

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ

БРОЙ 1, 2024

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 1, 2024

## ОСНОВНИ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА УЧИЛИЩНОТО НАСТОЯТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ 1909 - 1944

(ИСТОРИЧЕСКИ ОБЗОР)

ПЕНКА НЕНОВА ЦОНЕВА

Penka Tsoneva. MAIN DEVELOPMENT TRENDS OF THE SCHOOL BOARD IN  
BULGARIA 1909-1944 (Historical overview)

**Резюме.** Периодът от 1909 до 1944 г. се характеризира с две противоположни тенденции в развитието на училищното управление в България, които се разгръщат последователно през двата етапа със съответен времеви обхват: 1909 – 1934 и 1934 – 1944 г. През първия от тях се реализира в пълнота и доминира тенденцията на децентрализация в управлението на училището, чийто връх е осъществената автономия на местното равнище. През втория етап се откроява централизацията в управлението на училището на всички негови нива, най-силно изразена на местно ниво.

Връщането към историята не е самоцелно. Тя съдържа неизчерпаем потенциал за преосмисляне на съвременните реалности в училищното управление през призмата на историческия опит, най-вече чрез опита на училищното настоятелство и доказалите своята непреходна устойчивост положителни практики в местното ръководство на българското училище.

**Ключови думи:** Училищно управление, училищно настоятелство, тенденции, функции, статут.

**Abstract.** The period from 1909 to 1944 is characterized by two opposite trends in the development of school management in Bulgaria, which unfolded successively through the two stages with a corresponding time span: 1909 – 1934 and 1934 – 1944. During the first of

them, the trend of decentralization in school management was fully realized and dominated, the peak of which was the realized autonomy at the local level. In the second stage, the centralization of school management at all its levels stands out, most pronounced at the local level.

Returning to history is not an end in itself. It contains an inexhaustible potential for rethinking the modern realities in school management through the prism of historical experience, especially through the experience of the school board and positive practices that have proven their permanent sustainability in the local leadership of the Bulgarian school.

**Keywords:** School management, school board, trends, functions, status.

## Предговор

Целта на изследването е да анализира и открие общото и особеното в развитието на статута и функциите на училищното настоятелство през периода от 1909 до 1944 г., като изведе основни тенденции, характерни за двата етапа. Обособяването на етапите е условно, предвид взаимната връзка между тях, и се базира на спецификата на стопанските, политическите и културните процеси в страната, от една страна, и на динамиката и вътрешната логика на развитие на училищното настоятелство, от друга.

За реализиране на целта приоритетно се използват документалният, фактографският, биографичният, херменевтичният и аналитико-синтетичният метод в единство със системно-структурния и функционалния подход.

## Общото и особеното в развитието на статута и функциите на училищното настоятелство 1909-1934

**Историческа обстановка. Предпоставки за законово уреждане на новия статут и функции на училищното настоятелство.**

Предходният на изследвания период – времето от Съединението на България до 1909 г., ни предоставя ценна историческа поука. В условията на преход от автономна (децентрализирана) към централизирана система на училищно управление и нейното утвърждаване в рамките на четвърт век се редуцира прилагането на принципите на самоуправление и автономност на училищната община. Факт е държавното участие при формиране състава на настоятелството, бюрократизиране на функциите му и ограничено участие на обществеността в неговата работа. За Лука Доросиев (1865-1932) потребността от налагането на централистичния принцип на местно ниво на училищно управление е следствие от финансовия общински дефицит при изплащане заплатите на учителите, неграмотността на част от настоятелите „да бъдат непосредствени и ефективни защитници на учителските права“ и др. (Доросиев, Л., 1894: 683). Прогресът на образователната система в този исторически момент е трудно осъществим без активната държавна образователна политика и централизираното училищно управление, от една страна, и без опита за преодоляване на конфронтацията във взаимодействието държава – организирано учителско движение, от друга. Българското училище и неговото управление партнират на цялостния процес на модернизация на страната.

Новият облик на училищното управление, базиран на видоизменената роля на двата главни фактора в уредбата на училищата – държавната власт и училищното настоятелство, е една от предпоставките за законовите промени в статута на местния орган на училищно управление през 1909 г. Постигнатият стабилитет в развитието на училищната институция е сред условията за реализиране на главната теза на демократите, представена в Закона за народното просвещение (ЗНП) от 1909 г. В широк смисъл на думата към предпоставките се отнасят още ускорената индустриализация и модернизация на икономиката,

протекционистката политика на кабинета на Демократическата партия<sup>1</sup>, динамиката в квалификацията на работната сила, намерила израз във функциониращите към 1911 г. в страната „24 занаятчийски и индустриално-търговски професионални училища и девет търговски гимназии“ и др. (Радева, М., 1995: 8). Към предпоставките се включва и мащабното социологическо проучване чрез анкетния метод, осъществено от Никола Мушанов с помощта на главния секретар и инспекторите в просветното министерство. Въз основа на резултатите от анкетата министър Мушанов изготвя разгърнат законопроект, който внася през януари 1909 г. в XIV Обикновено народно събрание (ОНС).

Приетият Закон за народното просвещение се обнародва във в. *Държавен вестник* от 05.03.1909 г. (ЗНП от 1909 г.). Законът не само цялостно оформя системата на народното образование чрез обособяване на всяка училищна степен в относително самостоятелен и завършен етап от образованието на личността, но и модернизира училищното управление. Той е крупен реформен законодателен акт и носител на прогреса и приемствеността в сферата на управлението на учебното дело в страната. Възстановяват се принципите на автономност и децентрализация в управлението на училищната институция, характерни за Възраждането и следосвободенския период до 1891 г., в единство със структурно-функционалните промени в системата на училищното управление.

**Разгръщане на тенденцията на децентрализация на училищното управление на местно равнище.** Ясно откритоена е тенденцията на децентрализация на училищното управление на местно равнище. Тя

---

<sup>1</sup> Начело на кабинета е Александър Малинов (1867-1938), юрист и опитен политик. Просветен министър в правителствения кабинет е Никола Мушанов (1872-1951). Правителството има за основна задача отслабване на политическото напрежение – наследство от втория стамболовистки режим, отмяна на репресивните мерки срущу университетските преподаватели и студенти, възстановяване свободата на печата и укрепване доверието в основния закон – Търновската конституция.

намира израз в прилагането на принципа на пълна автономия на училищното настоятелство. Автономията се гарантира от ЗНП на две нива.

Първото равнище е свързано със статута на настоятелите. Училищното настоятелство се отделя от Общинския съвет и преустановява функциите си на комисия към него. „Във всяка училищна община се учредява по избор училищно настоятелство, което се грижи за училищата в тая община.“ (ЗНП от 1909: чл. 95). Увеличава се броят на настоятелите, като законодателят допуска и участие на жени. За настоятел може да бъде избран всеки български гражданин, мъж или жена, навършил 25 години, „ако има най-малко средно образование“ (пак там: чл. 97). Демократична е и процедурата за избор на председател на училищното настоятелство. Длъжността не принадлежи вече по право на кмета или неговия заместник, а е изборна. Ролята на кмета е сведена до функцията „да поканва утвърдените лица за училищни настоятели на заседание, в което те избират измежду си председател“ (пак там).

Автономията се регламентира и чрез управленските функции на местния орган, уредени в чл. 98 на закона. Към традиционните контролни и стопанско-административни отговорности се добавят и нови. Сред тях са грижите за „образуването на фондове и за увеличаването им“, за управлението на „фондовете и завещанията, както и на всички училищни имоти“ (пак там, чл. 98, буква „г“). Структурата на училищните фондове, представени в десета глава на закона, дава възможност за допълнителни и постоянни парични източници. Търсенето на тези източници е сред приоритетите в дейността на настоятелството, което на свой ред повишава степента на неговата финансова независимост при решаване на въпросите относно материалното обезпечаване на училището (Влайков, М., 1920: 3). В края на учебната година настоятелите се отчитат пред Общинския съвет за реализираните приходи и разходи.

Нов момент в дейността на настоятелите е функцията им по назначаването на учителите и прислугата в първоначалното училище. По този начин законодателят, уредил чрез демократична изборна процедура широкото присъствие на родителите и обществеността в състава на настоятелството, позволява тяхното реално участие както в управлението на материалната база и финансовите ресурси, така и на кадровото обезпечаване и педагогически контрол на училищата. Широко застъпеният обществен фактор в управлението на училището посредством настоятелството, възстановило облика си на орган на местно училищно самоуправление, значително разширява и обогатява съдържанието на демократичните принципи на управление на местно ниво. Допълнителни гаранции за тяхното прилагане са законово уредените правомощия на кмета на населеното място, който „е длъжен да дава пълно съдействие на училищното настоятелство при изпълнение на длъжностите му“, защото в противен случай подлежи на глоба от 10 до 100 лв. Изпълнителната власт в лицето на кмета е поставена в услуга на настоятелите, т. е. връзката „кмет-настоятелство“ от субординативна се трансформира във функционална.

Тази трансформация има две страни – допълнително гарантиране на местното самоуправление на образованието и издигане значението на органа, реализиращ това самоуправление. За недопускане на безотговорност и бездействие на настоятелството, субект на училищна политика и управление на територията на общината, са предвидени законови санкции. Съгласно чл. 100 на ЗНП „когато някой от училищните настоятели занемари своите длъжности, се глобява от окръжния училищен съвет до 50 лв., а когато цялото училищно настоятелство занемари длъжността си, МНП го сменява по мотивирано решение на окръжния училищен съвет“ (пак там: чл. 100). И по пътя на дисциплинарната отговорност настоятелството притежава необходимите законово регламентирани възможности за реализиране в пълнота на принципите на

автономност и самоуправление, чието съдържание се разгръща в последвалите 11 изменения на ЗНП от 1909 г.

Тенденцията на децентрализация на училищното управление на местно равнище продължава да се разгръща в периода 1910-1934 г., като се основава на нормативната уредба, включваща **11 изменения** на ЗНП от 1909 г. Обогатяват се механизмите и процедурите, визиращи демократичния характер на местно училищно управление. Приетият през 1912 г. първи „Правилник за училищните настоятелства“ прецизира и конкретизира техния статут с оглед по-точното приложение на Мушановия закон, а измененията от 1916 г. разширяват и обогатяват автономията на училищното настоятелство чрез утвърждаване на единството на отговорност и независимост на настоятелите при изпълнение на управленските им функции (Правилник, 1916). Тези функции са свързани с назначаването на първоначалните учители, със задължителното обучение, с управлението на училищните фондове и сключване на тържни документи, със съставянето на училищния бюджет и др. Съставеният проектобюджет на училището се връчва на кмета, а той на свой ред го изпраща, заедно с общинския бюджет, за утвърждаване от окръжния управител.

Нов момент в задълженията на настоятелите е забраната да „влагат училищни капитали в частни кредитни учреждения, да се дават на частни лица под лихва или да се купуват недържавни ценни книжа“ (Правилник, 1916: чл. 44). Изискването се налага с оглед опазване на училищните средства от евентуална несъстоятелност на банките или частните лица. Другата новост е изразена в причинно-следствената връзка между увеличения мащаб и капацитет на училищата, от една страна, и нарастналия обем от задължения на настоятелите, от друга. Качественото справяне с увеличените отговорности изисква повече свободно време. Казусът се решава посредством заплащане на участието на всеки настоятел

в заседание, както и чрез учредяване на платена длъжност „председател на училищното настоятелство“ (пак там: чл. 10). Съгласно последвалото изменение от 14 април 1919 г. на ЗНП училищните настоятели следва да „получават от училищния бюджет от 4 до 10 лв. на заседание, а председателят на училищното настоятелство – месечно възнаграждение, определено от училищното настоятелство“ (Закон за изм. и доп., 1919: чл. 101). Законодателят къса традиция заради традиция. Преустановява се възрожденската традиция длъжността на настоятеля да е „почетна и безплатна“. Въвеждането на заплащане предпоставя професионализиране труда на настоятеля, намаляване на текучеството и съхраняване на специфичните за отделното училище традиции за един по-дълъг период. Обогащането на отделното усъвършенства общото.

И в двата правилника посредством детайлизацията и конкретизацията на статута на настоятеля не само се избягват неясноти, недоразумения и грешки в синхронизирането на функциите по вертикала и хоризонтала и в пълнота се реализира съдържанието на законовите клаузи, но и се издига на ново равнище качеството на дейността на училищния настоятел. Това важи и за председателя на училищното настоятелство в окръжния град, който по силата на последвалото изменение на ЗНП от 7 май 1915 г. е член на комисия, заедно с директора на средното училище (председател), прогимназиален учител (секретар) и членове на окръжния училищен съвет. Комисията назначава „учителите от прогимназиите на всеки окръг“ (Закон за изм. и доп., 1915: чл. 72). Добавката към чл. 72 гласи, че „членовете на комисията получават от държавното съкровище по 10 лв. на заседание“ (пак там). Така законодателят предпоставя една по-голяма ангажираност и отговорност на членовете на този колективен орган при селекцията на кандидатите за прогимназиални учители, по-голяма прецизност в спазването на критериите за образователен ценз. Снемането на процедурата от централно на регионално равнище и трансформирането



й от еднолично в колективно решение до голяма степен увеличава участието на обществеността чрез своите представители – председателя на училищното настоятелство в окръжния град и членовете на окръжния училищен съвет, в подбора и назначаването на учителите в прогимназиалната степен.

Децентрализацията достига своята кулминация чрез 8-то изменение и допълнение на Закона Мушанов, влязло в сила на 2 март 1920 г., – въвеждането на **плебисцит**, на който подлежи „всеки учител от основно (първоначално и прогимназиално) училище, ако предварително поискат поне  $\frac{1}{4}$  от имащите за това право“ (Закон за изм. и доп. ..., 1920: чл. 74). В народното допитване участват „всички задомени от двата пола жители и овдовелите – за селата, които имат постоянното си местожителство в общината, а за градовете – в района на училището и не са лишени от граждански и политически права“ (пак там). Законът предвижда плебисцитът да се извършва само в края на учебната година и ако резултатите са „против учителя, той да се уволнява от училището в същата община“ (пак там). С тази промяна във функциите на училищното настоятелство министър Стоян Костурков<sup>2</sup> (1866-1949) цели реализиране на две задачи. Първата е насочена към подобряване положението и стабилността на българското учителство на професионалното поприще, а втората – към още по-широко въвличане на родителите и обществеността в решаването на кадровите въпроси на училището. Чрез плебисцита като

---

<sup>2</sup> Стоян Костурков е един от основателите на Радикалдемократическата партия в България. Той е министър на просвещението в третия и четвъртия кабинет (21.06.1918 – 28.11.1918) на Александър Малинов, както и в първия и втория кабинет на Теодор Теодоров (28.11.1918 – 6.10.1919). По време на управлението му в продължение на година и четири месеца Ст. Костурков полага целенасочени действия, свързани със създаване на законови предпоставки за по-голяма сигурност на учителя на професионалното му поприще, за намаляване „в определена степен на негативните черти на развихрилото се през този период политическо партизанство, при което нито един учител не е бил спокоен за своето място“ (Цоков, Г., 1997: 82).

За трети път е министър на народното просвещение във втория и третия кабинет на Кимон Георгиев в периода 29.09.1945-22.11.1946 г.

форма на участие на всички граждани от общината в процеса на вземане на управленско решение се разгръща в още по-голяма степен автономията на училищната община. Поставянето на работата на местния учител на преценката на всички избиратели и непосредствената му зависимост от тяхната волеизява значително повлиява качеството на неговата професионално-педагогическа дейност и стремежа му към утвърждаване на безспорен авторитет сред тях.

Тенденцията търпи развитие и в десетото изменение на Закона Мушанов, влязло в сила на 21.07.1921 г. Философията на това изменение е представена в речта на Стоян Омарчевски<sup>3</sup> (1885-1941), произнесена на 7 февруари 1921 г. в Народното събрание. Той я дефинира накратко така: целта е „не количеството на познанията ..., а тяхното качество с оглед на една практична цел – да дадем не много знание, а по-малко знания, повече сръчност и повече способност“ (Омарчевски, Ст., 1921). Аргументацията на министър Омарчевски е, че „образованието трябва да се превърне в реален социален и икономически мост за напредъка на българското общество чрез развитието на професионалното образование и професионалната насоченост на масовото основно образование“ (Радева, М., 2002: 108).

Засилената професионална насоченост на образованието се разгръща в единство с първия основен принцип на просветната политика на земеделския кабинет – задължителност на образованието. Новото в принципа на задължителното обучение е разпространето му в 7 учебни

---

<sup>3</sup> Стоян Омарчевски е просветен министър в правителството на Александър Стамболийски (1879-1923) през периода 1920-1923 г. За трите години министър Омарчевски осъществява значими реформи в образованието, сред които са: въвеждане на задължително основно образование; построяване на над 1000 нови училищни сгради в селата и малките градове; въвеждане на т. нар. „реалка“ (чл. 142), т.е. долен тригодишен общообразователен курс на средното образование; разкриване на специални училища (чл. 53) към прогимназиите или като самостоятелно обособени двугодишни такива (професионални училища); реформиране на книжовния език чрез опростяване на правописа, внасяне на предложение в Министерския съвет датата 1 ноември да бъде Ден на будителите и т. н. (Закон за изм. и доп., 1921: чл. чл. 53, 142).

години. В тях се включва цялото основно училище – начално (4-годишно) и прогимназиално (тригодишно) обучение. Тези два принципа в организацията на образователната система силно рефлектират върху нейното управление. Резонансът е върху децентрализацията в управлението на училището по посока на по-нататъшното ѝ разгръщане.

Това разгръщане е двуединно. От една страна, родителите, учителите и цялата общественост активно участват в процеса на вземане на управленски решения и тяхното осъществяване по силата на обстоятелството, че техни представители влизат в разширения състав на училищното настоятелство. Тази промяна, наложена от законодателя, е продиктувана от необходимостта за синхрон и координираност в работата между настоятелите, главните учители и директори на основните училища. Ето защо „по въпроси за прогимназиите в заседанията на настоятелствата участват с право на глас и директорите на тия училища, а в общини с повече прогимназии – един представител на директорите, избран от тях“ (Закон за изм. и доп., 1921: чл. 97). По този начин стопанският, административният, професионалният и педагогическият фактор в училищното управление получават законова регламентираност на своето единство и взаимодействие. Разширява се социалната база на субекта на училищно управление, а оттук и местната училищна автономия.

От друга страна, с увеличаването на правомощията на настоятелите относно стопанско-административното управление на основните и реалните училища количествено и качествено се изменят техният статут и функции. По-голямото количество отговорности по издръжката и материалното обезпечаване на основното и реалното образование качествено променят облика на този местен орган на общинско училищно управление. Училищното настоятелство получава финансова независимост и реална самостоятелност за осъществяване на просветната политика в сферата на основното, реалното и професионалното образование. В новия

исторически момент то съхранява възрожденската традиция на орган на местно училищно самоуправление.

Мащабните училищни реформи по време на управлението на Българския земеделски народен съюз получават съществена ревизия с най-крупното изменение на ЗНП от 1909 г. – 11-ото, което видоизменя, допълва и отменя над 100 члена, включени през 1921 г. (Закон за изм., доп. и отм. ..., 1924). Законът съхранява автономията на училищната община. Макар и да отменя въведения през 1920 г. от министър Костурков плебисцит за всеки учител от основното училище, ако той е предварително поискан със заявление на минимум 25 % на имащите това право в общината, законът оставя в правомощията на училищното настоятелство подбора и назначението на учителите в основното училище. „Всеки учител в основно училище, назначен от училищното настоятелство в една община, се смята за постоянен и не може да се уволни, освен в случаите, предвидени в настоящия закон.“ (пак там: § 38). За да гарантира отговорното и своевременно изпълнение на тази и на добавените нови функции, законодателят предвижда материални санкции за занемарилите своите длъжности настоятели. „Когато някой от училищните настоятели занемари своите длъжности, глобява се от окръжния училищен съвет от 100-1.000 л., а когато повечето от членовете на училищното настоятелство и след глобяването им занемарят длъжностите си, Министерството на народното просвещение сменява цялото настоятелство по мотивирано решение на окръжния училищен съвет.“ (пак там: § 57).

Тенденцията на децентрализация в училищното управление се запазва и в известна степен доразвива чрез разширяване отговорностите на настоятелите в областта на социалното подпомагане на категорията „бедни“<sup>4</sup> ученици и в стопанисване на училищните фондове. Така напр.

---

<sup>4</sup> Съгласно § 20 „Бедните ученици в първоначалните училища са снабдяват безплатно с учебници и учебни помагала от училищното настоятелство, а крайно бедните се



училищните стопанства и др.), които също могат да бъдат основани от училищните настоятелства с цел „подпомагане бедни ученици, набавяне училищна покъщнина, пособия, ограждане училищния двор или градина, здания за жилище на учителите и др.“ (пак там: §§ 22, 24 и 26). Цялостната дейност по учредяване на счетоводството и използване на училищните фондове от настоятелството е израз на разширяване на икономическите функции, свободата и автономията на училищната община в контекста на тенденцията за децентрализиране на местното управление на основните училища. Практиката показва, че основната грижа на настоятелствата е приходната част на училищния бюджет, в която „има два съществени източника: помощ от общината и приходи от собствени имоти. Другите източници като глоби, дарения и пр. са случайни и несигурни“. Същевременно „в разходната част на бюджета най-голямото перо е за учителски заплати“ (Нашата училищна политика, 1932: 39).

С 11-ото изменение, допълнение и отменение на 100 члена на ЗНП автономията на училищното настоятелство търпи своето по-нататъшно развитие в две посоки. Първата от тях е социалното подпомагане на бедни ученици, а втората – стопанисването и управлението на училищните фондове, начините и пътищата за финансиране и издръжка на основните училища.

## **Тенденции в развитието на статута и функциите на училищното настоятелство 1934-1944.**

### **Законови основи**

**Историческа обстановка.** Най-съществените промени в сферата на образованието след преврата от 19 май 1934 г. и съставянето на

правителство, начело с Кимон Георгиев<sup>5</sup> (1882-1869), което „разтуря“ политическите партии, разпуска Народното събрание и управлява с наредби-законали, подписвани от царя, позовавайки се на член 47<sup>6</sup> от Търновската конституция, са свързани с училищното управление. В Манифеста от 19.05.1934 г. се посочва, че сред най-важните задачи на кабинета е и тази за основно преустройство на учебното дело, т. е. реформиране организацията, структурата, правата и издръжката на предучилищното, основното и средното образование. Ясно заявената цел на държавата върху обучението и възпитанието на всеки гражданин до 23-тата му година, за обхващане на всички видове и степени учебни заведения и максимален брой ученици в единна образователна система предопределя новата тенденция в училищното управление – на неговото централизиране. Тази тенденция се разгръща на фона на административно централизиране на страната, чиито 16 окръга са трансформирани в 7 области, на развитие на безпартийния монархически режим, на честата смяна на правителствените кабинети<sup>7</sup>, на формиране на държавна идеология, съчетаваща национализъм, монархически настроения и амбиции за

---

<sup>5</sup> Кимон Георгиев е един от ръководителите на съществуващата в периода 1923-1934 г. политическа партия Демократически сговор. От 1927 г. оглавява политическия кръг „Звено“, съществувал в периода 1927-1949 г. След Деветнадесетомайския преврат, извършен от политическия кръг „Звено“ и Военния съюз, Кимон Георгиев е министър-председател на България в продължение на 8 месеца (19.05.1934-22.01.1935). Той оглавява още две правителства на Отечествения фронт в периодите 09.09.1944 – 31.03.1946 г. и 31.03.1946 – 22.11.1946 г.

<sup>6</sup> Член 47 на Конституцията на Българското Княжество, приета на 16.04.1879 г. гласи: „Ако би държавата да се заплашва отъ некая външна или вътрешна опасность, а Народното Събрание не би могло да се свика, то само въ такъвъ случай Князьтъ, по представление на Министерский Съветъ и подъ обща отговорность на Министрите, може да издава наредби и да прави распореждания, които иматъ задлъжителна сила като законъ. Такива извънредни наредби и распореждания се представятъ за одобрение на първото, свикано следъ това, Народно Събрание.“ (Конституция, 1879: чл. 47).

<sup>7</sup> За десет години (19.05.1934-09.09.1944) се сменят 12 правителствени кабинета, както следва: на Кимон Георгиев (19.05.1934-22.01.1935), на Пенчо Златев (22.01.1935-21.04.1935), на Андрей Тошев (21.04.1935-23.11.1935), на Георги Къосеиванов – 4 кабинета в периода 23.11.1935-15.02.1940, на Богдан Филев – 2 кабинета в периода 15.02.1940-14.09.1943, на Добри Божилов (14.09.1943-01.06.1944), на Иван Багрянов (01.06.1944-02.09.1944) и на Константин Муравиев (02.09.1944-09.09.1944).

решаване на националния ни въпрос по формулата „Цар, народ и армия – една воля, едно решение, едно дело“. За този 10-годишен период се осъществяват в контекста на централизиране на образователната система и редица реформи – закриват се десетки училища, сред които са и непълните гимназии, на чието място отварят врати 54 реални училища; пълните гимназии намаляват 2 пъти – от 60 на 30; повече от 2 хиляди учители остават без работа, въвеждат се строги критерии за квалификация на учителите.

**Трансформиране на автономната училищна община в административна. Тенденция на крайна централизация в училищното управление и на местно равнище.** Тенденцията има няколко проявления.

Първото от тях е в промяната на характера на училищното настоятелство, което от орган на местно училищно самоуправление се трансформира в комисия – орган на общинския съвет, съставена от чиновници. Учредяването във всяка община на Царството настоятелството, съгласно Наредбата за училищните настоятелства от 06.07.1934 г., губи своята независимост и се превръща в съвещателно тяло с „председател в селските общини – кметът, а в градските – кметът или негов помощник“ (Наредба, 1934: чл. 1). Формирането на състава му се извършва не чрез избор непосредствено от населението, а чрез назначение на членовете му. „В селските общини училищните настоятелства се състоят от кмета, за председател и членове: директорите (респективно главните учители) от училищните райони (бивши училищни общини), свещеник, общинския медицински лекар и по един просветен гражданин, представител на училищните райони (бивши училищни общини), посочени от общинския съвет. При градските общини кметът или неговият помощник е председател на училищното настоятелство, а членове са: един директор на прогимназия, един главен учител (членове на общинския съвет), общинският или училищният лекар, свещеник и един просветен



гражданин, посочен от общинския съвет“ (пак там: чл. 2). Така по състав, конструиране и предназначение този управленски орган съществено се различава от това, което съществува до 1934 г.

Второто проявление на тенденцията е в променените права и задължения на настоятелството. Училищното настоятелство съгласно чл. 4 от Наредбата притежава предимно стопански функции, сведени до задължението да разисква и изказва мнение по пригответия от председателя проектобюджет и проучва потребностите на училищата в общината откъм строеж, ремонт, пособия и др. В полезрението на настоятелствата е, съгласно Наредбата за ръководство, контрол и управление на основните училища от с. г., снабдяването на училищата с достатъчно имоти. За целта областният училищен инспектор насочва вниманието на училищните настоятелства „върху всяка възможност за това. Когато последните, при доказана възможност, откажат да сторят това, назначава комисия, която да изпълни повеленията на закона“ (Наредба ... на основните училища, 1934: чл. 5, ал. 17).

Законодателят отменя правото на настоятелството да назначава и уволнява основни учители, като това се възлага на специална околийска комисия с председател – околийския инспектор. Тя назначава учителите в основните училища след писмен и практически изпит. Изпитът по практика за началните учители включва две секции (едната в първо или второ отделение, а другата – в трето или четвърто), а за прогимназиалните учители то е по два различни предмета. Писмените работи се оценяват по съдържание, стил и правопис (Пиръов, Г., 1948: 34). Назначаването на издържалите конкурса на постоянно място става след едногодишен изпитателен срок и по доклад на околийския инспектор.

Селекцията и назначаването на учителите се основава върху два основни принципа – професионалния и централистичния, които взаимно се допълват. Квалификацията на членовете на специалната комисия,

назначаваща учителите в първоначалните училища и прогимназиите, сериозните изпити и едногодишната апробация на издържалите ги кандидати са трите фактора, носещи професионализма в процеса на кадровия подбор на учителите. Благоприятен факт, който цели скъсване с подкупите и обещанията от различен характер за учителските места (Цоков, Г., 1997: 87). Същевременно механизмът на кадровата селекция се осъществява от държавен орган и отчита единствено мненията на професионалистите, като елиминира мнението на обществеността при подбора на началните и прогимназиалните учители. Тази функция на училищното настоятелство също се централизира.

Третото проявление на тенденцията е свързано с формирането на нов училищен орган, който функционира на общинско ниво. Това е директорът на средищното училище, явяващ се не само трансмисия между главните учители в общината и околийския училищен инспектор, но и началник на основните учители в общината (Наредба, 1934: чл. чл. 10 и 11). Същевременно той е председател на Съвета на директорите, колективен институт с административно-консултативни функции, и на общия учителски съвет като съвещателен орган по проблемите на учебно-възпитателната работа. Оглавяването на двата колективни института от директора на средищното училище, от една страна, повишава степента на координираност в дейността на двата съвета, а от друга – предполага високи компетенции на директора, ползващ се от съвети на специалисти. С фокусирането на административния и педагогическия контрол върху учителите и директорите в общината в ръцете на средищния директор и на определени стопанско-административни права в ръцете на кмета като председател на училищното настоятелство се утвърждава високата степен на централизация в училищното управление на общинско равнище.

Автономията на училищната община отстъпва място на административната община, а автономното училищно настоятелство – на

комисия, орган на общинския съвет, със съвещателни функции. Населените места в рамките на административната община са вече под шапката на едно настоятелство. Държавата в лицето на посочените органи – съвещателни, консултативни и управителни, до голяма степен поема ръководството и надзора на училищата в общината. По този начин се постига крайна централизация в училищното управление и на местно равнище.

## **Историческите поуки и съвременността**

Ценният опит на училищното настоятелство в управлението на учебното дело през изследвания период е с непреходно значение. Изведените управленски подходи, практики и принципи на управление на училищната институция се прилагат селективно както през 80-те години на XX в., когато възстановените училищни настоятелства функционират като „нов тип обществени органи в системата на управлението на училището“ в контекста на държавно-общественото начало в образованието, така и при изграждането на местните структури на училищното управление в условията на демократичния преход (Василев, С. и Н. Казанджиев, 1982: 1).

Проверката на времето ще покаже дали създадените Обществени съвети като органи за граждански контрол на управлението на детската градина и училището и Настоятелствата като юридически лица с нестопанска цел и независими доброволни сдружения за подпомагане предимно финансово и материално дейността на образователната ни институция са по-успешното законово решение днес спрямо историческата традиция. Дали Правилникът, по който функционира училищното настоятелство днес, изключва несъвършенствата на документа, издаден през 1996 г., теоретично допускащ „създаването на повече от едно настоятелства в едно училище, което не е логично, а организационно е

дори вредно“ (Ангелов, Кр., 1998: 22). Дали настоятелството днес се е разграничило от практиките си преди две десетилетия, когато „има толкова разнопосочни задачи и функции, дублира дейности на просветни власти и на педагогически колектив“ (Вълчев, Р., 2004: 19).

Реторичен остава и въпросът относно необходимостта от разделение на функциите на настоятелството между две управленски училищни структури предвид реалната възможност от тяхното дублиране и конкуренция. А не е ли по ефективно от управленска гледна точка обединяването на функциите на двете структури в статута на един училищен орган предвид 209-годишния опит на настоятелството, перманентно актуализиращо – разгръщащо или редуциращо, своите дейности в съответствие с обективните реалности?

## **Използвани извори и литература**

Ангелов, Кр. (1998) Почти сериозно за училищните настоятелства. София, 157 с. [Angelov, Kr. (1998) Pochti seriozno za uchilishtnite nastoyatelstva. Sofia, 157 s.]

Ванев, Ив. (1947) Училищно законодателство. София. [Vanev, Iv. (1947) Učilištno zakonodatelstvo. Sofija.]

Ванков, Н. и М. Герасков (1921) Училищно законодателство и училищна администрация. Враца. [Vankov, N. i M. Geraskov (1921) Uchilishtno zakonodatelstvo i uchilishtna administratsia. Vratsa.]

Василев, С. и Н. Казанджиев /състав./ (1982) Училищното настоятелство – активен социален фактор в преустройството на образованието /Из опита на училищните настоятелства/. Изд. Министерство на народната просвета и Главна училищна инспекция, 204 с. [Vasilev, S. i N. Kazandzhiev /sastav./

(1982) Uchilishtното nastoyatelstvo – aktiven sotsialen faktor v preustroystvoto na obrazovaniето /Iz opita na uchilishtnite nastoyatelstva/. Izd. Ministerstvo na narodnata prosventa i Glavna uchilishtna inspektsia, 204 s.]

Влайков, М. (1920) Училишни имоти. София. [Vlaykov, M. (1920) Uchilishni imoti. Sofia.]

Вълчев, Р. (2004) Училищното настоятелство – демократична гражданска организация. София, 95 с. [Valchev, R. (2004) Uchilishtното nastoyatelstvo – demokraticzna grazhdanska organizatsia. Sofia, 95 s.]

Доросиев, Л. (1894) По закона за народното просвещение. – Мисъл, VII-VIII. Dorosiev, L. (1894). [Po zakona za narodното prosveshlenie. – Misal, VII-VIII.]

Закон за изменение и допълнение на някои членове от ЗНП. – Държавен вестник, 268, 02.03.1920. [Zakon za izmenenie i dopalnenie na nyakoi chlenove ot ZNP. – Darzhaven vestnik, 268, 02.03.1920.]

Закон за изменение, допълнение и отменение на чл. чл. 1, 8, 10, 11, 12, 16, 20, 22, 26, 28, ...и 485 от ЗНП. – Държавен вестник, 79, 10.07.1924. [Zakon za izmenenie, dopalnenie i otmenenie na chl. chl. 1, 8, 10, 11, 12, 16, 20, 22, 26, 28, ...i 485 ot ZNP. – Darzhaven vestnik, 79, 10.07.1924.]

Закон за изменения и допълнения на ЗНП. – Държавен вестник, 87, 21.07.1921. [Zakon za izmenenia i dopalnenia na ZNP. – Darzhaven vestnik, 87, 21.07.1921.]

Закон за изменения и допълнения на членове ... от ЗНП. – Държавен вестник, 100, 07.05.1915. [Zakon za izmenenia i dopalnenia na chlenove ... ot ZNP. – Darzhaven vestnik, 100, 07.05.1915.]

Закон за изменения и допълнения на членове ... от ЗНП. – Държавен вестник, 11, 14.04.1919. [Zakon za izmenenia i dopalnenia na chlenove ... ot ZNP. – Darzhaven vestnik, 11, 14.04.1919.]

Закон за народното просвещение. – Държавен вестник, 49,05.03.1909 г. [Zakon za narodното prosveshtenie. – Darzhaven vestnik, 49,05.03.1909 g.]

Йорданов, В. (1925) Развитие на нашето просветно дело от Освобождението до войните (1878-1913). София. [Yordanov, V. (1925) Razvitie na nasheto prosvetno delo ot Osvobozhdenieto do voynite (1878-1913). Sofia.]

Конституция на Българското княжество, 1879 година. <https://www.parliament.bg/bg/17> [Konstitutsia na Balgarskoto knyazhestvo, 1879 godina. <https://www.parliament.bg/bg/17>]

Наредба за ръководство, надзор и управление на основните училища. – Държавен вестник, 102, 06.08.1934. [Naredba za rakovodstvo, nadzor i upravlenie na osnovnite uchilishta. – Darzhaven vestnik, 102, 06.08.1934.]

Наредба за училищните настоятелства. – Държавен вестник, 82, 13.07.1934. [Naredba za uchilishtnite nastoyatelstva. – Darzhaven vestnik, 82, 13.07.1934.]

Нашата училищна политика. – В: Нашата работа в общините и училищните настоятелства. София, 1932, 38-40. [Nashata uchilishtna politika. – V: Nashata rabota v obshtinite i uchilishtnite nastoyatelstva. Sofia, 1932, 38-40.]

Негенцов, Хр. (1942) Училищно законодателство (лекции за стажант-учители). София. [Negencov, Hr. (1942) Učilištno zakonodatelstvo (lekicii za stažant-učiteli). Sofija.]

Омарчевски, Ст. (1921) Речь на министра на народното просвещение 31 заседание на XIX-то обикн. нар. събрание, I редовна сесия, 25.XII.1920 г. –

Изд. на Народното събрание, София, 378 с. [Omarchevski, St. (1921) Rechy na ministra na narodното prosveshthenie 31 zasedanie na НИН-to obikn. nar. sabranie, I redovna sesia, 25.III.1920 g. – Izd. na Narodното sabranie, Sofia, 378 s.]

Пиръов, Г. (1948) Главни моменти в развоя на училищното законодателство. – Училищен преглед. [Piryov, G. (1948) Glavni momenti v razvoya na uchilishtното zakonodatelstvo. – Uchilishten pregled.]

Правилник за уредбата и управлението на училищните фондове. – Държавен вестник, 77, 08.07.1926. [Pravilnik za uredbata i upravlenieto na uchilishtните fondove. – Darzhaven vestnik, 77, 08.07.1926.]

Правилник за училищните настоятелства в народните училища. – Държавен вестник, 122, 17.06.1916. [Pravilnik za uchilishtните nastoyatelstva v narodните uchilishta. – Darzhaven vestnik, 122, 17.06.1916.]

Радева, М. (1995) Култура и политика (1918-1944). – В: Нови очерци по българска история (1918-1948). София. [Radeva, M. (1995) Kultura i politika (1918-1944). – V: Novi ochertsy po balgarska istoria (1918-1948). Sofia.]

Радева, М. (2002) Културната политика на българската държава 1885-1908. София. [Radeva, M. (2002) Kulturnata politika na balgarskata darzhava 1885-1908. Sofia.]

Цоков, Г. Управление на образованието на общинско ниво през периода от 1909 г. до 1944. – Педагогика, 4, 1997. [Tsokov, G. Upravlenie na obrazovaniето na obshtinsko nivo prez perioda ot 1909 g. do 1944. – Pedagogika, 4, 1997.]

Цонева, П. (2007) Управление на училището в България от началото на XIX век до 1989 година. УИ „С. Климент Охридски“, София, 215 с.

**Prof. Penka Nenova Tsoneva, Sc.D.**

Web of Science Researcher ID: V-1340-2019

Faculty of Education, Sofia University „St. Kliment Ohridski“

1504 Sofia, 15 Tsar Osvoboditel Blvd., Bulgaria

E-mail [p.tsoneva@fp.uni-sofia.bg](mailto:p.tsoneva@fp.uni-sofia.bg)