спорта, на културата и кмета на общината). Едни от тях са и работодатели на директорите на училищата (напр. – министъра на спорта), а други (общински кмет) участват индиректно, чрез свои служители в избора. Не на последно място самата роля и статутът на директорите на общинските училища са „размити”, като е налице двойна зависимост – от общината (във финансов аспект) и от регионалните управления на образованието (в професионален). В тази връзка, въпреки че общините са отговорни за множество дейности, то върху разбирането и отношението им за собственост върху общинските училища биха могли да окажат влияние промените и ограничените им правомощия и отговорности за сметка на тези на директорите на общинските учебни заведения, добавяйки към това и невъзможността на органите на местното самоуправление да търсят отговорност от ръководителите на образователните институции за резултатите от тяхната дейност.<sup>100</sup>

На практика се наблюдават повече задължения и по-малко управленски права и отговорности. Дейността и ролята на местните власти е сведена до: осигуряване на задължителното училищно образование; на условията за целодневната организация на учебния ден; условията за функциониране

<sup>100</sup> The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Регион „Европа и Централна Азия”, сектор „Човешко развитие” (2010). *Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната реформа*, Доклад № 54890, с. 12 <http://datatopics.worldbank.org/hnp/files/edstats/BGRstu10a.pdf>

и развитие на центровете за подкрепа за личностно развитие; подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование; поддържане на сигурността в училищата; поддържане на материално-техническото състояние на учебните бази, осигуряване на здравното и социално-битовото обслужване; финансовото осигуряване и контрол на училищата; подпомагане на развитието на училището и контрол на управлението му посредством общинско представителство в общественния съвет към училището. На външно административно подчинение са само общинските центрове за личностна подкрепа, чийто директори се назначават от кмета на общината. Утвърждаването на обществените съвети към училищата като органи за развитие и граждански контрол е стъпка напред по отношение на общественото участие в управлението на училищното образование. С регламентирането на тези съвети всъщност се изгражда нов орган, чрез който в ръководенето на училищата се включват представители на родителската общност, учениците, местната власт и на работодателите (за професионалните училища). Създава се възможност за „разтваряне” на управлението към заинтересованите страни на местно ниво. Отворен остава въпросът доколкото този орган, разполагащ с консултативни и съветвателни функции, има реални правомощия и отговорности върху управлението и контрола на училищата. Така например липсва изграден механизъм на отчетност за изпълнението/неизпълнението от страна на директора на училището на предложенията, препоръките и становищата, дадени от обществения съвет<sup>101</sup>. От друга страна становищата и предложенията на обществения съвет не водят до конкретен ангажимент от страна на директора на училището за тяхното съобразяване и реализиране. В тази връзка, като пример 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”<sup>102</sup> 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

<sup>101</sup> Вж. Становище на НСОРБ по проекта на ЗПУО ([http://projects-namrb.org/images/predlojeniq/stanovishte\\_ZPUO.pdf](http://projects-namrb.org/images/predlojeniq/stanovishte_ZPUO.pdf), с. 4)

<sup>102</sup> Чл. 269, ал. 1, т. 4 от ЗПУО

първостепенния разпоредител с бюджет”<sup>103</sup> и до известна степен обезмисля това правомощие на обществения съвет към училището.

### Заклучение

В заключение следва да се обобщи, че след рухването на комунистическия режим България е поела пътя към демократизация на образованието. Същевременно, въпреки че фискалната и административната децентрализация на образованието трябва да допринесат за изграждането на ефективна и ефикасна образователна система, отговаряща на съвременните очаквания, условия и потребности, се очертава специфична „пропорция” между заявеното „на книга” и реализираното на практика. Децентрализацията на управлението на училищното образование на общинско ниво се осъществява чрез такива механизми, форми и начини, при които с малки изключения, на практика, се запазва съществуващия (отпреди приемането на НПРУОПВП) модел на разпределение на правомощия и отговорности между централното и общинското ниво. На практика декларираният стремеж за промяна и подобряване на образователната система чрез децентрализиран подход на организация и управление на училищното образование на общинско ниво (засилване управленските функции на местните власти) е съпроводен от реално запазване на съществени елементи от централизираната система. Този проблематичен аспект е не само предпоставка за усложняване постигането на целите на децентрализацията като цяло и в частност на образованието, но и предпоставка за подкопаване на усилията на заинтересованите страни на централно, регионално и местно ниво в тази насока. Същевременно, тази проблематика поставя на дневен ред необходимостта от преосмисляне на специфичните характеристики на децентрализацията и задаване на основния въпрос: каква децентрализация на училищното образование изискваме и сме готови да реализираме? Това предполага очертаването на няколко основни точки, тяхното анализиране и дебатирание: интересите, намеренията и волята на отделните „актьори” за децентрализация; готовността да се разделят с повече правомощия и отговорности (респективно да получат); опасенията, степента на въздействие и

---

<sup>103</sup> Чл. 289, ал. 1, т. 2 от ЗПУО. В тази връзка становището на НСОРБ по проекта на ЗПУО е за редакция на тази разпоредба, при което директорът да извършва компенсирани промени по плана на приходите и разходите, в това число и между дейности, като уведомява първостепенния разпоредител с бюджетни кредити за това, след становище на обществения съвет. Мотивите: ако „директорът може еднолично да извършва промени между дейности, това обезмисля правомощието на Обществения съвет (...) –, дава становище за разпределение на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи...”. Логично е след като първоначалното разпределение е след становище на Обществения съвет, всяка промяна също да бъде съгласувана от него” ([http://projects-namrb.org/images/predlojeniq/stanovishte\\_ZPUO.pdf](http://projects-namrb.org/images/predlojeniq/stanovishte_ZPUO.pdf), с. 4)

съпротива на заинтересованите страни; управленски капацитет на ключовите „актьори” на различните нива; системи на взаимен контрол и балансиране на силите – граждански, локален и централен.

#### ЛИТЕРАТУРА

3. Български хелзински комитет (2000). *Право на образование на децата със специални образователни нужди в България*  
[http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/special\\_edu-2002.pdf](http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/special_edu-2002.pdf)
4. Върхайен, Т. и Танев, Т. (2000). *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*. София: ИК „ГАЛ-ИЛКО”
5. Ганчева, В., Димитров, О., Костов, М. и др. *Анализ на средата на развитие на структурите на гражданското общество и партньорския опит с местните власти в областта на образованието*, с. 58-62  
<http://www.ngoopac.hrsbs.org/rezultati/Analiz.pdf>
6. Георгиев, Л. (2007). Децентрализацията – разбирана и правена. New Bulgarian University. Scholar Electronic Repository  
<http://eprints.nbu.bg/398/>
7. Гюрова, В. (2013). *Образователен мениджмънт*. Габрово: Издателство „ЕКС-ПРЕС”
8. Институт отворено общество (2009). *Децентрализация на училищното образование в България*  
[http://osi.bg/downloads/File/Decentrall\\_full.pdf](http://osi.bg/downloads/File/Decentrall_full.pdf)
9. Калфова, Е. (2004). Процеси на регионализация в страните от Централна и Източна Европа. В Стефанова, М. и Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление* (120-148). София: ИК „Мултитрейд & Микропринтинг”
10. Куклиш, П. (2004). Принципът на субсидиарността. В Стефанова, М. и Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление* (82-89). София: ИК „Мултитрейд & Микропринтинг”
11. Мотиви към Закона за предучилищното и училищното образование  
<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=517>
12. Първанова, Й. (2015). *Съвременното училище между децентрализацията, конкуренцията и автономията. В търсене на управленския баланс*. София: Издателство „Колбис”
13. Становище на НСОРБ по проект на ЗПУО  
[http://projects-namrb.org/images/novini/stanovishte\\_ZPUO.pdf](http://projects-namrb.org/images/novini/stanovishte_ZPUO.pdf)

14. Стефанова, М. (2004). Децентрализацията като аспект на интеграционния процес. В Стефанова, М. и Калфова, Е. (съст.), *Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление (7-14)*. София: ИК „Мултитрейд & Микропринтинг”
15. Хаджипетков, Б. *Децентрализация, добро местно самоуправление и е-комуникационни практики на местните власти*.  
[http://ebox.nbu.bg/pa2010/11\\_BorisHadjipetkov.pdf](http://ebox.nbu.bg/pa2010/11_BorisHadjipetkov.pdf)
16. Цоков, Г. (2001а). Новите училищни закони и партиципативността в управлението на българската образователна система. *Педагогика*, 1, 94-100
17. Цоков, Г. (2001б). Децентрализация и приватизация на образователните структури /състояние и възможни решения/. *Стратегии на образователната и научната политика*, 2, 68-83
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: УИ „Паисий Хилендарски”
20. Чуков, Вл. (2012). *Децентрализацията – демократична алтернатива на българското общество*.  
<http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp12/5.2/5.2-12.pdf>
21. Decentralization: a sampling of definition (1999). Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance  
[http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF)
22. Division for the Promotion of Basic Education, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2007). *Educational governance at local level. Policy paper & evaluation guidelines*.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001544/154408e.pdf>
23. Heredia-Ortiz, E. (2007). *The impact of education decentralization on education output: a cross-country study*, A DISSERTATION, Georgia State University, Department of Economics. [http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ\\_diss](http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ_diss)
24. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Регион „Европа и Централна Азия”, сектор „Човешко развитие” (2010). *Преглед на реформите в образованието, свързани с училищната реформа, Доклад № 54890*, <http://datatopics.worldbank.org/hnp/files/edstats/BGRstu10a.pdf>

#### ЗАКОНИ, ПРАВИЛНИЦИ И НАРЕДБИ

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. Правилник за прилагане на ЗНП. Обн. ДВ. бр.68 от 30 Юли 1999г., посл. доп. доп. ДВ. бр.74 от 5 Септември 2014 г.
3. Закон за предучилищното и училищното образование. Обн. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015г.
4. Закон за професионалното обучение и образование. Обн. ДВ. бр.68 от 30 Юли 1999г., посл. изм. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015 г.
5. Наредба № 1 от 4 януари 2010 г. за работните заплати на персонала в звената от системата на народната просвета. Обн. ДВ. бр.4 от 15 Януари 2010г, посл. изм. и доп. ДВ. бр.92 от 27 Ноември 2015 г.

#### СТРАТЕГИИ, ПРОГРАМИ И ПЛАНОВЕ

1. Актуализирана Стратегия за децентрализация 2006-2015 г., приета с Решение № 454 на Министерски съвет от 02.07.2010 г.
2. Национална програма за училищно образование и предучилищно възпитание и подготовка, приета с Решение на Народното събрание от 07.06.2006 г.
3. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация (2006-2009 г.)
4. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация (2010-2013 г.)
5. Програма (Пътна карта) за изпълнение на Стратегията за децентрализация (2014-2015 г.)

**Тодор Валериев Ижбехов, докторант**  
**СУ „Св. Климент Охридски”**  
**Философски факултет**  
**Катедра „Публична администрация”**  
**[todor.izhbehov@gmail.com](mailto:todor.izhbehov@gmail.com)**