

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ  
БРОЙ 1  
2020

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION  
VOLUME 1  
2020

## КЪМ ВЪПРОСА ЗА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ В СИСТЕМАТА НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

*ИВАН КАТЕЛИЕВ*

*Ivan Kateliev. ABOUT THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE OVERLOAD IN THE  
EDUCATION SYSTEM*

*С лоши закони и добри чиновници спокойно  
може да се управлява страната. Но ако  
чиновниците са лоши, няма да помогнат и  
най-добрите закони.*

*Ото фон Бисмарк*

**Резюме:** В статията се разглежда въпросът за административната тежест в системата на училищното образование. Обръща се внимание на големия брой нормативни актове и огромния брой текстове в тях, които регламентират процесите в съвременното българско училище, като по този начин водят до свръхбюрократизиране и свръхформализъм.

**Abstract:** This paper focuses on the issue of administrative overload in the school education. It reviews the huge number of legislative documents which regulate the processes in the contemporary Bulgarian schools and cause over bureaucratism and over formalism within the schools.

**Ключови думи:** администрация, управление, бюрокрация, нормативни документи.

**Keywords:** administration, management, bureaucracy, legislative documents.

В края на 2015 година след много усилия и отлагане във времето беше приет и обнародван в ДВ. бр.79 от 13.10.2015 г. новият Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО). Неговото изработване и приемане от Народното събрание беше предизвикано от от години назрялата необходимост за внасяне на значими промени в системата на училищното образование поради остарелия Закон за народната просвета и невъзможността му да обезпечавя нормалното функциониране на всички процеси в средното образование с оглед на съвременните образователни тенденции и европейски перспективи. Основните заявки на МОН във връзка с влизането в сила на новия ЗПУО бяха следните:

- Законът дава уредба на всички важни въпроси в областта на училищното образование
- Законът предвижда създаването на по-ясна и работеща нормативна уредба с приемането на държавни образователни стандарти
- Законът няма правилник по неговото прилагане, което е облекчение за системата и намалява риска от несъгласуваност и противоречия в уредбата
- Законът осигурява прозрачност и предвидимост на политиките, които се предприемат в системата
- В закона е постигнат разумен баланс между нормативност (рамка) и овластяване, свобода на отделните участници. Дават се права на училищата, на учителите, на родителите, на учениците – сами да вземат решения, да избират, да определят взаимоотношенията си.

В следващите месеци и години, съобразно заявеното, бяха изработени и приети предвидените държавни образователни стандарти под формата на наредби към закона. Така процесите в системата на училищното образование бяха регламентирани от един изключително широкообхватен и подробен закон – над 350 члена със съответните алинеи и точки към тях и няколко десетки страници допълнителни и преходни и заключителни разпоредби, и към настоящия момент – 17 наредби, свързани с прилагането на ЗПУО. С оглед на големите очаквания към закона и наредбите към него, следва да се отбележи, че тези нормативни документи трудно се справят с изискването за предвидимост и устойчивост, от които всяка една система

се нуждае по подразбиране. Към началото на 2020 г., т.е. по-малко от пет години след приемането на ЗПУО и много по-малко време от приемането на държавните образователни стандарти, почти всеки от актовете вече е претърпял различен брой поправки, които са показани в следващата таблица.

№	Нормативен акт	Обнародван/ а	Изменения и допълнения (брой)
1	Закон за предучилищното и училищното образование	ДВ. бр.79 от 13.10.2015 г.	10
2	Наредба № 4 за нормиране и заплащане на труда	ДВ. бр.34 от 28.04.2017 г.	2
3	Наредба № 4 за учебния план	ДВ. бр.94 от 4.12.2015 г.	0
4	Наредба № 5 за предучилищното образование	ДВ. бр.46 от 17.06.2016 г.	2
5	Наредба № 5 за общообразователната подготовка	ДВ. бр.95 от 8.12.2015 г.	2
6	Наредба № 6 за усвояването на българския книжовен език	ДВ. бр.67 от 26.08.2016 г.	0
7	Наредба № 7 за профилираната подготовка	ДВ. бр.67 от 26.08.2016 г.	0
8	Наредба № 8 за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование	ДВ. бр.66 от 23.08.2016 г.	4
9	Наредба № за институциите в системата на предучилищното и училищното образование	ДВ. бр.68 от 30.08.2016 г.	0
10	Наредба № 10 за организация на дейностите в училищното образование	ДВ. бр.73 от 16.09.2016 г.	7
11	Наредба № 10 за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала	ДВ. бр.102 от 22.12.2017 г.	0
12	Наредба № 11 за оценяване на резултатите от обучението на учениците	ДВ. бр.74 от 20.09.2016 г.	3
13	Наредба № 13 за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование	ДВ. бр.80 от 11.10.2016 г.	1
14	Наредба № 15 за инспектирането на детските градини и училищата	ДВ. бр.100 от 16.12.2016 г.	0
15	Наредба № 15 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти	ДВ. бр.61 от 2.08.2019 г.	0
16	Наредба за приобщаващото образование	ДВ. бр.86 от 27.10.2017 г.	1
17	Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование	ДВ. бр.81 от 10.10.2017 г.	3
18	Наредба № 12 за статута и професионалното	ДВ. бр.75 от	Изцяло

	развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти	27.09.2016 г.	отменена
19	Наредба № 16 за управление на качеството в институциите	ДВ. бр.100 от 16.12.2016 г.	Изцяло отменена
20	Наредба за приобщаващото образование	ДВ. бр.89 от 11.11.2016 г.	Изцяло отменена

Предмет на настоящата статия не е качеството на законотворческия процес и на експертизата на администрацията в МОН, която е отговорна за подзаконовите административни актове. Важно е да се отбележи очевидната неустойчивост и липсата на съгласуваност, защото една голяма част от поправките, измененията и допълненията в нормативните документи са извършени с благородната идея и цел за намаляване на административната тежест в системата. Недоумение буди фактът, че МОН започна да експлоатира темата за т.н. административна тежест след огромния брой оплаквания и апели от страна на училищни ръководства, педагогически специалисти и синдикални организации. Но този факт отново ни отвежда към размисли за качеството на работата на държавните органи, овластени да регламентират образователната политика в страната и цялостното администриране на всички процеси в нея. За съжаление фактите говорят и за тотална липса на желание за ползотворен диалог и вслушване в експертното мнение на хората, които ежедневно работят „на терен“ в образователните институции. Практиката да се започват разговори и да се демонстрира заинтересованост от мнението на педагозите постфактум, а не преди изработването и приемането на основополагащи документи за системата, е порочна и никога не води до нищо добро.

Действащата нормативна уредба и нейното практическо прилагане в системата на училищното образование провокира множество обсъждания и разговори, свързани с изключително чувствителния и наболял въпрос за административната тежест. Самото наименование на проблема ни отвежда към понятия като администриране, управление. Поради тази причина би следвало да се обърне внимание на закона за администрацията, в който са регламентирани структурата, длъжностите и основните принципи на организация на нейната дейност. Една от основните функции на всяка администрация е предоставянето на административни услуги. Съгласно чл.5а, ал.2 от закона, организациите, предоставящи обществени услуги, опреде-

лят организацията за административното обслужване в своите вътрешни актове, освен ако в закон е предвидено друго, а в §1., т.4 от допълнителните разпоредби е конкретизирано, че в обхвата на понятието "обществени услуги" се включват образователните услуги. От своя страна административнопроцесуалният кодекс в чл.21, ал.1 дефинира, че организациите, предоставящи обществени услуги, осъществяват дейността си, като издават индивидуални административни актове, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, а в чл.59, ал.2 определя и задължителните реквизити на писмения индивидуален административен акт.

От казаното дотук става ясно, че когато говорим за административна тежест, би следвало да съсредоточим вниманието си върху дейността на училищните ръководства, овластени да административират процесите в управляваните от тях институции чрез издаването на административни актове. Съвсем различен е въпросът за съставянето и попълването на всевъзможни справки, доклади, бележки, протоколи и други документи, които училищните ръководства и всички педагогически специалисти са длъжни да изготвят ежедневно при или по повод изпълнение на служебните си задължения или поради изискване от други институции. С оглед на фактологическата прецизност, намирам за необходимо между двата вида тежест да се направи принципно разграничение и да се говори от една страна за административна тежест, а от друга за бюрократична. Следва да се отбележи, че между административната и бюрократичната тежест съществува тясна връзка и те не могат да бъдат механично разделени, т.к. прекаленото администриране води след себе си и необходимостта от свръх бюрократизиране и точно това имат предвид педагогическите специалисти, които споделят, че са принудени постоянно да съставят и попълват всякакви ненужни документи. Философията на нормативните документи за системата на училищното образование предполага прекалено силно придържане към тях, спазване на купища формалности и излишно усложняване на административни, канцеларски и всевъзможни други процедури. Силно изразеният свръхформализъм и канцеларщина съставляват бюрократична тежест за работещите в системата. И не случайно, когато разсъждаваме по този въпрос, винаги се сещаме за онази крилата мисъл, която твърди, че

държавната машина е удивителен механизъм, позволяващ десетима да създават работа за един. В съвременното българско училище вече се приема за нормално да се попълва протокол за проведена среща и разговор с ученик или родител. Само можем да разсъждаваме над въпроса защо сме стигнали дотам нещо толкова нормално като среща и разговор между основните страни в образователния процес да се документира, каква и кой има полза от това и докъде ще ни доведе подобен подход. А отговорът на този, както и на много други въпроси трябва да се даде не от педагогическите специалисти, работещи в образователните институции.

Проблемите, свързани с административната и бюрократичната тежест са изключително сложни и многопластови. Към настоящия момент заявените претенции за създаването на ясна и работеща нормативна уредба, която допринася за облекчение на системата и намалява риска от несъгласуваност и противоречия в нея, със сигурност води до изключително добри финансови резултати за фирмите, доставящи хартия, копирна техника и консумативите за нея. Не е далече и времето, когато много класни стаи в училищата ще бъдат преоборудвани в учреденски архиви. Това ще се случи и заради трайно намаляващия брой на учениците, и въпреки завидните резултати на Механизма за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна училищна възраст. Парадоксалността на съвременната ситуация е, че колкото повече намаляват учениците в училище, толкова повече се увеличават документите, бюрокрацията и безсмисленото писане. Но, това очевидно е тема за друга статия. Тук можем да кажем, че в сегашния закон и стандартите към него има изрично разписани задължения за издаването на около 100 различни вида заповеди. По-малка част от тях се изготвят еднократно, но приблизително 60% се отнасят до конкретни случаи, дейности, процеси или отделни ученици, т.е. тяхното издаване се мултиплицира за всеки конкретен човек или дейност в течение на учебната година. Тук трябва да добавим и заповедите, които се изработват във връзка със спазването на други закони, Кодекса на труда, на наредби извън държавните образователни стандарти, на заповеди на висшестоящи органи и такива, свързани с работата по национални и европейски проекти и др. Вероятно на непредубедения читател ще бъде трудно да си представи какъв брой заповеди изготвя едно училище за период от една година. За

улеснение ще кажа, че в зависимост от вида на училището и на подготовката този брой е между 300 и 800, а в отделни училища и над 1000. Когато към заповедите се добавят и задълженията за изготвяне на стратегии, всевъзможни програми, планове, училищни механизми, процедури, политики и други видове административни документи, ще можем да добием бегла представа за безсмислената натовареност и огромните усилия и време, които се пилеят за писане на документи, които в повечето случаи се изготвят, за да ги има описани в констативните протоколи от постоянните проверки на контролните органи, но не се използват и не се припознават от педагозите като важни и значими в ежедневната им практика, защото са им натрапени и защото не улесняват никоя от страните в образователния процес.

Какво трябва да прави училищният директор, как да изпълнява ефективно задълженията си, които така обстойно са разписани в наредбата за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти в цели 35 точки? Какъв да е отговорът на този въпрос, при положение, че отговорността за разработването и изпълнението на всички вътрешни за институцията документи – правилници, правила, стратегии, програми, планове, механизми и др. е само една от тези 35 точки, а управлението чрез издаване на заповеди – друга? Как и кога училищните ръководства да се справят и да изпълняват ефективно и качествено останалите 33 задължения? А ако училището е малко и, като правило в този случай, със силно ограничен финансов ресурс, и няма възможност да назначи достатъчно служители за изпълнение на всички бюрократични изисквания? И какъв е смисълът всички образователни институции да разработват едни и същи документи, често без да имат никаква необходимост от тях? Защо хора, които стъпват в училище само на 15 септември, трябва да определят и да вменяват задължения на училищата, без дори да са си направили труда да се допитат и да поискат мнението на тези, пред които ежедневно стои дилемата дали да вършат това, което считат, че е редно и трябва да направят, за да са полезни на децата, или да вършат това, което ги отблъсква и затормозява, но се изисква при поредната проверка и е атестация за тяхната добра работа и професионална компетентност?

Може да се продължи със задаването на още въпроси, проблемът е, че не съществува отговор на никой от тях от страна на органите, призвани да управляват системата на образованието в нашата страна. Предвид въпроса за административната тежест и за огромните човешки усилия и време, които тя изисква за спазването на всички бюрократични процедури при нейното изпълнение, не бива да подминаваме и една друга страна на този бич за всички педагогически специалисти – а именно, психологическото натоварване и професионалното прегаряне. Този изключително значим проблем сякаш бива пренебрегнат, а неговите въздействия върху хората са пагубни и като правило трудно могат да се поправят. В този смисъл безопасността на образователното пространство трябва да се разглежда като необходимо условие, осигуряващо психичното здраве на всички активни участници в образователния процес... най-накрая би трябвало да се разбере, че разработването на един или друг документ, касаещ социални проблеми и в частност системата на образованието, би трябвало да изхожда не само от тясно партийни интереси или от наблюдения в една или друга система на образованието (*като правило – чужда – бел. на авт.*). Тук важното е, да се отчетат както традициите на българската образователна система, така и да се проведат необходимите педагогически експерименти преди прилагането на едно или друго „нововъведение“ в образователната среда [2, с.125].

Психологическият климат в българското училище страда, защото бюрокрацията взема връх над нормалните човешки отношения и застрашава основите на педагогическото взаимодействие между учителя и ученика. Училищните ръководства и всички педагогически специалисти ежедневно се намират в условията на една враждебна към тях среда, която ги кара да се чувстват несигурни в собственото си бъдеще и неуверени в професионалните си възможности. Те са принудени постоянно да балансират между безкрайните административни разпоредби и бюрократични процедури от една страна и призиванието да работят с учениците, да разширяват техния кръгзор, да разговарят с тях по всеки въпрос, който ги вълнува и който доста често децата не задават на родителите си. По този начин, за да оцелеят в системата, педагогическите специалисти пишат стратегии, програми, планове, правилници, механизми, процедури, политики, заповеди, графици, протоколи, докладни, анализи, отчети, справки, информации... И



така, изпълнявайки стриктно тези си задължения, всяка година системата шокира обществото с поредния главоломен спад в образователните резултати на българските ученици. Взаимовръзката е повече от явна – нормативното осигуряване на училищното образование не изпълнява основните цели, които самото то е заложило като основополагащи. Очевидно е, че административният капацитет на централната образователна администрация е силно ограничен, понякога граничещ с некомпетентност. Тя нито може да анализира нуждите, нито е в състояние да прави ефективни оценки на въздействието, още по-малко осигурява прилагането на законите. Защо все пак при наличието на подобен дефицит откъм капацитет образователната администрация не обръща активно внимание на външната експертиза. За последните няколко години в България се понатрупа експертен опит в областта на нормативната уредба на образователните политики. Като ограничава достъпа на външна експертиза до нормативната уредба, образователната администрация усилва своята централна роля в реализацията на образователната политика. Защото политика, която се нуждае от все повече наредби, се нуждае от все повече администриране. Парадоксалното в българския случай е, че нарастващата неспособност на образователната администрация да осигури адекватна нормативна среда на секторната политика училищно образование укрепва централната позиция на тази администрация [1, с.15].

Като че ли вече приемаме за напълно закономерно и нормално за нашата действителност, че именно тази администрация, която неуморно се труди да изработи основните принципи, цели, рамкови изисквания и критерии за управление на качеството в институциите, извършва своята дейност без никакви изисквания, критерии и показатели за качество, които да позволят да се измерят и отчетат достойнствата и недостатъците на сътвореното от нея. Апропо, за да бъдем честни, трябва да споменем, че наредбата за управление на качеството в институциите беше изцяло отменена с обяснението, че това е направено с цел намаляване на административната тежест. Може би е крайно време да се замислим дали правилната стъпка преди оценката на труда на директорите и другите педагогически специалисти не е външна атестация на експертите и директорите от специализираната администрация в МОН, проследяване, анализиране и оценка на качеството на тяхната дейност. Защото ако се окаже, че атестацията на педа-

гогическите специалисти в институциите се извършва на базата на документи, разработени от некомпетентни и провалени експерти, то доколко обективни биха били резултатите, а защо не и доколко морални.

В заключение ще припомня мисълта на една велика жена, Екатерина II, която казва, че няма нищо по-опасно от това да създадеш правила за всичко. Ако обаче оставим създаването на правила на хора случайни, неразбиращи и незнаещи, то тогава наистина сме изправени пред нерадостната перспектива системата да се саморазруши, като на освободените от отделни нейни елементи пространства удобно, и разбира се в духа на задължителните пазарни принципи, се настанят други системи, най-често от неправителствения сектор, които имат сходни функции.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Казаков, Г.** Законодателната рамка на училищното образование и гражданските ценности. Академична лига за югоизточна Европа. - <http://www.seal-sofia.org/>
2. **Марков, К.** Ефектът на пеперудата, законът за предучилищното и училищното образование и осигуряването на психологическа безопасност в образователната система. - <http://shu.bg/sites/default/files/izdaniq/122-126%20KRASIMIR%20MARKOV%20-%20THE%20BUTTERFLY%20EFFECT%2C%20THE%20LAW%20ON%20PRE-SCHOOL%20AND%20SCHOOL%20EDUCATION.pdf> (29.03.2020 г.)

## ЗАКОНИ, НАРЕДБИ

1. Административнопроцесуален кодекс
2. Закон за администрацията
3. Закон за предучилищното и училищното образование
4. Наредба №4/ 2017 г. за нормиране и заплащане на труда
5. Наредба №4/ 2015 г. за учебния план
6. Наредба №5/ 2016 г. за предучилищното образование

7. Наредба №5/ 2015 г. за общообразователната подготовка
8. Наредба №6/ 2016 г. за усвояването на българския книжовен език.
9. Наредба №8/ 2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование
10. Наредба №9/ 2016 г. за институциите в системата на предучилищното и училищното образование
11. Наредба №10/ 2016 г. за организация на дейностите в училищното образование
12. Наредба №10/ 2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала
13. Наредба №11/ 2016 г. за оценяване на резултатите от обучението на учениците.
14. Наредба №13/ 2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование
15. Наредба №15/ 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти
16. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование – 2017 г.
17. Наредба за приобщаващото образование – 2017 г.

Иван Кателиев

[ivan.kateliiev@gmail.com](mailto:ivan.kateliiev@gmail.com)