



## REGIONAL SCHOOL INSPECTORS IN THE EDUCATIONAL LEGISLATION OF THE PRINCIPALITY OF BULGARIA

**Abstract:** This article presents a study of the regulations and the functioning of the school inspectorate in the Principality of Bulgaria. The chronological framework outlines the period after the Liberation of Bulgaria (March 3, 1878) until the Unification (September 6, 1885). The article traces the changes in the laws during the complex political and economic situation of the country, which was divided into two parts, while studying the development of the management structure of education in the Bulgarian principality.

The purpose of the article is, in the context of historical events, to trace the establishment and consolidation of the inspectorate as a management body.

### Author information:

**Siyka Koleva**

PhD student

at Konstantin Preslavsky – University of Shumen

✉ [siyakoleva@abv.bg](mailto:siyakoleva@abv.bg)

🌐 Bulgaria

### Keywords:

inspectors, education, management and control

**19** февруари (3 март) 1878 г. – подписан е Санстефанският мирен договор. Освобождението и признаването на държавността поставят на нова основа развитието на нацията. Стремез към обновление засяга всички сфери на политическия, икономическия и културния живот, духовната област и образователната дейност. След сбъдването на мечтаната свобода следва пагубният Берлински договор от 1 (13) юли 1878 г., който разкъсва страната – на север от Стара планина се създава Княжество България, на юг, като васална на султана провинция, се установява Източна Румелия. Договорът разпорежда деветмесечен престой на руските войски в Княжеството. Назначен е руски императорски комисар – княз Александър Михайлович Дондуков-Корсаков, с функциите на глава на държавната организация. „Висш изпълнителен орган на властта стана Централното управление към императорския комисар. То пък изпълняваше функцията на правителство. Състоеше се от шест отдела, които представляваха централните държавни учреждения (министерствата)“ [11: 223]. Начело на Дирекцията на просвещението и духовните дела застава Марин Дринов – професор по история от Харковския университет. Според чл. 4 от договора, събрание от първенци трябва да изработи Органически устав на княжеството – документ, чието име напомня за юридическа зависимост. „В самото заглавие те зачеркнаха думата „Органически устав“, който се считаше в дипломатическия език в Изток като термин на васалност, и я замениха с името „Конституция“ [8: 86]. На 16 април 1879 г. е утвърдена и влиза в действие Търновската конституция. Основният закон чертае пътя на Княжество България, като полага основите на свободолюбиво развитие, възпитава народа в почитането на закона и гарантира правото му на образование. На следващия ден, 17 април, Великото народно събрание определя за български владетел Александър Батемберг – немски принц, който с името княз Александър I Български управлява държавата от юни 1879 г. до август 1886 г. 28 юли 1879 г. – в столицата на Княжеството, София, излиза брой 1 на „Държавен вестник“. В него е публикуван и Указ № 1, с

който князът назначава първия Министерски съвет на България с председател Годор Бурмов. Бурмов е министър на Вътрешните дела, като междуременно е натоварен и с управлението на Министерството на Просвещението. С Указ № 44, публикуван в брой втори на Държавен вестник, за Министър на Народното Просвещение е назначен Георги Атанасович.

Откъснатата от Санстефанска България Източна Румелия се управлява от генерал-губернатор, назначен от султана и одобрен от страните, подписали договора. От 1879 до 1884 г. главен управител на автономната област е Александър Богориди, турски сановник от български произход. Според чл. 22 от Берлинския договор областта е под руска окупация в продължение на девет месеца. Съгласно чл. 18 е създадена европейска комисия, която, в рамките на три месеца, да изработи устройството на Източна Румелия [15]. Органическият устав става факт на 14 април 1879 г. „Наместо турския вилает с привилегировано положение, който дипломатията бе кроила в Берлин, образувала се бе една фактическа свободна държава с конституционен режим и с българска национална физиономия“ [8: 460]. Първото източнорумелийско правителство се състои от петима директори (министри). Областта е разделена на шест окръга (префектури). Министър на просветата е Йоаким Груев.

В тази сложна политико-икономическа обстановка прохожда българската образователна система. Наред с надеждата и опиянението от свободата, царят следвоенна разруха и повсеместна горест по раздробена България. Общонародните възрожденски идеали са затъмнени от политическо съперничество. Материален недоимък затормозява домакинствата и общините, от което страда и просветното дело. Образованието в Княжество България и в Източна Румелия върви в различни посоки и въпреки затрудненията се развива така, че предизвиква уважението на външните наблюдатели.

Първият законодателен акт на Дирекцията на просвещението, който установява отличителните признаци на образователната система, конкретизира ръководните ѝ нива и определя мястото и ролята им в управлението на просветното дело, е „Привременен устав за народните училища“, утвърден на 29 август 1878 г. Първият дял на Устава определя вида, целта и задачите на училищата. Вторият дял регламентира ръководството на учебните заведения на три степени. Първа степен и централен орган на управление е Дирекцията на народното просвещение. За изпълнение на нейната контролната функция се създават регионални държавни училищни органи – училищни инспекторати. На второ управленско ниво действат регионални органи с обществено участие – Окръжни училищни съвети. Третото ниво в управлението е административната община. „Във всяка губерния от Българското княжество се назначава по един окръжен инспектор, на когото се доверява управлението на учебната част във всички народни училища в губернията“ (чл. 41) [7: 16].

Като притурка към „Привременния устав“ М. Дринов изработва „Инструкция за окръжните инспектори“, която посочва правомощията и задълженията им. Освен че поставя основите на училищния инспекторат у нас, „Инструкцията“ служи и за база на правилниците за инспекторската служба, които се появяват по-късно. Според чл. 1, „под надзора на окръжните инспектори се намират всички народни – градски и селски – училища според привременния устав на тия училища“. Основна задача на инспекторите е да обикалят определените им губернии, да подбуждат местното население да открива училища и да издирват способни учители, „да посещават училищата в учебното време поне два пъти в годината и да залагат за добрия им вървеж“ [4: 75]. Тяхно задължение е да следят за правоспособността на учителите, за професионалните и нравствените им качества, за авторитета им сред учениците и обществото, както и за достойното възнаграждение на техния труд. Окръжните инспектори трябва да подпомагат учителите с по-малък опит, като имат правото да подлагат на изпит „ония учители, които нямат доказателство за способността си в преподаването“ (чл. 6) и да уволняват „неисправимите и неблагоприятните“ (чл. 7) [пак там: 76]. Инспекторът съблюдава за точното изпълнение на назначената програма и за добрия контрол на учениците в своя окръг. След

съгласуване с учителите и училищното настоятелство, както и в съгласие с Управлението на народното просвещение, окръжният инспектор определя началото и края на учебната година, броя на празниците, времето на ваканциите и часовете на уроците „според местните условия, климата, главните занятия на жителите“ [пак там: 77]. Снабдяването на учители и ученици с учебни пособия е също грижа на инспектора, който трябва да оказва влияние върху общините да осигуряват нужните „поучителни и полезни книги“, а ако нямат финансовата възможност за това, да търси подкрепата на Управлението. Задълженията на окръжните инспектори са свързани с отварянето на нови училища, където има нужда, и подобряването на съществуващите. Те трябва да се грижат за външното и още повече за вътрешното устройство на образователните институции – педагогическа дейност и хигиена. При невъзможност на общините да поддържат училищата или след поражения от природни бедствия, инспекторите отговарят да бъде осигурена незабавна помощ от Управлението на народното просвещение. Редовното плащане, както и обезпечаването на материални възнаграждения и награди за „усърдните и примерни учители“ е отново грижа на инспектора [пак там: 78]. Окръжните инспектори са пряко подчинени на Управлението на народното просвещение, като в същото време притежават и званието „съвещателен член“. Освен правото на глас в Управлението, те имат същото право и задължение спрямо заседанията на училищните съвети по места (чл. 27), като инспекторът може да свиква и извънредно заседание на съветите, както и учителски събори [пак там: 79]. „В края на учебната година инспекторът е длъжен да представи в Управлението на Народното Просвещение подробно изложение за състоянието на народните училища в учебно и икономическо отношение ...“ (чл. 33) [пак там: 80].

Нормативната база на инспекторския надзор се променя в търсене на по-ефективно управление на образователната система. Преобразуванията се потвърждават с нови документи. На 3 октомври 1878 г. княз А. М. Дондуков-Корсаков утвърждава „Привременни правила за реалните училища“. Според т. 12, инспекторът и негов помощник, избран между учителите, контролират учебната част и вътрешния ред на училището. Инспекторът е длъжен да „избира преподаватели, да разпределя учебните предмети между тях, да наглежда и ръководи преподаването и възпитанието, да наглежда поведението и успехите на учениците в училището“ (т. 13). Той председателства педагогическия съвет, който се формира от преподавателите във всяко училище и в който се обсъждат „всички въпроси, които се отнасят до учебната и възпитателната част на училището“ (т. 14) [пак там: 89]. На базата на посочените задължения на инспектора може да се направи заключението, че той изпълнява функциите на директор на реалното училище, като е пряко подчинен на Отдела на народното просвещение.

В петте губернии на Княжеството действат петима окръжни инспектори. Обемът на работата им е огромен и на 18 май 1879 г. е издадено „Постановление на императорския руски комисар за инспекцията на народните училища“, според което страната се разделя на 15 учебни окръга. Във всеки окръг се назначава по един инспектор, който има задължението да обикаля своя район и да изпълнява задължения, съгласно утвърдената с Постановлението „Особена инструкция за окръжните училищни инспектори, дадена от управляващия Отдела на народното просвещение и духовните дела на 30 април 1879 год.“. В т. 2 на „Особената инструкция“ се подчертава отговорността на окръжния инспектор, заложена още в притурката към „Привременния устав“ от 1878 г., да обиколи всички малки и големи населени места, за да се запознае със състоянието на училищните дела. От инспектора се изисква да се погрижи за избирането на училищни настоятелства. Негова отговорност е също да подтиква общините да откриват училища или да ремонтират сградите на съществуващите, както и да ги снабдяват с всички необходими принадлежности. Под опеката на инспектора са училищните разходи – той трябва да съдейства на общините да си съставят бюджети за издръжката на училищата, в които да са предвидени всички средства за дейността през учебната година, включително и редовното изплащане на учителските заплати (т. 6). Също негово задължение е да осигури учители (т. 7).

Основно направление в дейността на инспектора е изготвянето на седмичната програма поотделно за всяко училище, като се имат предвид особеностите му. Важно задължение е изготвянето на годишните отчети – не по късно от месец август инспекторът трябва подробно да докладва за всичко в своя учебен окръг (т. 9) [пак там: 106, 107]. В качеството си на регионални държавни органи за управление и контрол, окръжните инспектори имат основен принос за развитието на училищната мрежа. Може да се каже, че те провеждат държавната политика, свързана с изграждане на образователна система, като съчетават централизацията с местна автономия при управлението и стопанисването на училищата.

„Особената инструкция“ определя под надзора на окръжните инспектори да бъдат само първоначалните и двукласните училища. За четвъртокласните правителствени училища, на 28 април 1879 г., са утвърдени „Привременни правила“ – „В някои градове от Българското Княжество, в които е потребно да има четвъртокласни народни училища, а местното население няма средства да ги поддържа, отварят се правителствени четвъртокласни училища, които ще се поддържат от общите приходи на Българското Княжество“ (т. 1) [пак там: 107]. Инспектор на тези училища е един от двамата старши учители, които заедно с двама младши учители преподават учебните предмети, така че „инспекторът да взема не повече от 18 урока, а всеки друг от учителите – не повече от 26 урока през седмицата“ (т. 5). Инспекторът е началник на училището и председателства учителския съвет, като има последната дума за всички решения. За разлика от окръжните училищни инспектори, които отчитат своята дейност веднъж годишно, инспекторът на четвъртокласно правителствено училище има отговорността на всеки три месеца да докладва за състоянието на училището, а в края на учебната година представената на Отдела информация трябва да е подписана от всички щатни учители (т. 13) [пак там: 108, 109].

Марин Дринов е убеден, че в основата на доброто образование стоят уменията на учителите и възлага на окръжните училищни инспектори грижата за професионалната им подготовка, за тяхната компетентност и качества за педагогическа работа. Инспекторите контролират учебната дейност и методиката, проверяват квалификацията на учителите и се грижат за повишаването ѝ – задължение, което е регламентирано в отделни „Правила за привременните педагогически курсове“. „Правилата“ разширяват контролната дейност на окръжните инспектори и я допълват с отговорността да ръководят педагогически курсове за „всички селски учители, които инспекторът намира неопитни и слабо пригответени за делото си“ [пак там: 115]. От инспекторите, ръководители на педагогически курсове, се иска: „да съобщават на слушателите си общи педагогически правила за реда, разпределението на класните занятия, класната дисциплина и за поддържането на школските дневници и списъци; да запознават слушателите си с най-добрите начини, по които се изучават преподаваните в първоначалните училища предмети; да ги запознават с най-добрите учебници и учебни пособия; да съобщават и други полезни знания, каквито те намерят необходими за слушателите си“ (т. 8) [пак там: 115]. Право и задължение на инспектора е да даде свидетелства за завършване на участниците и да изпрати подробен отчет за постигнатите резултати в Отдела на народното просвещение.

В рамките на около година, под ръководството на професор Марин Дринов, са приети голям брой нормативни актове за устройството на инспекторската служба като държавен орган за управление и контрол на проходащата образователна система. През пролетта на 1879 година Княжество България става самостоятелно съществуваща държава с независимо управление. М. Дринов се оттегля от поста си. Образователната система се ръководи и гради от наследниците му.

От 26 март 1880 година до 24 ноември 1880 година начело на Министерството на народното просвещение е Иван Гюзелев. По негово предложение, в Народното събрание е внесен законопроект, който на 21 май 1880 г. е приет с името „Закон за материалното поддържане и учебното преустройство на училищата“. С Указ № 226 Княз Александър I

утвърждава този закон, както и Закон за административното разделяне на Княжеството, който ще окаже влияние върху териториалното разпределяне на учебните области и върху инспекторската служба. Според новото административно деление петте губернии се унищожават, съществуващите 31 окръга се преустройват териториално, броят им се намалява до 21 и се „пренаричат“ окръжия, които са непосредствено подчинени на Правителството [19]. Законът на Иван Гюзелев прави промени в структурата на образователната система, свързани с видовете училища и програмите им, утвърждава принципа за единство и приемственост на образователните степени (чл. 7 – чл. 10) и ангажира държавата със защитна функция спрямо учителите (чл. 5 и чл. 6). Законът не разглежда дейността на инспекторите [17].

От декември 1880 г. до април 1881 г. министерството се оглавява от Михаил Сарафов. Месец след встъпването си в длъжност, той издава „Инструкция за управлението на държавните учебни заведения в Княжество България“, която разглежда управлението на училището, преподаването и правата и задълженията на учениците. За началник на училището е определен директорът, който е отговорен за доброто му развитие във всяко отношение (чл. 3). Негово задължение е всеки месец да изпраща рапорт в министерството, а в края на учебната година – подробен годишен отчет (чл. 5 и чл. 6). В този документ за първи път се представя и длъжността на „класните учители“, които се назначават от директора за всеки клас – „за редовното водене на дисциплината и за по-голям порядък във възпитателната деятелност на училището“ (чл. 21) [24]. Въпреки че този документ не разглежда дейността на инспекторите, ролята и участието им в управлението са очевидни. Като представител на министерството на просвещението и държавен регионален орган за управление на образователната система, окръжният училищен инспектор е ключова фигура във взаимоотношенията училище – централна власт.

Задълженията на инспекторите са уточнени в следващ нормативен акт – „Инструкция за окръжните училищни инспектори“, която още повече подчертава централизирането в управлението на училищната дейност. Обширният документ е обнародван в Държавен вестник и излиза през март 1881 година в шест броя на изданието. В последния от тях, от 28 март, е публикувано и Окръжно № 945 до господа училищните инспектори, подписано от министър Сарафов, от главния секретар, д-р Константин Иречек и от началника на отделението, С. Вацов. Във възванието към инспекторите законодателят декларира: „Първоначалното обучение е основата на всичкото общонародно благоденствие и всичкия обществен и домашен напредък у всеки един народ. Възвишението му до надлежната степен, всевъзможното му улеснение и всеобщото му разпространение трябва да е една от първите грижи на едно просветено правителство и на един събуден народ“. Полагането на стабилните устои може да стане с „една честа и веща инспекция“. За целта министерството на народното просвещение издава инструкция, в която определя следните задължителни условия: „Честото обикаляне по окръга и редовното му изучение, неизбежно за познаване на училищата, ще бъде от сега нататък едно от най-важните занятия на инспекторите ...“ [25].

Представената в Окръжно № 945 просветна мисия на инспектора е конкретизирана в Инструкцията. В чл. 1 от нея се постановява, че държавният контрол в училищата в Княжество България се върши от Министерството на народното просвещение чрез окръжните училищни инспектори. Отговорността за общинските училища, за частните учебни заведения, както и за общинските трикласни училища се носи от инспектора (чл. 2 и чл. 3). Най-важното негово задължение е да се грижи за изпълнението на законите, а най-отговорната му функция е да представлява Министерството в своя учебен окръг, както и да ръководи цялото първоначално обучение в него (т. 1 и т. 2 от чл. 6). Инспекторът е длъжен да информира Министерството „за вървежа на учебното дело в неговото окръжие“, както и да предоставя статистически и икономически сведения (т. 12 и т. 13 от чл. 6). В чл. 14, 15, 16 и 17 са уточнени сроковете и начинът за предоставяне на сведенията, а именно: веднага – за неотложни случаи, всеки месец



– за това кои училища са посетени, за заплащането на учителите, посещаемостта от учениците, необходимостта от държавна помощ и в края на учебната година – годишен доклад. В годишното изложение, най-късно до 1 септември, училищният инспектор трябва да представи статистика на училищата и учителите, информация за материалното състояние, данни за приложението на учебната програма, посещаемостта, сведения за откриването на неделни училища и други учредения за продължаване на образованието [24].

Инспекторът е длъжен да предприема обиколки на своя район три пъти през годината (чл. 25). Преди да започнат учебните занятия той трябва да провери състава на учителите и материалното състояние на училищата. При обиколката през зимата се проследява изпълнението на дадените в началото на годината предписания, избира се училищно настоятелство и се прави ревизия на сметките, преглежда се състоянието на училищната сграда. Третата задължителна обиколка, през пролетта, цели контрол върху резултатите на учениците. Инспекторът ги препитва, за да провери крайния изход от процеса на преподаване и след това определя датите на годишните изпити. Негов ангажимент е и да се опита да убеди населението в своя район да поддържа „едно околийско или окръжно по-горно училище за тия деца, които са свършили първоначалното учение в селото си и искат да продължават науките си в класовете“ [24а].

Под надзора на инспектора са разходите на общините за образование. Той следи те „да не харчат за своите училища извън силите си и да не се впускат без нужда в предприятия, които биха им докарали голям дефицит“ (чл. 40) и наблюдава източниците на финансиране – приходите от недвижими имоти и църковните приходи, подаръците, данъците в пари или в натура, отпусканите правителствени помощи. Под неговата опека са учителските заплати – освен редовното изплащане на възнаграждението, той проследява и точното спазване на определената в договора между общината и учителя сума, както и достатъчния ѝ размер (чл. 61 – чл. 63) [24б].

Документът постановява задължения на окръжния инспектор по отношение на училищните настоятелства. Той одобрява състава на настоятелите, избран от общината (чл. 68 и чл. 70), като носи особена отговорност за стопанисването на селските училища (чл. 71). Длъжен е да следи за злоупотреби и своевременно да информира министерството, за да бъдат виновните „строго преследвани“ от съдебната власт (чл. 77). Инспекторът е и арбитър при спорове между учителите и настоятелите (чл. 78).

В Инструкцията законодателят подробно се спира на училищните сгради, които трябва „да изпълняват всички изисквания на педагогиката“, заявявайки че „От преподаването в тъмни, ниски, нечисти и вредни за здравето колиби и килии не може много да се очаква“ (чл. 79). Дадени са указания за местоположението на училището в населеното място, за външната и вътрешната му уредба, за добрата хигиена и отоплението през зимата, за изграждането на отделения на открито. Отговорностите на инспектора са свързани със задължителен контрол на зданията по време на неговите обиколки. Той трябва да проследи за наличието на влага, за компрометиран покрив и други опасности и да накара общината незабавно да отстрани всички проблеми [24в].

Инспекторът носи отговорност за назначаването на подготвени кадри в училищата, като проверява и одобрява всяко лице, избрано от общината. Съгласно чл. 113, квалификацията на учителите трябва да е придобита в редовен педагогически курс, със завършването на трикласно училище или в привременните педагогически курсове. Точка „г“ на същия член дава право на инспектора да издава издава свидетелства за учителска правоспособност, които имат тежестта и стойността на документ от педагогически курс. В същото време инспекторът може да подлага на изпит учителите, „които нямат доказателства за способността си в преподаването“ и да ги задължава да посещават привременните педагогически курсове, за да се „поусият“ (чл. 131). В случаите когато се налага отсъствие на учителя извън дните на ваканцията и извън разрешените

от настоятелството до пет пъти през годината по четири дни, училищното настоятелство трябва да поиска разрешение от инспектора (чл. 121). Окръжният инспектор осигурява правната защита на учителите в случаите когато са нарушени нормите, регулиращи отношенията между общината и преподавателите. При неоправдано отстраняване от работа учителят може да се обърне към инспектора за изясняване на случая (чл. 123). От друга страна, ако учителят не изпълнява задълженията си, Инструкцията позволява на инспектора, в съгласие с училищното настоятелство, да го уволни (чл. 127 и чл. 130). В допълнение на това право и отговорност, инспекторът, след разрешение на Министерството, може и да забрани на дадено лице да учителства (чл. 132). Окръжният инспектор има право да свиква учителски събрания през почивните дни, като е длъжен да докладва на Министерството за обсъжданията (чл. 134) [24г].

Законодателят изисква в обучението на учениците да се следва предписаната програма (чл. 137), остарелите методи са забранени, а учителите, които не преподават по звучната метода, се отстраняват от работа (чл. 138). Отговорност на инспектора е да следи с особено внимание началната подготовка на децата – четене, писане, смятане, и да контролира учителите да не преподават на учениците знания, неподходящи за възрастта им (чл. 139 и чл. 141). Учебниците и училищните пособия също са ангажимент на инспектора и ако не достига финансов ресурс за осигуряване им, той трябва да докладва в Министерството (чл. 140). Училищният инспектор контролира използваните учебници да са единствено одобрените от Министерството и следи за спекулативни цени (чл. 142). Започването и завършването на учебната година се определя от него „според местните обстоятелства, занятията на жителите и климатът“, като началото се поставя в периода от първи септември до първи октомври, а изпитите се определят през май (чл. 144). При задължителните си обиколки окръжният инспектор трябва да проследи в училище да бъдат обхванати всички деца, независимо от техния пол и материално положение, но на възраст не по-малки от шест години (чл. 155 – чл. 158). Негов ангажимент е да следи за развитието на потенциала на по-будните ученици – инспекторът трябва да насърчава способните деца да продължават обучението си, за да станат учители и „други обществени деятели за отечеството“ (чл. 174). От училищния инспектор се изисква „да не пожали труд“ за откриване на библиотеки и читалища, на вечерни училища и допълнително неделно обучение (чл. 175 – чл. 177). При събирането на статистически сведения по време на обиколките си, инспекторът трябва да има информация и за броя на грамотните хора в своя район, за да се проследят резултатите от обучението (чл. 178). Като представител на Министерството, той има грижата и за опазване на културното наследство – длъжен е да прибира за съхранение в местното училище „всякакви старини, надписи, дялани камъни и други“ (чл. 179) [24д].

Инструкцията за окръжните училищни инспектори на министър Сарафов утвърждава централистичния принцип на управление на учебното дело. За разлика от Инструкцията на Марин Дринов от 1878 година, новият документ вече поставя под опеката на инспекторите и чрез тях – на Министерството, частните училища, както и допълнителното обучение. Въвежда се и воденето на задължителна училищна документация. Разширени са функциите на инспектора – той изпълнява административно-правни и организационно-методически дейности. Може да се каже, че по своя обем и съдържание Инструкцията от 1881 година се доближава до закон за образованието, тъй като освен че определя задълженията на инспектора, нормативният документ поставя изисквания към местната власт, училищното настоятелство, учителите, учениците и техните родители. Основен акцент се поставя върху личността на окръжния училищен инспектор – от него се изисква да е посветен на учебното дело, да не жали труд и сили в неотменна грижа за образованието.

В правилата и инструкциите за инспекторската служба, издадени между 1879 и 1882 година, са поставени условия за задълженията и отговорностите на инспекторите, без да се уточнява техният брой. Това означава, че в Княжество България се предполага да действат 21 окръжни училищни инспектори, колкото е броят на окръзите според Закона за

административното разделение на Княжеството от май 1880 година. С Указ № 782 на княз Александър Батенберг от 10 ноември 1882 година се утвърждава Закон за определяне границите на околии в Княжество България. Установява се ново административно-териториално деление на страната. Един месец по-късно, по предложение на тогавашния министър на народното просвещение, Георги Теохаров, е утвърден Закон за разделението на учебните окръжия. Броят и териториалният обхват на окръжията се приемат съгласно новото административно разделяне, което включва 14 окръжия, всяко от които обхваща три до осем околии. Официалният списък включва Софийско окръжие, Търновско, Русенско, Варненско, Видинско, Шуменско, Кюстендилско, Вратчанско (дн. гр. Враца), Плевенско, Силистренско, Ломско, Разградско, Севлиево и Свищовско окръжие [20]. Във всеки окръг има по един окръжен училищен инспектор, като инспекторът на Софийското окръжие има един помощник [21]. Така, независимо че са разпределени в нови райони, в страната следва да ръководят и контролират учебното дело 15 окръжни училищни инспектори.

Обстановката в България след Освобождението е сложна поради липсата на традиции в държавния живот и неразвита политическа система. Сменят се редица правителства. Постът министър на народното просвещение в периода от 1878 до 1885 година се заема последователно от десет различни министри. От юни 1884 до август 1886 година начело на образованието в Княжество България е Рачо Каролов. Настрани от големите бури на политическите събития и от борбите, които партиите водят за властта, Р. Каролов се занимава с въпросите на учебното дело в България и след Съединението на 6 септември 1885 година.

Още с назначаването си министър Каролов е натоварен с очаквания за реформи в учебното дело, които да издигнат българското образование до европейско ниво. В началото на 1885 година той внася два законопроекта, които Народното събрание приема с името „Закон за обществените и частните училища“ и „Закон за окръжните училищни инспектори“.

Законът за обществените и частните училища определя видовете образователни институции – обществени и частни (чл. 1). Обществените се поддържат от общини, околии, окръжия или от държавата и обхващат първоначален и главен курс на обучение (чл. 2). Частните са тези, които се поддържат от вероизповедни общини, съставени от български поданици, или такива, които се отварят от частни лица или дружества (чл. 115). Обществените училища са достъпни за всички деца, като задължителен е първоначалният курс, който е четиригодишен (чл. 3 – чл. 6). Всички родители и настойници са длъжни да осигурят обучението на своите деца от шестгодишната им възраст до приключването на първоначалния курс (чл. 45 и чл. 46).

Задълженията и отговорностите на окръжните училищни инспектори са разгледани във връзка с взаимоотношенията им с общините, училищните настоятелства, учителите и родителите на учениците. Всяка община е длъжна да се грижи за издръжката на училищата си и ако не предвиди достатъчно средства за това, инспекторът има право да предложи на окръжната постоянна комисия нужната сума, която тя сама вписва в бюджета (чл. 20). Общината управлява всички училища на нейната територия чрез „комисия, наречена училищно настоятелство“ (чл. 31). Избрани на тази почетна, неплатена длъжност членовете на настоятелството се утвърждават от Министъра на народното просвещение и ако тяхната „деятелност принася вреда на училището“, инспекторът има право да предложи разпускането им (чл. 37). Окръжният инспектор контролира редовното посещаване на училището от учениците. Ако родителите, след напомняне от страна на настоятелството и след трикратно налагане на глоби от общината, не изпращат детето си на училище, инспекторът ги предава на мировия съдия, който налага финансова глоба в полза на училищния фонд (чл. 59). Законът предвижда налагане на глоби и на учители и настоятели, които не контролират стриктно посещаемостта на учебните занятия – инспекторът подава оплакване до мировия съдия, който,



с разрешение на окръжната постоянна комисия, определя парични наказания в полза на училището (чл. 60).

Законът дава широки правомощия на окръжните инспектори по отношение на учителите. В случаите по назначаването и определянето на заплатите им, училищният инспектор има решаващ глас. Той се произнася и по въпросите за преместването им в друго училище, за отпуск и уволнение. Определеният от общинския съвет брой на учителите се одобрява от инспектора (чл. 70). В първоначалните училища с повече учители инспекторът назначава „главен учител“, а в главните училища назначението се извършва от министерството по предложение на инспектора и със съгласието на училищното настоятелство (чл. 71). Всички учители в главните училища се назначават от настоятелството, но само с одобрението на окръжния инспектор (чл. 99). Освен че контролира дейността на учителите, инспекторът упражнява надзор и върху спазването на техните права. Ако училищното настоятелство в продължение на два месеца не е изплатило възнаграждение на учителя, училищният инспектор предава настоятелството на съд (чл. 78). Законът определя седмичната натовареност на учителите и възможността да използват отпуск извън времето на „училищния разпус“. Когато те желаят да вземат отпуск повече от четири дни наведнъж през учебно време, е необходимо да искат разрешение от инспектора (чл. 80). Позволение от окръжния училищен инспектор е необходимо и ако даден учител се премества от едно училище в друго по време на учебната година (чл. 96). В случай, че учител напусне службата си в дадена община, инспекторът подписва и подпечатва свидетелство, в което удостоверява прослуженото време и добавя своята оценка за дейността му (чл. 86). За неизпълнение на задълженията им, на учителите се налагат наказания. Най-леката санкция е „подсещание“ от кмета, в качеството му на председател на училищното настоятелство, а втората по тежест е „укор“ от окръжния училищен инспектор. Законът предвижда отстраняването на небрежните и неспособни учители, като инспекторът има водеща роля при налагането на най-тежкото решение – забраната за учителстване, която се одобрява от Министерството (чл. 84).

Министерството на народното просвещение осъществява държавен контрол и в частните училища чрез окръжния училищен инспектор, който съблюдава за спазването на Закона, за дейността на учителите и настоятелствата и за събирането на статистически сведения (чл. 119). Грижата за поддържането на училищата на вероизповедните общини е възложена на настоятелствата, като разрешаването на евентуалните финансови спорове е отговорност на окръжния инспектор заедно с окръжния управител (чл. 126). Свободният избор на учители е право на общините, но единствено след писменото одобрение на инспектора (чл. 128), който има и правото да уволни учител за неизпълнение на общите постановления на Закона за възраст, квалификация, българско гражданство, поведение в обществото и изпълнение на професионалните задължения (чл. 129). Всички промени в персонала или програмата, управителят на частното училище е длъжен да съласува с инспектора (чл. 136).

Законът на министър Каролев дава значителна власт на окръжните съвети, които са длъжни ежегодно, през юли, да заседават две седмици по въпросите на образованието в съответното окръжие (чл. 141, чл. 143). На задължителните сесии се обсъждат и проблеми, поставени за разглеждане от училищния инспектор (чл. 144, ал. 7), който участва в сесиите с право на глас заедно с двама от учителите във всяка околия, назначени от Министерството (чл. 141) [18].

Законът за обществените и частните училища е първият закон, който установява регламент в учебното дело на свободната българска държава. В него са набелязани отличителните характеристики на изграждащата се система: образованието е достъпно и задължително и има светски характер, управлението е децентрализирано. Законът налага валидни за всички административни разпоредби и слага край на управлението на училищата с окръжни и инструкции. Подробно урежда взаимоотношенията в йерархията на ръководството на

образователната система – министерство на народното просвещение, окръжни и общински съвети, настоятелства и училища. Законът засилва общественото участие в управлението, като държавата е само един от ръководните фактори. Окръжните училищни инспектори вече са в пряка зависимост от общините. Отговорностите им са насочени основно към учебната работа. Очевидно е, че приложението на този нормативен акт зависи от дейността на инспекторите, от личността, професионализма и отдадеността на образователното дело на всеки един от тях. Документът не определя изисквания за заемането на длъжността, начин на назначаване или мандат. За инспекторите се приема друг, специален закон, според който те стават изборни лица, които си сътрудничат с всички органи на местната власт, отчитат се пред Министерството на народното просвещение и провеждат държавната образователна политика в своите окръжия.

Образованието в Закона на Рачо Каролов за обществените и частните училища е, до голяма степен, дело на местната общност – окръжни училищни съвети и училищни настоятелства. Същият опит за промени в демократичен дух и отделяне на просветата от политиката е налице и в Закона за окръжните училищни инспектори – представители и органи на Министерството на народното просвещение (чл. 3), инспекторите вече не се назначават от управляващата политическа сила, а са изборни лица (чл. 5). Със задължението да извършва надзор над материалната страна и основно върху педагогическата дейност във всички първоначални и главни училища е натоверен по един инспектор във всяко административно окръжие (чл. 1 – чл. 3). Заради значителния обем работа в по-големите райони законодателят постановява административните окръжия, в които има повече от четири околии, да се разделят на два учебни окръга (чл. 4). Така, в изпълнение на чл. 7, който разпорежда да се удвои броя на инспекторите в окръжията с по два окръга, по двама инспектори действат в четири от четиринадесетте административни окръга – Софийски, който е съставен от осем околии, и Търновски, Варненски и Шуменски – с по пет околии, съгласно Закона от 1882 година [19].

Провеждането на избори за окръжен училищен инспектор е подробно регламентирано, като са поставени изисквания за брой кандидати и начин на гласуване. Населението взема участие в избора чрез членовете на окръжния управителен съвет, на градските училищни настоятелства и двамата членове на всяко селско училищно настоятелство (чл. 8), които гласуват за един от задължително предложените трима кандидати (чл. 6). Законът установява норми и за избирателите, които са застрашени от съд и глоба, ако не се явят на определените с указ място и ден на гласуване (чл. 11), а ако изборът бъде фалшифициран или бъде упражнена принуда върху някой от избирателите, виновниците са заплашени освен от глоба, и от затвор от месец до една година (чл. 19). Гласоподаването е тайно, ръководи се от председателя на избирателното бюро, като се води дневник, който се подписва от членовете на бюрото, а един екземпляр от него се изпраща в Министерството (чл. 12 – чл. 18). Изборите печели кандидатът с най-много гласове, а при равенство между първите, се тегли жребий (чл. 16). Спечелилият се утвърждава на длъжността окръжен училищен инспектор за срок от три години. След изтичането на тригодишния мандат, процедурата по избиране на нов инспектор се повтаря, като се предпочитат онези бивши кандидати, които са се доказали с усърдна работа (чл. 22).

В чл. 25 са изброени основните изисквания, на които задължително трябва да отговарят кандидатите за окръжни училищни инспектори – български поданици над 25 годишна възраст, които са завършили поне средно училище и са „учителствали с отличие“ най-малко три години. Недопустимо е кандидатите да са били изключвани от учителска или държавна служба за „позорно и безнравствено поведение“. При провеждането на изборите те не бива да заемат държавна неизборна служба в същия окръг. От първостепенно значение е образованието на кандидатите и техния опит – предпочитат се лица, които са завършили педагогическо училище или класно училище „в Турско време“, а после са имали отличен опит като учители или като окръжни училищни инспектори (чл. 26).

Задълженията на инспектора са представени в чл. 27: да прилага нормативните документи и разпоредбите на Министерството; да съдейства за откриването на нови училища и да се грижи за състоянието на съществуващите; да следи за спазването на изискването за задължително първоначално обучение; да преглежда разходите за образование в общинските бюджети, като внимава за изпълнението им; да контролира педагогическата дейност и поведението на учителите; да разглежда възникнали спорове между учители, настоятелства и общини; да свиква поне веднъж годишно учителски събор с основна задача да се разискват методите на преподаване; да участва в заседанията на окръжния съвет; да се грижи за съхраняването на исторически паметници и за събирането на данни за училищната статистика, както и да се занимава с всички въпроси, касаещи учебното дело. За да изпълни предписанията на Закона, инспекторът е длъжен да обикаля окръга и да посещава всички училища най-малко два пъти годишно, а при установяване на нередности – три и повече пъти (чл. 28). В случай че по време на мандата се установи тежко отклонение от задълженията, което би навредило на училищното дело, инспекторът се уволнява чрез мотивирано пояснение от Министерския съвет (чл. 31). В текста на чл. 31 законодателят очевидно е предвидил защита за правата на инспекторите и ограничаване на вероятността за несправедливо и преднамерено отстраняване от служба [19].

С двата закона на Рачо Каролев – Закон за обществените и частните училища и Закон за окръжните училищни инспектори, завършва важен период от историята на образованието в България. Изминало е близо десетилетие след Освобождението, период на колебание между възрожденски традиции и европейски модели, търсене на концепция за цялостно развитие в дългосрочен план на учебното дело и неговото управление и контрол. Законите на министър Каролев незабавно влизат в действие – през март 1885 година се провеждат избори за инспектори, през август се организира и провежда национален учителски събор, на който се изработват основните програми и правилници на българските училища. Наближава началото на учебната година, когато трябва да се пристъпи към прилагане на педагогическите и административни промени, но тогава се случва поредното историческо събитие от изключителна важност – на 6 септември в Пловдив е провъзгласено Съединението между Княжество България и Източна Румелия. Започва пореден бурен период на обществено-политически промени, които засягат и управлението на образователната система на обединена България.

#### References:

1. Atanasov, Zh., M. Lyulyushev, Y. Kolev, A. Chavdarova, S. Dolapchiev. (1993). *Istoria na pedagogikata i balgarskoto obrazovanie*. V. Tarnovo.
2. Genev K. (1992). *Organizatsia i upravlenie na obrazovaniето*. Sofia.
3. Kolev Y. (Red.) (1998). *Istoria na pedagogikata i balgarskoto obrazovanie*. Sofia.
4. Drinov, M. (1915). *Sachinenia*. Treti tom. Sofia, Darzhavna pechatnitsa.
5. Kolev Y., V. Atanasova, N. Vitanova. (2005). *Istoria na pedagogikata i balgarskoto obrazovanie*. Shumen, Universitetsko izdatelstvo „Episkop Konstantin Preslavski“.
6. Popov N., M. Pironkova. (2007). *Образователната система в България. Istoria. Savremenno sastoyanie. Sravnenie s drugi strani*. Sofia, Byuro za pedagogicheski uslugi.
7. *Privremen en ustav za narodnite uchilishta*. (1878). *Upravlenie na obrazovaniето*, 1990, kn. 6.
8. Radev S. (1990). *Stroitelite na savremenna Bulgaria*. Parvi tom. Tsaruvaneto na knyaz Aleksandra 1879-1886. Sofia, DI „Balgarski pisatel“.
9. Stoyanov G. (2006). *Istoria na prosvetnoto zakonodatelstvo i uchilishtnata administratsia*. Sofia, Veda Slovena – ZhG.

10. Stoyanov G., E. Sachkova, N. Filipova, M. Terziyska. (1994). Istorija na pedagogikata i balgarskoto obrazovanie. Blagoevgrad.
11. Fol Al. (Sast.). (1983). Kratka istoria na Bulgaria. Sofia, Nauka i izkustvo.
12. Tsokov G. (1997). Uchilishtna administratsia: uchebno pomagalo. Shumen, Universitetsko izdatelstvo „Episkop Konstantin Preslavski“.
13. Tsoneva P. (2007). Upravljenie na uchilishteto v Bulgaria ot nachaloto na XIX vek do 1989 godina. Monografia. Sofia, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“.
14. Chakarov N. (Sast.) (1982). Istorija na obrazovaniето i pedagogicheskata misal v Bulgaria. Vtore tom. Sofia, Narodna prosveta.
15. Berlinskiy dogovora i negova-ta osnova: Sv. Stefanskiy preliminarna dogovora. (1878). Viena. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0014337&page=4>, posleden dostap 27.09.2022 g., 06:30 ch.
16. Zakon za administrativnoto delenie na Knyazhestvoto. (1880). Darzhaven vestnik, 28.05.1880 g., br. 45, <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000026&page=27>, posleden dostap 03.12.2022 g., 07.30 ch.
17. Zakon za materialnoto poddarzhane i uchebnoto preustroystvo na uchilishtata. (1880). Darzhaven vestnik, 28.05.1880 g., br. 45. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000026&page=27>, posleden dostap 03.12.2022 g., 07.30 ch.
18. Zakon za obshtestvenite i chastnite uchilishta. (1885). Darzhaven vestnik, 09.02.1885 g., br. 13. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000037&page=12>, posleden dostap 06.01.2023 g., 07.00 ch.
19. Zakon za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1885). Darzhaven vestnik, 07.02.1885 g., br. 12. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000037&page=11>, posleden dostap 06.02.2023 g., 08.30 ch.
20. Zakon za opredelyane granitsite na okoliite v Knyazhestvo Bulgaria. (1882). Darzhaven vestnik, 18.11.1882 g., br. 132. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000029&page=132>, posleden dostap 01.01.2023 g., 08.15 ch.
21. Zakon za razdelenieto na uchebnite okrazhia. (1882). Darzhaven vestnik, 28.12.1882 g., br. 147. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000029&page=145>, posleden dostap 01.01.2023 g., 09.00 ch.
22. Indzhov E. (2006). Osnovni momenti v deynostta na ministara na narodnoto Prosveshlenie Raycho Karolev. Sp. „Epohi“, Tom 14, br. 1. Veliko Tarnovo, Velikotarnovski universitet "Sv. Sv. Kiril i Metodiy" - Universitetsko izdatelstvo. <http://journals.uni-vt.bg/epohi/bul/vol14/iss1/8>, posleden dostap 05.01.2023 g., 06.30 ch.
23. Instruksia za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1881). Darzhaven vestnik, 04.03.1881 g., br. 13. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=15>, posleden dostap 09.12.2022 g., 08.30 ch.
- 24a. Instruksia za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1881). Darzhaven vestnik, 07.03.1881 g., br. 14. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=16>, posleden dostap 09.12.2022 g., 08.30 ch.
- 24b. Instruksia za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1881). Darzhaven vestnik, 11.03.1881 g., br. 15. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=17>, posleden dostap 09.12.2022 g., 08.30 ch.
- 24v. Instruksia za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1881). Darzhaven vestnik, 18.03.1881 g., br. 17. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=19>, posleden dostap 09.12.2022 g., 08.30 ch.
- 24g. Instruksia za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1881). Darzhaven vestnik, 21.03.1881 g., br. 18. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=20>, posleden dostap 09.12.2022 g., 08.30 ch.

- 24d. Instruktsia za okrazhnite uchilishtni inspektori. (1881). Darzhaven vestnik, 28.03.1881 g., br. 19. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=21>, posleden dostap 09.12.2022 g., 08.30 ch.
24. Instruktsia za upravlението на darzhavnite uchebni zavedenia v Knyazhestvo Bulgaria. (1881). Darzhaven vestnik, 31.01.1881 g., br. 4. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=6>. Darzhaven vestnik, 04.02.1881 g., br. 5. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=7>, posleden dostap 07.12.2022 g., 19.30 ch.
25. Okrazhno № 945. (1881). Darzhaven vestnik, 28.03.1881 g., br. 19. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000027&page=21>, posleden dostap 09.12.2022 g., 09.30 ch.
26. Ukaz № 1. (1879). Darzhaven vestnik, 28.07.1879, br.1. <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000017>, posleden dostap 04.10.2022 g., 18.30 ch.
27. Ukaz № 44. (1879). Darzhaven vestnik, 04.08.1879, br. 2., <http://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0000017&page=2>, posleden dostap 04.10.2022 g. 19.00 ch.