

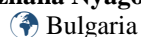


THE COMMUNITY PARTICIPATION IN SCHOOL MANAGEMENT - A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE STRUCTURE AND ACTIVITIES OF THE SCHOOL BOARD AND THE PUBLIC COUNCIL

Abstract: The Preschool and School Education Act of 2016 constitutes the establishment of a Public Council at each educational institution. The newly created structure exists and functions in parallel with the school boards, but only at first glance the two structures duplicate their functions. The initial confusion stems from the definitive equivalence concerning the main mission of both - to support the activities and development of the educational institution. Coincidences are also found in the way their composition is determined - they consist mainly of persons external to the educational institution, the members are elected and mandated, and the functions are advisory rather than control.

Author information:

Snezhana Nyagolova



Bulgaria

Keywords:

community, public council, school management, structure and activities

Въведение

Законът за предучилищното и училищното образование от 2016 г. конституира създаването на Обществен съвет към всяка образователна институция. Новосъздадената структура съществува и функционира паралелно с училищните настоятелства, но само на пръв поглед двете структури дублират своите функции. Първоначалното объркване произтича от дефинитивната еквивалентност, касаеща основната мисия и на двете – да подпомагат дейността и развитието на образователната институция. Съвпадения се откриват също и при начина на определяне на техния състав – състоят се основно от външни за образователната институция лица, членовете са изборни и мандатни, а функциите – по-скоро консултативни, отколкото контролни. Първата основна отлика идва от факта, че категорично заявеното желание на законодателя е Обществения съвет да е форма на граждански контрол върху управлението на институцията. Затова и правомощията му са приоритетно насочени към обсъждане, одобряване и съгласуване на фундаментални за училището документи – стратегия за развитието, програми за превенция на ранното напускане на училище и за предоставяне на равни възможности и за приобщаване на децата и учениците от уязвимите групи, училищен учебен план, политики и мерки за подобряване качеството на образователния процес, етичен кодекс на училищната общност. Важни правомощия са предоставени на Обществения съвет и по отношение на делегирания училищен бюджет – даване на становище за разпределението му по дейности, за размера на капиталовите разходи, отчет за изпълнението му, както и съгласуване на предложението на директора за разпределението на средствата от преходния остатък. Основна и водеща роля при създаването и функционирането на Обществения съвет в училището има директорът на институцията, докато новосъздадената ал.4 на чл. 308 от ЗПУО /изм. и доп., бр. 82 от 18.09.2020 г./ забранява на директора да бъде член на органите за управление на настоятелството.

Преглед на историята на възникването, съществуването и дейността на настоятелствата показва, че такива се зараждат в България още през Възраждането като орган, подпомагащ училищната дейност. След Освобождението през 1878 г. според разпоредбите по учебното дело училищното настоятелство във всяка община се грижи за училищата, издържани от общината, като по този начин Министерство на народното просвещение осъществява по косвен начин управлението и надзора на училищата. Още тогава училищното настоятелство се явява важен орган, пряко ангажиран за правилното събиране и изразходване на училищните средства, за образуване на фондове, за съставянето на училищния бюджет и за представянето му на общинския съвет за утвърждаване, участва в назначаването на учителите и обслужващия персонал в началните училища. За период от близо 50 години /от 1934 г. до 1981 г./ училищното настоятелство не съществува като структурна единица в образователната институция, а се трансформира в общинска комисия със съвещателни функции, в която председател е кметът на общината, а членове са директорите на училищата, свещеникът, общинският лекар и един гражданин, посочен от общинския съвет. В Правилник за устройството и дейността на съветите за народна просвета и училищните настоятелства (1981 г.) настоятелствата се възстановяват и легитимират като изборен орган [5].

Най-общо ангажиментите на училищното настоятелство тогава са да координира работата на обществеността за осъществяване на учебно-възпитателния процес в училището. В неговите правомощия е да анализира и обсъжда текущите проблеми, да взема решения и прави предложения пред съответните органи и организации по възможностите за развитие на учебното заведение, за подобряване на материалната база, за професионалното ориентиране и професионалната подготовка на учениците и настаняването им на работа, за създаването на учителски кадри. Съдейства за организирането и провеждането на извънкласната и извънучилищната дейност, спортните занимания и отдиha на учениците. В състава му влизат видни представители на обществеността, стопански и обществени ръководители, дейци на науката и културата. Законът за народната просвета, приет през 1991 г. и Правилника за неговото прилагане запазват тази традиционна за българската образователна система обществена структура във вид, кореспондиращ на потребностите на училищната общност. Съгласно действащата нормативна уредба днес училищните настоятелства не участват реално в управлението на училището, поради което и не се припознават като активно функциониращ субект, пряко ангажиран с образователните процеси в институцията.

Налага се изводът, че и обществения съвет, и училищното настоятелство имат своята нормативна логика на самостоятелно съществуване, органично са свързани с живота на училището и покриват различни зони на влияние и съучастие.

I. Същност и функции на настоятелствата и обществените съвети – нормативен и институционален контекст

ЗПУО, глава седемнадесета, чл. 306 регламентира съществуването на настоятелствата като независими доброволни сдружения за подпомагане дейността на образователната институция, които могат да бъдат създавани към всяко училище, детска градина или център за подкрепа за личностно развитие. Настоятелство може да се създава и към група детски градини, училища и центрове за подкрепа за личностно развитие в населеното място, към които няма създадено настоятелство по ал. 2. Настоятелствата се създават като юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественоползна дейност и организират дейността си при условията и по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и в съответствие с разпоредбите на този закон, на устава или на учредителния си акт [3].

До последната актуализация на Закона за народната просвета, обн. в ДВ. бр. 80 от 16 октомври 2015 г. няма нормативна промяна по отношение на настоятелствата [1]. Такава се констатира с новия Закон за предучилищното и училищното образование, в сила от 01.08.2016 г.

Новите моменти касаят:

1. Определението – отпада текста „ ... на развитието и материалното осигуряване на училището“
2. Правомощия – отпадат 9 и остават само 7

Най-актуалните законодателни промени относно настоятелствата се появяват с последната промяна в Закона за предучилищното и училищното образование /изм. и доп., ДВ бр. 82 от 18.09.2020 г./, а именно:

• В нова ал.4 към чл.308 се регламентира, че директорът и заместник-директорите на училището, детската градина или центъра за подкрепа за личностно развитие не може да бъдат членове на органите за управление на настоятелството, докато заемат съответната длъжност, но може да участват в заседанията им със съвещателен глас.

• Създава се нова алинея, конкретизираща каква е основната цел на съществуването на настоятелствата - подпомагане, подкрепа и съдействие за развитие на детската градина, училището или центъра за подкрепа за личностно развитие.

• Създават се нови 3 члена /чл.309а, чл.309б и чл.309в/, касаещи:

- законовото разходване на приходите от имуществото, включително приходите от земеделски земи, само за дейности, насочени към постигане на основната си цел и в полза на училището;

- отговорните длъжностни лица и институции, оправомощени да осъществяват контрол върху настоятелствата за спазване на разпоредбите на Закона за предучилищно и училищно образование и подзаконовите нормативни актове по прилагането му /министърът на образованието и науката, оправомощени от него длъжностни лица, регионалните управления на образованието/, както и вменените им права и задължения при извършване на проверки /гарантиран свободен достъп до всички дейности и до всички документи, да изискват в определени от тях срокове справки, заверени копия от документи и друга информация във връзка с извършването на проверките, включително на електронен носител/. Същите дават задължителни указания за отстраняване на констатирани нередности.

- определяне на алгоритъм на предоставяне и стопанисване на имуществото, останало след удовлетворението на кредиторите при ликвидация на настоятелството.

ЗПУО, глава четиринадесета, чл.265 конституира обществените съвети като активни и демократично функциониращи общности, конкретизира, че обществения съвет е орган за подпомагане на развитието на детската градина и училището и за граждански контрол на управлението им. Общественият съвет се определя като доброволна и независима организация на общността, която обединява всички релевантни и съпричастни към образованието субекти за целенасоченото изграждане на модерна образователна среда, гарантираща качествено образование чрез действено участие в управлението и вземане на адекватни решения [3].

Налагат се два фундаментални извода в изначално предпоставения идеен замисъл на законодателя по отношение на **двете структури**:

1. Училищното настоятелство може да бъде създадено, но може и да не бъде, докато конституирането на Обществения съвет не зависи от инициативността и волята на директора на институцията, на учители или на общественици.
2. Че са органи по-скоро за подпомагане развитието на образователната институция, като диференциацията и основната отлика е във възможността на училищното настоятелство да генерира финансов ресурс в полза на училището.

Осезаемата разлика произтича основно от начина на създаването на настоятелствата, именно като юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественнополезна дейност и задължението да организират дейността си при условията и по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Докато Обществения съвет е нормативно създадена организационна единица в националния образователен закон, легитимно конституиран като значим и важен за осъществяване на прозрачност и граждански контрол върху управлението на институцията.

II. Органи на управление и състав на настоятелствата и обществените съвети – прилики и разлики

Органите на настоятелството са общото събрание и съветът на настоятелите. Членовете на съвета на настоятелите се избират от общото събрание за срок до 4 години, а те от своя страна си избират председател. В състава му са поканени да се включат видни общественици, дарители, представители на юридически лица, родители и учители. Директорът и заместник-директорите на училището имат право на съвещателен глас.

Новосъздадената структура в ЗПУО от 2016 година в лицето на обществените съвети предпоставя включването в дейността си на всички заинтересовани субекти, маркиращи видимото участие на демократичното гражданско общество в сферата на образованието:

1. родители;
2. професионално доказани личности от различни области на обществения живот, изявени общественици, спомоществователи, бивши възпитаници, които не са родители на ученици от училището;
3. представител на работодателите за училищата, които извършват обучение за придобиване на професионална квалификация, определен от областния управител по предложение на представителните организации на работодателите.
4. представител на финансиращия орган.

С право на съвещателен глас в заседанията участват поне трима представители на ученическото самоуправление и представител на настоятелството, като могат да бъдат канени и служители на училището, на регионалното управление на образованието, експерти, представители на работодателите, на синдикатите, на юридическите лица с нестопанска цел и други заинтересовани лица.

В чл. 5 ал. 1 от Правилник за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата /обн. - ДВ, бр. 75 от 27.09.2016 г./ се регламентира кой не може да бъде член на обществения съвет. Това е лице, което е:

1. осъждано за умишлено престъпление от общ характер независимо от реабилитацията;
2. член на настоятелството на детската градина или на училището;
3. в трудово или облигационно правоотношение с детската градина или училището, изпълнител или в трудово правоотношение с изпълнител по договор, възложител по който е училището, детската градина, първостепенният разпоредител с бюджет или кметът на район в градовете с районно делене [4].

Ограничение относно участието в състава на настоятелствата се поставя едва в последната актуализация на Закона за предучилищното и училищното образование. В чл. 308, ал. 4 се посочва, че директорът и заместник-директорите на училището не може да бъдат членове на органите за управление на настоятелството, докато заемат съответната длъжност, но може да участват в заседанията им със съвещателен глас.

Широкият спектър от задължения и дейности се допълва в ал.2, маркираща правото на Обществения съвет да дава становища и по други въпроси по искане на директора, на педагогическия съвет, на регионалното управление на образованието или на съответния

министър - първостепенен разпоредител с бюджет. Включена е клауза, че при неодобрение от обществения съвет на актовете по ал. 1, т. 1 и т. 6 /за одобряване на стратегията за развитие на детската градина или училището и приема ежегодния отчет на директора за изпълнението ѝ и съгласуването на Училищния учебен план/ същите се връщат с мотиви за повторно разглеждане от педагогическия съвет. При повторното им разглеждане педагогическият съвет се произнася по мотивите и взема окончателно решение [3].

III. Контрол върху дейността на училищното настоятелство и обществения съвет.

С въведените нормативни промени в ЗПУО от 2020 г., в чл. 309б се легитимира осъществяването на контрол върху функционирането и дейността на училищните настоятелства по спазване на действащите законовите разпоредби. И това са министърът на образованието и науката, оправомощени от него длъжностни лица и регионалните управления на образованието. В ал.2 на същия член са разписани делегираните им от законодателя права при извършването на проверки, а в ал.4 - задълженията им в случай на констатирани нередности [3].

В Закона за предучилищното и училищното образование, както и в Правилник за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата липсват нормативните текстове, касаещи упражняване на регламентиран и легитимен контрол от вътрешна или външна институция върху дейността на обществените съвети. Липсват мерки и санкции в случай на неизпълнение на задълженията на председателя и членовете. Причините могат да бъдат потърсени, от една страна в „младостта“ и „неопитността“ на новоизградената структурна единица, ведно с поставените от законодателя очаквания за функционална ефективност, а от друга – на разнородния състав от представители на всички заинтересовани субекти, предполагащ наличие на консолидация и сътрудничество, изключващ необходимостта от нарочен външен институционален контрол.

Обобщение

Макар и с редица внесени нормативни промени, утвърдената в българската образователна система традиция за действащо настоятелство като доброволна гражданска организация, се запазва. Синхронно, обаче, се конституират и Обществени съвети, със значими функции и делегирани правомощия. Категоричната воля на законодателя е в образователната система задължително да се конституира нов орган, с нови функции, различни от правомощията на училищното настоятелство, с видимо нова, по-специализирана цел – граждански контрол върху управлението на институцията. Идеята концепция на законодателя е да узакони Обществения съвет като съвършена конструкция за граждански контрол върху управлението на училището, без да апробира „на терен“ подобна структура и установи степента ѝ на полезност и функционална ефективност за образователната система. По този начин, училищното настоятелство се явява по-скоро външна за образователната институция структура, а Общественият съвет - вътрешна.

При анализа на нормативната база, касаеща правомощията на двата органа, се констатира само едно съвпадение в легитимните правомощия на двата органа. То касае сигнализиране на компетентните органи, в случай на установено нарушаване на действащата в системата на предучилищното и училищното образование нормативна уредба. Но това е допустимо, дори задължително.

Видимо „прехвърляне“ на законодателните правомощия се забелязва при една от отпадналите дейности на настоятелствата, фигурираща в чл.46в, т.4 от Закона за народната просвета /обн. ДВ. бр. 90 от 24 септември 2002 г./. Процедурните дейности, свързани с избора

на учебници, вече не се извършва от членовете на училищното настоятелство, а е вменено като задължение на състава на Обществения съвет.

Едновременното съществуване на двете структури предполага диагностика на полезността от тяхното функциониране и степен на ефективност, явни и скрити пресечни точки, поражда въпроси за допринесената добавена стойност на двете в управлението на училището. Необходимо е да се проведе емпирично изследване, констатиращо ползите и вредите, предимствата и недостатъците на тази организационна единица за всички потребители на образователни услуги и след задълбочен анализ, отчитайки добрите практики на европейския опит, да се създаде модел за ефективно действие на обществения съвет, а при обективна необходимост от наложителни нормативни корекции – да се оформят препоръки за законодателни промени.

References:

1. Zakon za narodnata prosveta
2. Pravilnik za prilagane na Zakona za narodnata prosveta
3. Zakon za preduchilishtnoto i uchilishtnoto obrazovanie
4. Pravilnik za sazdavaneto, ustroystvoto i deynostta na obshtestvenite saveti kam detskite gradini i uchilishtata
5. https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%87%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D0%BE_%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE