

## TEACHER'S VIEWS AND ATTITUDES ON THE ACTIVITY OF PUBLIC ADVICE IN SCHOOL

**Abstract:** Serious penetration of innovation and technology in Bulgarian education has caused fundamental changes in the traditional education system. The digitization of the learning process has reformed and rewritten existing programs, strategies and standards, and has led to the need to create a new education law that responds to global challenges. Consciously and purposefully, the involvement of the Public Councils as collective bodies, assisting and controlling the institution's school management is initiated. The legislator provided their members with a set of powers, some of which questioned both their knowledge and competences and the question of the meaning of the existence of such structures. The purpose of the survey is to identify the opinions and attitudes of 100 teachers on the activities and the functional / non-importance of public councils as active citizens' communities of stakeholders. The results are bipolar and show rather the visible weaknesses and existing shortcomings, accompanied by mistrust and skepticism in dealing with their assigned responsibilities.

---

### Author information:

Snezhana Nyagolova  
 Bulgaria

През 2016 година Законът за предучилищното и училищно образование легитимно конституира нов обществен орган за подкрепа и развитие на образователната институция и за граждански контрол върху управлението ѝ – Обществен съвет. Неговата цел е подобряване на качеството на управление на образователните институции чрез ефективно демократично съ-участие на различни заинтересовани субекти. Основната концептуална идея и логика на съществуването на подобен колективен орган е именно съзнателното създаване на условия за активни и прозрачно функциониращи общности към всяко училище и детска градина, кореспондиращи на видимата промяна в общественото развитие.

Условията и редът за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата като орган за подпомагане на развитието и за граждански контрол на управлението им са регламентирани в Правилник в съответствие с чл. 270 от ЗПУО. В документа ясно и категорично са разписани всички нормативни изисквания към функционирането на обществените съвети.

Законовата рамка конкретизира състава на Обществения съвет, начина на неговото избиране и функциониране. От законовите текстове става ясно, че органът има широко обществено участие, като включва представители на всички страни, имащи отношение към функционирането на образователната институция. В духа на демократичните традиции, неговите членове се избират на квотен принцип, имат определен административен ангажимент и мандат, в който да изпълнят задълженията си [Закон за ..., 2016].

На Обществения съвет са вменени широк кръг правомощия от обхвата на основните функции на управлението на образователната институция – планиране, организиране, ръководство, координиране, контрол [Закон за ..., 2016]:

1. Одобрява стратегията за развитие на детската градина или училището и приемаежегодния отчет на директора за изпълнението ѝ;

2. Участва в работата на педагогическия съвет при обсъждането на програмите по чл.263, ал. 1, т. 8 и 9 и при обсъждане на избора на ученически униформи;
3. Предлага политики и мерки за подобряване качеството на образователния процес въз основа на резултатите от самооценката на институцията, външното оценяване – за училищата, и инспектирането на детската градина или училището;
4. Дава становище за разпределението на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи, както и за отчета за изпълнението му – за институциите на делегиран бюджет и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет;
5. Съгласува предложението на директора за разпределение на средствата от установеното към края на предходната година превишение на постъпленията над плащанията по бюджета на училището или детската градина;
6. Съгласува училищния учебен план;
7. Участва с представители в комисиите за атестиране на директорите при условията и по реда на държавния образователен стандарт за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти;
8. Съгласува избора от учителите в училището по чл. 164, ал. 2 на учебниците и учебните комплекти;
9. Сигнализира компетентните органи, когато при осъществяване на дейността си констатира нарушения на нормативните актове;
10. Дава становище по училищния план-прием по чл. 143, ал. 1;
11. Участва в създаването и приемането на етичен кодекс на училищната общност.

За българската образователна традиция общественото начало в управлението на училището е добре познато и разпознаваемо в лицето на училищните настоятелства. Бърз исторически преглед показва, че такива органи в България съществуват още през Възраждането, а след Освобождението през 1878 г. според разпоредбите по учебното дело училищното настоятелство във всяка училищна община се грижи за училищата, издържани от общината. Чрез него тогавашното Министерство на народното просвещение осъществява по непряк начин управлението и надзора на училищата като членовете му се избират заедно от общинските съветници по реда, предвиден в избирателния закон за общинските съвети. Училищното настоятелство се грижи за правилното събиране и изразходване на училищните суми, за образуване на фондове, съставя училищния бюджет и го представя на общинския съвет за утвърждаване, назначава учителите и обслужващия персонал в началните училища. През 1934 г. с наредба на Министерството на народното просвещение училищното настоятелство се ликвидира като орган, който защитава автономията на училището и се превръща в общинска комисия със съвещателни функции като председател е кметът на общината, членове – директорите на училищата, свещеникът, общинският лекар и един гражданин, посочен от общинския съвет. <https://bg.wikipedia.org/wiki/>

Почти половин век по-късно този орган е възстановен в системата на народната просвета в специално създаден нормативен документ – „Правилник за устройството и дейността на съветите за народна просвета и училищните настоятелства“ (1981 г.). Целите и правомощията му са ориентирани към координиране работата на обществеността за осъществяване на учебно-възпитателните задачи на училището. Обсъжда проблемите, взема решения и прави предложения пред съответните органи и организации по перспективите за развитие на детските градини и учебните заведения, подобряването на материалната база, създаването на местни учителски и стопански кадри, професионалното ориентиране, професионалната подготовка на учениците и настаняването им на работа. Съдейства за организирането и провеждането на извънкласната и

извънучилищната дейност, спортните занимания и отдиha на учениците. Председателят е член на учителския съвет, а в състава му влизат видни представители на обществеността, стопански и обществени ръководители, дейци на науката и културата. /<https://bg.wikipedia.org/wiki/>

Законът за предучилищното и училищното образование запазва легитимното съществуване на училищните настоятелства като доброволни и независими сдружения, сформирани по инициатива на директора, на родители или на общественици. Важно е обаче да се отбележи, че основната дейност на настоятелствата е не контролна, а съдействаща и подпомагаща – грижа за материалното осигуряване на образователната институция, привличане на допълнителни финансови и материални средства, участие при избора на учебници, съдействие при организиране на ученическото хранене, осигуряване на транспорт и решаването на други социално-битови проблеми на учениците и учителите, организиране на обучения на родителите по въпросите на възпитанието и развитието на техните деца; осъществяване на програми по проблемите на децата и учениците, за заниманията по интереси, организиран отпочив, туризъм и спорт, организиране на обществеността за подпомагане на училището и др. [Закон за ..., 2016]

На пръв поглед между едновременно съществуващите в Закона за предучилищното и училищното образование органи – училищно настоятелство и обществен съвет съществуват функционални съвпадения. „Общественият съвет е допълнителна нова структура, която дублира функции и дейности на вече съществуващи обществени структури за контрол и консултиране в образованието, каквито са училищните настоятелства и обществените съвети по образование“. [Развитие на общественото начало ...]: Поради това професионалният интерес на педагогическата колегия за ролята на Обществените съвети в управлението на българското училище две години по-късно е голям.

Целта на настоящото проучване е да се установи мнението на учители, работещи в системата на училищното образование относно дейността на обществените съвети. В проучването участват 100 учители, преподаващи в различни училищни етапи и степени. Те са от различни региони на страната, на различна възраст и с различен професионален опит, вариращ от млади и новоназначени учители, до такива, на които предстои пенсиониране.

За проучване на мнението на учителите е приложен методът SWOT-анализ. От участниците в проучването се изисква да посочат в свободен текст силните и слабите страни на обществените съвети в училищата, в които работят; възможностите, които виждат пред дейността им, както и заплахите пред ефективната им работа.

За анализ на резултатите е използван количествен и качествен контент-анализ. Качественият анализ представлява смислово обединяване на изказаните мнения в категории, като са изведени най-често посочваните видове мнения. Количественият анализ на мненията е изразен в проценти. Те показват, колко от изследваните учители са изказали мнението съответния вид. На качествен анализ подлежат мненията във всяка от категориите, които са изказани от над 50% от изследваните учители. Изчислен е усредненият ранг на категорията мнения, както и този на видовете твърдения в категорията. Усредненият ранг представлява средна стойност, изчислена на база местата, които съответното смислово твърдение заема сред изказаните от всеки учител такива. Тъй като немалко изследвани са изказали сходни мнения в съответната категория, усреднените рангове на някои твърдения са близки по стойност.

Проучването има пилотен характер и основната му цел е да се прецени цялостната нагласа на учителите към статута и дейността на обществените съвети. Ето защо резултатите са представени обобщено за цялата извадка. В перспектива, изследването ще се разшири по отношение на анализ на резултатите съобразно вида училище, населено място, пол, възраст и трудов стаж на изследваните учители. Освен това допълнително ще се изследват и анализират предпоставките и конкретните причини за изказване на определени мнения – нещо, което SWOT-анализът не позволява.

## РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

При определяне на силните страни на обществените съвети, изследваните са формулирали мнението си в рамките на средно 2,32 твърдения. При определяне на слабите страни твърденията са средно 2,84, на възможностите – 1,24, а на заплахите –1,52. Вижда се, че изследваните учители диференцират статуса и дейността на обществените съвети най-вече в опозицията „силни-слаби страни” и то с посочване на повече слаби, отколкото силни страни. В допълнение, учителите формулират повече заплахи, отколкото възможности пред дейността на обществените съвети.

Изтъкнатите от респондентите силни страни на обществените съветимогат да се разпределят в три категории – съдействат за подобряване на взаимодействието между училище, семейство-местна общност; оказват помощ в администрирането на образователния процес; имат обществена значимост (Таблица 1).

**Таблица 1.** Силни страни на обществените съвети (% на посочилите и усреднен ранг на мнението)

№	Силни страни	%	Усреднен ранг
<b>I.</b>	<b>Подобряване на взаимодействието</b>	<b>87</b>	<b>1,12</b>
1.	Подобрява се родителската ангажираност	87	1,08
2.	Включва хора от общността	75	1,82
3.	Допринася за екипна работа	51	1,46
<b>II.</b>	<b>Помощ в администрирането на образованието</b>	<b>72</b>	<b>1,76</b>
1.	Вземане на общи решения	75	1,48
2.	Помощ при решаване на проблеми	72	1,78
3.	Осъществяване на контрол	72	1,65
4.	Подпомага ръководството	52	2,21
<b>III.</b>	<b>Обществена значимост</b>	<b>63</b>	<b>1,66</b>
1.	Допринася за авторитета на училището	63	1,66

Най-много учители (87%) са оценили като силна страна на обществените съвети възможностите за подобряване на взаимодействието с различни заинтересовани страни. Като приоритет в това отношение е изтъкнато подобряването на родителската ангажираност – посочено от всички 87 учители, изказали мнения в тази категория и поставено на първостепенно място в изказванията им (средно на 1,08 място) (Таблица 1).

Значима част от учителите оценяват положително възможностите, които дават обществените съвети за включване на хора от общността. Такова мнение е изказано от общо 72 учители (72%), като 75% от изказалите мнение в тази категория считат, че вземането на общи решения е важно предимство на обществените съвети. Потвърждава го и приоритетността на това мнение – между първото и второто място в изказванията. Макар и с много малко над 50% (51%) считат, че обществените съвети подобряват екипността в образователната институция. От друга страна, утвърждаването чрез работата на обществените съвети на екипния принцип на работа, може да се приеме за важно за учителите, тъй като те го поставят средно на 1,66 място в своите отговори (Таблица 1).

В аспекта на оказването на помощ в администрирането на образованието – посочено като силна страна от 72% от изследваните, се определя вземането на общи решения (75% от изследваните, които го поставят средно на 1,48 място). 72% считат, че силните страни на обществените съвета са предимно участието им при решаване на проблеми и контролът, който

осъществяват. Второто, според учителите, е по-важната им функция, тъй като е поставено на по-предни места в изказванията им (Таблица 1). Учителите оценяват положително участието на общественния съвет в одобряването на учебниците, подобряването на учебните програми и на образователната среда.

Като друга силна страна на обществените съвети е изтъкната обществената им значимост от гледна точка на утвърждаването на авторитета на училището. Макар, че е посочена от 63% от изследваните – което е по-малко в сравнение с другите категории силни страни, явно ролята на обществените съвети за утвърждаване на положителния имидж на училището, е важна за учителите, тъй като те го поставят между първото и второто място (Таблица 1).

Мнението на учителите за слабите страни на обществените съвети се обобщава в три основни категории – формализъм, завишени правомощия и характеристиките на участващите субекти (Таблица 2).

**Таблица 2.** Слаби страни на обществените съвети (% на посочилите и усреднен ранг на отговора)

№	Слаби страни	%	Усреднен ранг
<b>I.</b>	<b>Формализъм</b>	<b>96</b>	<b>1,36</b>
1.	Избира се/съществува формално	95	1,14
2.	Не работи ефективно	92	1,56
3.	Няма особено влияние	88	1,88
4.	Не провеждат заседания	79	2,06
5.	Повече организационни, отколкото съдържателни функции	65	1,73
<b>II.</b>	<b>Завишени правомощия</b>	<b>86</b>	<b>2,41</b>
1.	Пряка намеса на родителите в работата на учителя	84	2,14
2.	Нормативно наложена структура	78	1,34
3.	Завишени контролни функции	77	1,68
<b>III.</b>	<b>Участващите субекти</b>	<b>85</b>	<b>1,14</b>
1.	Членовете не са (достатъчно) компетентни	85	1,08
2.	Избират се хора, които не познават образованието	83	1,16

Значителен процент от изследваните – 96%, са на мнение, че обществените съвети съществуват формално и не успяват да изпълнят вменените им функции. Почти на първо място (средно 1,14) изследваните твърдят, че обществените съвети се избират и съществуват формално. 92% посочват, че те не работят ефективно, поставяйки това твърдение между първото и второто място. 79% уточняват, че не се провеждат планираните и задължителни по закон заседания. 88% заявяват, че обществените съвети нямат особено влияние, като 65% подчертават че те изпълняват повече организационни, отколкото съдържателни функции. Последното се определя като важен недостатък, предвид че изследваните го поставят средно на 1,73 място (Таблица 1).

Също значителна част от изследваните учители – 86%, определят като силен недостатък на обществените съвети завишените им по силата на нормативната база правомощия. Макар, че като цяло тази категория твърдения попадат след второто място, мнението, че те са административно наложена структура, е доста влиятелна – такова мнение са изказали 78% от изследваните, но на предни места (средно 1,34) (Таблица 2). Респективно, недобре приети от учителите са и завишените контролни функции на обществените съвети. Макар, че го приемат за силна страна на техните правомощия (Таблица 1), контролът – в степента, в която е вменен на обществените съвети от действащите нормативи, се счита от учителите и за слаба тяхна страна (Таблица 2).

Като подчертано слаба страна на обществените съвети учителите считат и участващите в тях субекти. Те подлагат на съмнение компетентността на избраните в тази структура, както и съпричастността им към проблемите на образованието ( Таблица 2).

Възможностите пред дейността на обществените съвети учителите формулират по-скоро като препоръки, отколкото като видими перспективи (Таблица 3).

**Таблица 3.** Възможности пред обществените съвети (% на посочилите и усреднен ранг на отговора)

№	Възможности	%	Усреднен ранг
<b>I.</b>	<b>Организационни</b>	<b>73</b>	<b>1,06</b>
1.	Да работят по-отговорно, дисциплинирано	70	1,02
2.	Да не работят формално	68	1,14
3.	Да работят по-активно	65	1,08
<b>II.</b>	<b>Материална подкрепа</b>	<b>71</b>	<b>1,18</b>
1.	Осигурява финансова подкрепа за училището	71	1,18

Най-висок процент респонденти (70%) посочват, че за да използват възможностите, дадени им от закона, обществените съвети трябва да работят по-отговорно и да бъдат дисциплинирани в ангажиментите си. Това е и мнението, което е на първостепенно място в изказванията на изследваните учители (Таблица 3).

„Да не работят формално” и „да работят по-активно” са мнения, които имат общ контекст. „Да не работят формално” учителите препоръчват предимно по отношение на действителното участие на обществените съвети в администрирането на образователния процес – организация, контрол и подпомагане на учебната дейност. Под „да работят по-активно” учителите разбират да се включва по-активно в организирането и провеждането на мероприятия и инициативи на училището.

Очевидно и самите учители нямат ясно разбиране за възможностите на обществените съвети. Те намират, че основните им възможности са свързани с осигуряване на определени финансови средства за развитието на училището чрез спонсорства и осигуряване на средства – посочено от 71%, при това на почти първо място (Таблица 3).

Заплахите са изтъкнати от учителите като застрашаващи тяхната и на училищната институция сигурност вследствие от дейността на обществените съвети (Таблица 4).

**Таблица 4.** Заплахи пред обществените съвети (% на посочилите и усреднен ранг на отговора)

№	Заплахи	%	Усреднен ранг
<b>I.</b>	<b>За дейността на училището</b>	<b>86</b>	<b>1,36</b>
1.	Некомпетентно вмешателство в работата на училището	78	1,42
2.	Уредени отношения, работа под натиск	73	1,23
3.	Участие в атестирането на учителите	65	1,18
4.	Участие в разходването на бюджета	63	1,28
<b>II.</b>	<b>Формализъм</b>	<b>82</b>	<b>1,12</b>
1.	Решенията им имат формален характер	81	1,06
2.	Ненужни/излишни са	58	1,34

В този смисъл те определят тази заплаха в два аспекта – заплаха за дейността на училището и заплаха поради вече определения от тях формален характер на тяхното съществуване и функциониране.

Заплахите за дейността на училището са описани предимно от гледна точка на вече споделените опасения за некомпетентността на участниците в обществения съвет, а от там – от нездравото им вмешателство в дейността на училището – посочено от 78% от изследваните (Таблица 4). Не по-малки са опасенията (те са и по-приоритетни в представите на учителите), че обществените съвети са необективни, тъй като са формирани чрез уредени отношения и работят под натиск или директен „диктат“ на директора – мнение изказано от 73% от респондентите и то предимно на първите места.

Учителите „виждат“ явна заплаха в това, представителите на обществения съвет (вече нееднократно описани като некомпетентни и нямащо представа от проблемите на образованието) да участват в атестирането им, както и да се намесват във финансовото управление на училището. Такива опасения присъстват в отговорите на над 60% от изследваните и то все около първото и второто място (Таблица 4).

По отношение на формализма, като заплаха пред дейността на обществените съвети, изследваните учители твърдят, че обществените съвети не проявяват воля да вземат и прилагат собствени решения, а се съобразяват с „лобита“, „интереси“ и/или „директора“. Значителен процент изследвани (58%) категорично посочват, че обществените съвети са „ненужни“ или „излишни“.

## ИЗВОДИ И ОБОБЩЕНИЕ

Резултатите от прочуването са достатъчни за формулирането на някои най-общи изводи относно нагласите и мнението на учителите към статута и дейността на обществените съвети. Прави впечатление, че учителите са открили повече слаби страни и заплахи пред дейността на обществените съвети, отколкото силни страни и възможности. Това показва, че за учителите предимствата на обществените съвети са по-малко в сравнение с недостатъците в дейността им. От тук произтича и изводът, че учителите не виждат особена полза в дейността на съветите.

Все пак определени ползи има и учителите ги формулират най-вече в аспекта на сплотяването на заинтересованите образователни и обществени субекти, издигане на авторитета на училището, както и по отношение на възможността училището да бъде подпомагано и контролирано в дейността си от външни за него лица.

Не бива да се пренебрегва фактът, че изследваните учители не познават в достатъчна степен дейността на обществените съвети. Традиционно – както към всяко нововъведение в образователната система, те са предубедени, изявяват недоверие и скептицизъм. Особено остро в проведеното проучване проличава съмнението на учителите относно обективността и надеждността на избора и реалното функциониране на обществените съвети, компетентността и заинтересоваността на участниците в него, реалната възможностна обществения съвет да защитава интересите на училищната институция обективно и безпристрастно.

## References:

1. Razvitie na obshtestvenoto nachalo v upravlenieto na uchilishteto - Godishnik na Shumenski universitet "Episkop Konstantin Preslavski". t.HH D. Pedagogicheski fakultet. Sh., 2016. S. 847-856.
2. Zakon za preduchilishtnoto i uchilishtnoto obrazovanie (Obn. - DV, br. 79 ot 13.10.2015 g., v sila ot 01.08.2016 g.; br. 24 ot 16.03.2018 g., v sila ot 23.05.2018 g.)
3. Pravilnik za sazhdavaneto, ustroystvoto i deynostta na obshtestvenite saveti kam detskite gradini i uchilishtata (Obn. - DV, br. 75 ot 27.09.2016 g.)
4. <https://bg.wikipedia.org/wiki>