

THE DIRECTOR OF THE SCHOOL - LEGAL ASPECTS OF HIS STATUS

Anton N. Rachev

ABSTRACT: This study is motivated by the need to clarify the legal nature of the various functions that the school principal performs, as well as the implementation of the various specific activities envisaged in the normative acts. Determining the legal status of the Director in the different roles in which he is involved is relevant for the proper motivation of his actions related to the management of the educational institution and their lawful implementation.

KEYWORDS: Labor law relations, legal person, educational institution, legal status.

В съвременното училище дейността на директора е многообразна. Процесът по децентрализация в сферата на образованието, осъществяващ се както в останалите страни от ЕС, така и у нас, все повече налага да се ограничи пряката намеса на държавата и държавните органи и на общините и органите за местно самоуправление и администрация в управленските процеси в училището. Законодателят отдавна е дефинирал училището като самостоятелно юридическо лице. Това налага различно съдържание и обем на дейностите, които изпълнява един ръководител на училище. Ето защо изясняването на различните аспекти на правния статут на директора на училище е от съществена важност за правилното разбиране на неговите правомощия и законосъобразното им осъществяване в ежедневната управленска дейност. Това се отнася и до законосъобразното съставяне и издаване на актовете и документите, които директорът подписва. Познаването на различните функции е от значение и за всички останали участници в процесите, в които участва и директорът.

1. Заемане на длъжността “директор”, изисквания. Основни функции на директора на училище.

Преди да се обсъди специфичният правен статут на директора на училище от позицията на задачите, които решава, е необходимо да се разгледа процесът, свързан със заемането на тази длъжност. Към настоящия момент заемането на директорската длъжност е уредено в Закона за предучилищното и училищно образование. За училищата, организирани от общините и държавата, редът за заемане на тази длъжност е регламентиран в чл. 217 и сл. от този закон. Сключването на трудовите договори с тези директори се извършва от министъра на образованието и науката, министъра на младежта и спорта и министъра на културата – за държавните училища, и началника на съответното РУО – за директорите на общински училища.

Изискванията за заемане на длъжността също са визирани в този закон и в държавния образователен стандарт за това.

Основно изискване е наличието на не по-малко от 5 години учителски стаж. Останалите изисквания се предявяват в условията за участие в конкурс за заемане на съответната длъжност, който се обявява от органа, овластен да стори това. Очевидно е, че изискванията, предявени към кандидатите, следва да се съобразят с изискванията на държавния образователен стандарт, касаещ функциите, професионалния профил и професионалната квалификация за съответната длъжност. Самият конкурс се организира и провежда по реда на Кодекса на труда.

От казаното, макар и съвсем накратко, може да се заключи, че първата характерна особеност на длъжността на директора е нейният трудово-правен характер. Директорът е служител, назначен по трудов договор, с работодател, определен в специалния закон – ЗПУО. Тази първа особеност определя и в голяма степен характера на самите действия на ръководителя, които съставляват функциите му – те по съществуването си представляват

изпълнение на задължения по трудово правоотношение с всички произтичащи от това последици – работна заплата, отпуск, работно време, дисциплинарна отговорност и т.н.

Друга специфична характеристика на тази длъжност е посочена изрично и изчерпателно в текста на чл. 257 от ЗПУО. Съгласно ал. 1 от тази разпоредба, директорът е орган за управление и контрол, а съгласно ал. 2 той представлява училището. Така дефинираните функции – управление, контрол и представителство, са основните, които характеризират длъжността на директора. Възможността и задължението да управлява процесите в училище е основна функция, насочена към постигане на основната цел на училищната институция. Контролното правомощие е пряко свързано с управленското. В резултат на това правомощие ръководителят получава възможност да оцени резултата от дейностите в различните процеси и да вземе следващи управленски решения. Представителството е не по-малко съществено правомощие на директора. В това си качество той по силата на закона представлява институцията пред всички трети лица, с които тя встъпва в различни правоотношения – с органи на централната власт, с органи на местното самоуправление и администрация, с търговци и организации с нестопанска цел, вкл. и училищните настоятелства, с родителите на децата и т.н.

Изводът, който може да се направи от досега обсъдените, систематично формулирани от законодателя изисквания за заемането на длъжността “директор” и посочените в закона основни функции, е:

- Директорът в качеството си на страна по трудов договор /служител/, следва да изпълнява дейностите, определени пряко в договора или длъжностната характеристика, както и тези визиращи в съответния действащ към този момент специален образователен закон и подзаконовите актове по прилагането му.

- Директорът, по силата на закона управлява и контролира процесите в училището, насочени към постигане на основната цел, и едновременно с това представлява институцията пред всички трети лица, които встъпват на различно основание в нея.

2. Специфични дейности, чрез които се осъществяват основните функции на директора и техният правен характер.

Макар директорът на училище да е назначен на тази длъжност след конкурс по силата на трудов договор със съответния работодател той в това си качество следва да изпълнява определени функции.

Основните правила, определящи съдържанието на дейностите, които директорът изпълнява, са регламентирани в Наредба № 12 от 01.09.2016 г., която съдържа утвърден Държавния стандарт за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти.

Така съгласно чл. 19, ал.2 от Наредба № 12/2016, “Директорът като орган на управление и контрол на държавна или общинска детска градина и на държавно или общинско училище изпълнява своите функции, като:

1. планира, организира, контролира и отговаря за дейностите, свързани с обучение, възпитание и социализация в институцията;

2. отговаря за спазването и прилагането на държавните образователни стандарти;

3. утвърждава списък образец на институцията след съгласуване с началника на регионалното управление на образованието – за институциите, прилагащи системата на делегиран бюджет, и за частните детски градини и училища или предлага за утвърждаване от началника на регионалното управление на образованието след съгласуване с първостепенния разпоредител с бюджет - за институциите, които не прилагат системата на делегиран бюджет;

4. организира и ръководи процеса на самооценяване на училището чрез изготвяне на вътрешна оценка на качеството на предоставяното образование с оглед внасянето на подобрения в работата на институцията;

5. определя училищния план-прием и предлага за съгласуване и утвърждаване държавния и допълнителния план-прием или организира и осъществява приемането на децата за предучилищно образование в съответствие с наредбата на общинския съвет или с акта на съответния финансиращ орган и определя вида на организацията на всяка група в детската градина или за отделно дете в случаите на почасова и самостоятелна организация;

6. организира и контролира дейности, свързани със задържането на подлежащите на задължително обучение деца и/или ученици от институцията и с организирането и изпълнението на приема;

7. подписва документите за преместване на децата и учениците, за завършено задължително предучилищно образование, за завършен клас, за степен на образование, за професионална квалификация;

8. съхранява училищния печат и печата с държавния герб;

9. изготвя длъжностно разписание на персонала и утвърждава поименно разписание на длъжностите;

10. сключва, изменя и прекратява трудови договори с педагогическите специалисти и с непедагогическия персонал в институцията в съответствие с Кодекса на труда; обявява свободните работни места в бюро по труда и в регионалното управление на образованието в тридневен срок от овакантиането им;

11. организира ефективното управление на персонала, като създава условия за повишаването на професионалната му квалификация и за кариерно развитие на педагогическите специалисти;

12. организира атестирането на педагогическите специалисти и при необходимост организира изработването на план за методическа и организационна подкрепа;

13. отговаря за законосъобразно, целесъобразно, икономично и прозрачно разпореждане с бюджетните средства, за което представя тримесечни отчети пред общото събрание на работниците и служителите и обществения съвет;

14. контролира и отговаря за правилното попълване и съхраняване на документите;

15. съдейства на компетентните контролни органи при извършване на проверки и организира и контролира изпълнението на препоръките и предписанията им;

16. поощрява и награждава ученици, учители и други педагогически специалисти и непедагогическия персонал за постиженията и изявите им;

17. налага санкции на ученици, учители и други педагогически специалисти и непедагогическия персонал;

18. отговаря за осигуряването на здравословна, безопасна и благоприятна среда за обучение, възпитание и труд;

19. отговаря за опазването и обогатяването на материално-техническата база на институцията, като създава подходяща организация с цел ефективно изпълнение на задълженията;

20. осъществява взаимодействие с родители и представители на организации и общности;

21. координира взаимодействието със социалните партньори и заинтересовани страни;

22. представлява институцията пред администрации, органи, институции, организации и лица и сключва договори с юридически и физически лица по предмета на дейност в съответствие с предоставените му правомощия;

23. съдейства на компетентните органи за установяване на нарушения по чл. 347 от Закона за предучилищното и училищното образование.

(3) Директорът на детската градина, на училището или на центъра за подкрепа за личностно развитие е председател на педагогическия съвет и осигурява изпълнение на решенията му.

(5) Със своя заповед директорът може да делегира правомощия на заместник-директорите в определените в нормативен акт случаи.”

Подробното цитиране на тези действия, чрез които се осъществяват функциите, направено с оглед ясно визуализиране на обхвата от дейности, води до следния извод:

2.1. При изпълнение на някои функции директорът действа като орган за управление и контрол във връзка с пряката и основна дейност на институцията – образователната. Такива са дейностите по т. 1 – 9 от горепосочените. В качеството си на ръководител, който управлява и контролира изпълнението на основни функции на училището, той се явява административен ръководител на институцията. В това си качество той разполага с правомощието да издава заповеди. Отношенията, които се създават по този повод, имат административно-правен характер и се основават на основния принцип – “власт – подчинение”. Естествено заповедите

на директора в този смисъл не са окончателни и непроменими. Те подлежат на обжалване по реда на Административно-процесуалния кодекс пред определени в закона и стандарта органи.

2.2. По различен начин се определят отношенията между директора и лицата, работещи в институцията – педагогически и непедагогически персонал. Съгласно чл. 19, т. 10–13 от наредбата, директорът притежава качеството “работодател”, предвид правомощието му да сключва трудовите договори с описаните лица. Отношенията от тази гледна точка имат в известен смисъл комплексен и доста сложен характер. Доктрината безспорно счита, че възникването на отношенията между работодател и работник или служител се основават на равнопоставеност. “Страните по трудовото правоотношение са в отношение на юридическа равнопоставеност, т.е. с равни възможности да имат права и задължения по трудовото правоотношение. Тя е последователно проведена при учредяването на трудовото правоотношение, защото от тяхната свобода зависи дали да встъпят или не в трудово правоотношение.....” /“Трудово право, седмо преработено и допълнено издание”, Мръчков. В.Ж., СИБИ, 2010 г., с. 35/ Така определени, отношенията между работодател и служител при тяхното възникване, а и при изпълнение на основните пунктове от договора, вкл. и относно изменението и прекратяването му, са отношения на равнопоставеност. Освен характер на равнопоставеност, отношенията придобиват по изключение характер на йерархичност, на власт и подчинение във връзка с изпълнение на трудовите функции на работника. “Тази йерархична подчиненост на работника или служителя е подчиненост на реда на работа, установен от работодателя, на неговите указания и контрол при изпълнение на възложената трудова функция, на задължението му да ги следва, а когато не се съобразява с тях, да бъде дисциплинарно наказан....” /Пак там/. Доколкото трудовите правоотношения и свързаните с тях действия от двете страни по договора са едни от най-честите поводи за конфликти, очевидно служителът следва да държи сметка за тази специфика, но на още по-голямо основание това се отнася до директора на институцията, в качеството му на работодател.

2.3. Правомощията по т. 13 имат финансово-правен характер. Методът на правно регулиране е сходен с тези на административните правоотношения – власт – подчинение. Винаги в тези отношения едната страна е Държавата, чрез нейните органи. В допълнение обаче следва да се посочи, че актовете, които се издават от финансовите органи се различават от административните такива. Докато в повечето случаи административните актове имат конститутивен характер, създават права или задължения, актовете на финансовите органи имат декларативен характер. С тях се констатира изпълнението или неизпълнението на законово задължение. Ефектът е значително по-силен при актовете на финансовите органи което се установява от размера на налаганите глоби, имуществени санкции или размера на предвидената имуществена отговорност. Значимостта на тези отношения се определя от характера на бюджетните средства, с които директорът на институцията се разпорежда по така посоченото правомощие. Те по естеството си имат характер на публични, поради което законодателят предявява високи изисквания към субектите, които се разпореждат с тях. На правомощието на директора да се разпорежда с бюджетни средства, съответстват правата и задълженията за контрол на специализирани институции /напр. Държавна финансова инспекция по смисъла на Закона за държавната финансова инспекция/.

2.4. Различен характер в сравнение с посочените по-горе имат правоотношенията, възникващи по повод т. 22 в частта относно правото да сключва договори с юридически и физически лица. Освен че директорът действа в качеството си на представляващ, в това си правомощие той встъпва в отношения на равнопоставеност, но възникващи по различни поводи. Това е така предвид спецификата на договора като основен източник на тези правоотношения. Договорът поражда единствено отношения на равнопоставеност, независимо от статута, спецификата или правната форма на другата страна освен училището. Ангажирането на училищната институция в договор от различно естество означава, че представляваното от директора училище е равнопоставена страна, която има поети задължения и дефинирани права по него. Изпълнението или неизпълнението ще доведат до настъпване на уговорените в договор последици, които страните искат /когато е налице изпълнение/ или не искат /когато се касае за неизпълнение и последваща санкция, предвидена в договора/. Ето защо всяко друго качество на директора /административен ръководител, работодател и т.н./ и свързаният с това характер на правоотношенията тук са напълно ирелевантни. Напълно

достатъчно е, че той е представляващ институцията. Показателни в тази насока са текстовете на: чл. 8 от Закона за задълженията и договорите /ЗЗД/, съгласно който “Договорът е съглашение между две или повече лица, за да се създаде, уреди или унищожи една правна връзка между тях.”, чл. 20, предл. първо от ЗЗД: “При тълкуване на договорите трябва да се търси действителната обща воля на страните.”, както и на чл. 20а от ЗЗД: “Договорите имат сила на закон за тези, които са ги сключили.”

2.5. Освен посочените основни видове правоотношения и свързаният с това правен статут на директора, специфично е задължението по т. 23 от нееднократно цитирания текст на чл. 19 от Наредбата. По силата на това разпореждане на закона директорът следва да съдейства на компетентните органи при установяване на нарушения по чл. 347 от ЗПУО. Това законово задължение практически означава, че директорът дължи съдействие всеки път, когато компетентните органи по този текст трябва да предприемат действията, които са им вменени като задължение – установяване на нарушенията и осъществяване на административно-наказателното производство по тази разпоредба. В този смисъл, макар директорът да не е пряко подчинен на тези органи, той съобразява поведението си с техни конкретни искания за съдействие и по силата на нормативен текст. Самата разпоредба на чл. 347 от ЗПУО е свързана с осъществяване на контрол по спазване на задълженията на родителите да запишат децата си в образователна институция и да осигурят присъствието им там по време на образователния процес. Това задължение кореспондира с основното право на образование на децата, гарантирано от държавата и от международните правни актове. Ето защо директорът, като задължен да организира образователните процеси в институцията, да управлява същите и да осъществява контрол върху тях, неминуемо следва да съобрази и да осъществява контрол върху онази част от тези процеси, свързани със записването на децата в образователните институции и тяхното посещение по време на образователния процес. Органите за контрол върху този процес, свързан с налагане на административни наказания на родителите, са органи, определени от кмета на общината, които констатираат обстоятелствата и съставят актове за установяване на административни нарушения, както и Кмета на общината, който в качеството си на административнонаказващ орган, или овластено от него лице, издава наказателни постановления за установените административни нарушения.

2.6. Освен посочените правоотношения, които ясно могат да се дефинират въз основа на анализ на специфичните дейности, които директорът следва да осъществява, има и още едно, което може да се формулира въз основа на анализ на част от тези правомощия. В тази насока следва да се посочи глава девета, раздел трети от ЗПУО – “Санкции на учениците”. В разпоредбите от чл. 199 и сл. от ЗПУО от този раздел са посочени видовете мерки и санкции, които могат да се налагат на учениците при неспазване на законовите им задължения по време на образователния процес. Основна роля в този процес играе директорът на училище. Той е този, който издава заповед за налагане на съответната мярка или санкция. Ето защо, в това си качество, той следва да съобразява специфични “процесуални” правила, без което административният акт – заповед, не може да произведе необходимото правно действие и би бил порочен. Стриктното съблюдаване на правилата за констатиране на извършеното от страна на ученика нарушение, за провеждане на цялото производство, вкл. до отразяването на наложената мярка или наказание и привеждането му в действие, е поредица от правно-регламентирани действия, предписани от закона. Предвид това правният статут на директора като наказващ орган изисква от него строго спазване на предписаните от нормативните актове действия, в предвидената форма, с оглед спазване правата и на детето.

2.7. В редица случаи директорът на училище може да заеме статута и на субект на административно-наказателна отговорност. Такива са случаите, в които е предвидено той да изпълни законово задължение, за неизпълнението на което нормативен акт предвижда налагане на административно наказание. Множество са нормативните актове, които се прилагат във връзка с образователната дейност в училище. Такива могат да са напр. нормативни актове уреждащи финансовата сфера, където наред с имуществената отговорност, на ръководител може да се наложи административно наказание “глоба” /напр. в ЗДФИ и по-конкретно в неговите административно-наказателни разпоредби, чл. 32, ал. 1, в различни хипотези предвижда налагане на административно наказание “глоба” на виновните длъжностни лица, а съгласно чл. 19, ал. 2, т. 13 от Наредба № 12/2016 г., директорът отговаря за използването на

бюджетните средства. Това налага извода, че длъжностно лице в случая е именно той и той би следвало да понесе административно-наказателната отговорност./

3. От описаните по-горе различни хипотези, обусловени от различните /макар не изчерпателно анализирани/ правомощия на директорът на училище, може да се заключи, че в различни случаи неговият правен статут има различно естество, независимо от основните функции, които той осъществява – на управление, контрол и представителство.

Така неговият правен статут може да е свързан с:

- Качеството му на служител, назначен по трудов договор, когато се касае за източника на неговите последващи правомощия – трудовия договор. Този правен статут предполага в пряката си дейност директорът да се ръководи от визираните в договора длъжностна характеристика, закон и подзаконовни нормативни актове и задължения.

-Участие в административни правоотношения, където основният метод на регулиране е изграден на принципа власт и подчинение, вкл. относно административните мерки и санкции.

-Участие в трудови правоотношения, където основният метод на регулиране е гражданско-правният, т.е. основан на равнопоставеност между страните, съчетан с йерархичния, съпътстващ изпълнението на конкретните трудови задължения и съобразени с трудовия процес, организиран от работодателя.

- Участие в договорни /облигационни/ правоотношения, различни от трудовите, където отново методът на правно регулиране е равнопоставеност, но без да са налице специфичните елементи на йерархичност. В тези правоотношения директорът като представител на институцията е напълно равнопоставен с представителя на съдоговорителя – юридическо лице или физическото лице, което е другата страна по договора – така както равнопоставени са самите страни, които се представляват от посочените лица.

- Участие в административно-наказателни правоотношения – по повод нарушения, извършени от него, на различни нормативни актове, където е предвидено представляващият също да бъде субект на нарушението и да понесе административно-наказателната отговорност.

- Участие в отношения във връзка с имуществена отговорност по повод норми, уреждащи финансово-стопанската и отчетническата дейност, в т.ч. регулиращи дейността на училището, в които случаи директорът може също да бъде носител на отговорност именно заради това си качество.

Многообразието на правните аспекти в статута на директора предполага доброто им познаване и съобразяване с конкретните изисквания, правомощия и задължения с оглед законосъобразното осъществяване на основните цели на училището като образователна институция.

References:

1. Labor Law / Seventh Revised and Completed Edition /", Mrachkov. V.Zh, SIBI, 2010
2. Law on Preschool and School Education.
3. Law on Public Financial Inspection.
4. Law on Public procurement.
5. Law on Obligations and Contracts.

Антон Н. Рачев

e-mail: nedelchev_vn@abv.bg

Шуменски университет "Епископ Констатин Преславски"