

История на българското образование
Bulgarian History of Education

ПЕТОТО КОЛЕЛО НА ДЪРЖАВНАТА КОЛЕСНИЦА

Йордан Колев

Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме. Представят се резултати от историко-педагогическо изследване за ефикасността на структурата, организацията и функционирането на Министерството на народното просвещение в историческия процес до средата на XX в.

Keywords. Ministry of Education, School Inspectorate, district school boards, school boards, Academic Council.

„Школата, изникнала от калугерската килия, създаде най-сетне революцията, а тя предизвика освобождението и политическата самостоятелност на България. Даскалите станаха министри, висши магистрати, губернатори, съдии и пр. Техните ученици, едва вчера излезли от отделенията, заеха по-долните постове – подначалници, архивари, регистратори, писари и т. н. И държавната машина с много скърцане, със страшно пухтене и адски димеж тръгна... важното е, и което ми е необходимо да изтъкна, че почти всички колела, големи и малки, на машината бяха фабрикувани от начало в българската школа. Тя е, която даде отделните части на механизма. Без големите и малките „даскали“, без тях и техните ученици, организацията на България беше немислима“.

Ив. Д. Шишманов, 1904: 3

„И заработиха ръководителите на нашето училищно дело с енергията и похватите, свойствени на млад народ; днес осъждаха това, което бяха създали вчера, утре вземаха наново онова, що бяха изхвърлили; грешки, доста грешки и опити се направиха в бързината и трескавата дейтелност, но общите, крайните принципи останаха същите, а именно: безплатно и задължително учение в основните училища, всеобща достъпност, навсякъде да се отварят училища, тясна връзка между разните видове училища, еднакви грижи за образованието на мъжа и жената, истинско народно училище, свободни методи на обучение“ и пр.

Министерски съвет. Доклад на..., 1912: 73

„И трябва да призная тук, за честта на всички онези ратници, градили тогава българските училища, че те налучкали правия път и още със създаването на България дадоха една здрава, издържана, отговаряща на духа на новото време училищна система““.

Ал. Цанков, 1924: 433

В това историко-педагогическо проучване се допуска, че след Освобождението (1878) докъм средата на XX в. държавната политика на България е необратим процес на усвояване на европейския идеал за демокрация – българските правителства с техните министри на народното просвещение заимстват от водещите европейски държави най-вече модела на образование за демокрация, като идеализират и отразяват техните постижения в законодателството, теорията и практиката както в избираните цели и съдържание на националното училище, така и чрез процеса на реформиране на просветно-културното законодателство и учебно-възпитателната практика. В такъв контекст концептуалното очакване е за авангардна социално-политическа роля на *„петото колело на държавната колесница“*, управлявано от забележителни национални личности и функциониращо в унисон с националните потребности, въпреки непреодолимите (понякога) политически и личностни противоборства в страната. За да реализира успешно амбициозните си национални цели и задачи, Министерството на народното просвещение (МНП) трябва да е *„добре смазана машина“* за взаимодействие с обществото, гражданите и децата на България, която да се управлява от компетентни и решителни ръководители. Именно тук е шансът на българската просвета и култура – повечето от министрите на народното просвещение са значими публични личности, исторически субекти, които активно са участвали и участват в *„правенето“* на българската история – сред тях има славни даскали и народни поети, има апостоли на националната революция, има заслужили мъдри дипломати, има и офицери с бойна слава. И всички те безспорно обичат България, и всеки от тях искрено ѝ служи, и всеки е убеден, че прави добро на народ и Отечество. Именно в това социално чувство за обич и дълг е *„коренчето“* на ярката приемственост в образователната политика на българските правителства до Втората световна война. Затова много от решенията и действията на министрите на народното просвещение са исторически значими, а в отделни случаи – и актуални за днешните социално-политически условия на демократична България.

Въпреки признанието, че България дължи всичко на своето национално училище (Училищен преглед, г. IX, 1904, кн. 1: 1–2), Министерството на народното просвещение е последното министерство, вписано в първоначалния текст на Търновската конституция (1879). *„А кой не знае какво значи петото колело в една колесница: – иронично коментира проф. Ив.*

Д. Шишманов – една вещ непотребна, излишна, във всеки случай нямаща твърде голямо значение. Такова е и Министерството на народното просвещение, ако и конституцията на българския народ да му е определила трето място в министерската йерархия“ (Шишманов, 1904: 1–2). Обаче в социално-политическата действителност се оказва, че именно неговата дейност вече е апробирана и правилно регламентирана в исторически проверки опит на националното училище, а административните функции на управленските му структури в сравнение с другите министерства са сравнително най-добре организирани, като съответстват на тогава модерните в Европа тенденции за съчетаване на централизма с децентрализма.

За *преки* органи за ръководство на образователното дело се утвърждават училищните инспектори, околийските училищни инспектори, окръжните училищни инспектори и главните училищни инспектори, а като *косвени* органи на управление – окръжните управители, окръжните съвети, постоянните комисии, окръжните училищни съвети и училищните настоятелства. Първоначално и в продължение на години единствено във ведомството на МНП се допускат елементи на децентрализация, която позволява да се създават и разрастват някои автономни държавни институции – Българското книжовно дружество; Висшето училище в София, което прераства в Софийски университет; Художествено-индустриалното училище, което после е признато за Художествена академия; Народната библиотека в София; Народната библиотека и музей в Пловдив; Народният музей в София; Етнографският музей, Училищният музей; Народният театър; Институтът за глухонemi и за слепи; Народната опера и пр. Към МНП се създават и централни учреждения с широка самостоятелност – Държавна печатница, Метеорологична станция, Индустриална комисия, Статистическо бюро, Археологическа комисия и др.

След Освобождението Българското книжовно дружество (1869) със свое решение от 28 ноември 1878 г. се премества в София. Замисълът е Дружеството да бъде към МНП, но със самостоятелен статут и дружествен орган. На 5 септември 1881 г. министър К. Иречек организира в залите на Народната библиотека заседание на членовете на Българското книжовно дружество. Председател на сбирката е проф. Марин Дринов (Харковски университет) – съосновател и бивш председател на дружеството. Събранието решава с получената държавна субсидия да се издава печатан орган „Периодическо списание“ (от 1 януари 1882 г.) и възлага на К. Иречек да назначи Привременен комитет, който да организира Главно събрание на дружеството до 25 юли 1882 г. Министър К. Иречек назначава членовете на Привременния комитет още на 24 февруари 1882 г., като им предоставя всички права за „по-нататъшното управление на дружествените работи, без никаква друга намеса на министерството“. „Оттогава Иречек – пише В. Златарски, – като член на временния управителен съвет, става един от най-деятелните членове за възкресяването

на дружеството и усърден сътрудник на „Списанието“. Залягането на Иречек за възобновата и организацията на дружеството се поддържало и от големите надежди и очаквания, които той възлагал върху бъдещата негова дейност: то „ще уреди едно единство между българските книжовници, ще служи като една връзка между българското минало и настояще и ще събере ония богатства, които всеки народ счита за свои светини – съкровища на езика, възпоминание на прадедите и познаване всичките хубости на отечеството“ (Златарски, 1919: 101 и 102). Финалните усилия на Главното събрание по организацията на Книжовното дружество са в края на юли и през август 1884 г.

На I РС на XV ОНС се приема закон за Българската академия на науките (БАН). Целта на Академията е „да развива и разпространява науките и изкуствата, особено с оглед към българите и българските земи, българския език и българската книжнина, като извършва и поддържа самостоятелни издирвания в областта на науката и изкуствата, обнародва, подпомага и подбужда научни, книжовни и художествени трудове“ (Доклад до... 1912: 147–148).

През 1929 г. Народното събрание приема Закон за Институт за научни изследвания „Цар Борис III“, който е автономен орган към ведомството на МНП със задача да изследва всички научни въпроси (ДВ., 1929, 22 юни, бр. 66).

Министрите на народното просвещение се стремят да създават условия за специализациите на младите научни кадри на Софийския университет. Например в първото десетилетие на XX в. по различни въпроси са командировани в европейски страни над 250 човека. „Между изпратените за специализация в чужбина по това време са такива личности като Ст. Младенов, М. Арнаудов, Д. Михалчев, Ст. Романски, Г. Кацаров, Св. Георгиев, Ив. Андрейчин, Ст. Минчев, д-р К. Кръстев и др.“ (Радева, 1982).

Обобщено може да се посочи, че управляващите политически личности приемат за базова идея образователното дело да се диференцира на две стратегически направления: *национално училище* и *културно-просветно дело*. От това административно решение в историческия процес на неговата реализация съответно се очертават двете генерални задачи на просветното министерство:

– „да се грижи за образованието и развитието на младите генерации чрез разните видове училища“. Тази функция министерството постига чрез основните, средните, специалните и висшите училища и органите, които са на разположение;

– „да се грижи за общото развитие на страната чрез създаване условия и институти от културен характер“, което се осъществява главно чрез дружества, библиотеки, театри, специални курсове, музеи, изложби, галерии и пр. (Шишманов, 1903: 117).

Отношение към управлението на образователното дело има и *Българската православна църква*, чието държавноправно положение се урежда с чл. 39 от

Търновската конституция и от Екзархийския устав, приет през 1871 г. в Цариград на Всенароден събор и утвърден с указ през 1883 г., изменян със закони през 1890 и 1891 г. По принцип църквата е отделена от държавата, обаче и след Освобождението българската църква продължава да изпълнява някои държавни учредителски функции и да се намесва в общественно-политическия живот, включително и в ръководството на образователното дело (Ников, 1932). По въпросите на образователното дело и отчетността на народните училища в обсега на Българската екзархия се разпорежда Вероизповедното отделение, което е към Министерството на външните работи и вероизповеданията. Екзархът на Българската православна църква остава в Цариград, за да олицетворява стремежа на всички българи към единство. Юридическото положение на мюсюлманите в България в църковно-училищно отношение е по-особено, тъй като за него важат разпоредженията на шериатското право.

Централното ръководство на образователната система в България в общи линии е както на другите министерства. Може да се приеме за общ модел в периода до средата на XX в. следният вариант:

- Кабинет на министъра: главен секретар; инспекторат – главни училищни инспектори и инспектор лекар; и два отдела – отдел за основно образование и отдел за висше, средно, специално образование и културните институции;

- всеки отдел съответно се ръководи от един началник и включва по двама старши подначалници и един младши подначалник;

- за всяко учебно окръжие отговаря окръжен училищен инспектор, който се назначава от министъра. Йерархията е от три степени инспектори.

Разбира се, тази структура е динамична в различните исторически периоди, като се изменя съобразно предпочитанията на управляващия министър и проблемите на образователното дело. Например, докато първоначално в просветното министерство общо с министъра работят само 6 човека (вкл. и прислужникът), в периода 1934–1936 г. структурата на системата на управленския апарат на МНП е следната:

- Централно управление – министър, главен секретар, началник отдели, подначалници, главни инспектори и административен съвет.

- Отдел за основни училища – областен училищен инспектор, околийски училищен инспектор, директор на средищно общинско училище, директор на основно училище (или главен учител), училищно настоятелство, областна дисциплинарна комисия.

- Отдел за средни училища – директор на гимназия (или на учителски институт), учителски съвет, класен наставник, учители (Ванков, 1936: 16).

Училищният инспекторат е същинският орган за пряко управление на българското училище. Неговото стратегическо предназначение е да съдейства за демократизация на административните взаимодействия в структурата на образователната система и за хуманизация на взаимоотношенията в образова-

телната среда. Марин Дринов още с Привременен устав за народните училища постановява във всяка губерния да има по един окръжен инспектор, който непосредствено да управлява учебното дело – той лично назначава първите петима инспектори. М. Дринов разработва и първата Инструкция за окръжните училищни инспектори, с която им делегира права да откриват нови училища и да поддържат сградите, да контролират възпитанието и морала в училищата, да работят за по-високо качество на обучението. От 1879 г. Княжество България е разделено на 15 учебни окръга и за всеки е назначен училищен инспектор. С Публичноадминистративен правилник за околийските инспектори (23.VII.1880 г.) Йоаким Груев изгражда централизирана управленска структура (на три равнища) в системата на образователното дело на Източна Румелия (Ванев, 1947). Постановките му са твърде близки с инструкциите в Княжество България, като има и две съществени особености:

- всяка верска общност е със свой училищен инспектор, който отговаря само за нейните училища;

- председателят на училищното настоятелство изпълнява и контролна дейност по качеството на учебно-възпитателната работа.

По-късно директорът Константин Величков – приемникът на Й. Груев, въвежда в Източна Румелия и длъжността съветник-инспектор.

На 23.III.1881 г. министър Михаил Сарафов разпространява Инструкция за окръжните училищни инспектори с цел да конкретизира пряката административна и педагогическа работа на МНП по осъществяване на задължителното образование и подобряване на материално-техническата база на народното училище, както и да въведе държавен контрол и в частните училища.

Следващата голяма иновация в демократизирането на управлението на образователното дело в Княжество България са двата закона на министър Р. Каролев – Закон за обществените и частни училища (1885) и Закон за окръжните училищни инспектори (1885). С тях законодателят прави опит да промени социалния статус на училищните инспектори, като постановява да се провеждат избори при тяхното назначаване. Очевидно е, че българският законодател определя правилната насока в опитите за хармонизиране на политическите и образователните интереси на нацията. Същевременно се дава шанс да бъдат свободно избирани за училищни инспектори видни дейци на културата и просветата, които са извън политическата власт и морално са над страстите по нея, като се очаква тези независими личности да повишат професионализма в управлението на образованието и да защитят европейските претенции на просветната политика на България.

Министър Георги Живков също изразява отношение по процедурата за избор на училищните инспектори: с окръжно писмо № 1773 от 14.III.1888 г. той посочва нов състав на комисията по провеждането на изборите за окръжни училищни инспектори – членовете на окръжния управителен съвет, членове-

те на градските училищни настоятелства и по двама членове от всяко селско училищно настоятелство (Сборник на..., 1890: 149). Министърът на просвещението взема още едно ново решение – на учебно окръжие с по-малко от 4 околии да се избира по един инспектор, ако са повече – учебното окръжие да се дели на две самостоятелни учебни окръжия с по един училищен инспектор във всяко от тях (Сборник на..., 1890: 155).

Целенасочената реформаторска дейност на министър Г. Живков закономерно довежда до подготвяне и приемане от Народното събрание на нов Закон за училищните инспектори (ДВ., г. XII, бр. 1, с. 3). С него се постановяват нови административни връзки между различните йерархични звена на МНП:

- инспекцията на всички училища се предоставя на държавата, т.е. на министъра на народното просвещение (чл. 1);
- училищните инспектори се назначават и уволняват лично от министъра на народното просвещение (чл. 2);
- всеки инспектор вече се подчинява пряко и единствено на министъра на народното просвещение.

Мотивите за приемането на Закона за училищните инспектори (1889) се съдържат в необходимостта от преодоляване на партизанщината в управлението на образованието и бързо повишаване на качеството на контрола и методическата помощ в учебно-възпитателната работа на народното училище. Законодателят категорично премахва изборността при назначаването на училищните инспектори, за да осигури възможност на министъра да отчита преди всичко тяхната научно-методическа подготовка. Същевременно правото на министъра на просвещението да уволнява училищните инспектори му позволява еднолично да контролира и по възможност, поне донякъде, да ограничава проявите на партизанщина в системата на народната просвета.

Законът за училищните инспектори (1889) отменя частично Закона за обществените и частните училища (1885) и изцяло Закона за училищните инспектори от 1885 г. С него министър Г. Живков утвърждава едностепенен инспекторат, при който училищата се ръководят само от окръжни училищни инспектори. Този начин за контрол и научно ръководство се запазва до 1899 г. и изиграва положителна роля в опитите за повишаване качеството на българското образование и адаптирането му към новите социално-политически задачи. МНП издава и Правилник за училищните инспектори, който е съобразен с разпоредбите на член 3 от Закона за училищните инспектори (1889).

Може да се твърди, че Законът за училищните инспектори (1889) и съответният му правилник доказват европейските схващания на управляващия министър Георги Живков и на неговия екип относно същността на инспекторската дейност – училищният инспектор е длъжен от позициите на педагог, администратор и научен ръководител да проучва проблемите на народното образование в поверения му район. В теоретично отношение тези схващания са добре

обосновани, но за съжаление в практиката не се постига пълноценната им реализация. Въпреки това разминаване между управленските теория и практика, историческата роля на Закона за училищните инспектори се състои главно в това, че централизира инспекторския апарат като изпълнителен орган на МНП и въвежда единни критерии в ръководството на народната просвета в страната.

Министър Георги Живков разделя България на 45 учебни окръжия, като за всяко окръжие отговаря окръжен училищен инспектор, който се избира от местните административни органи, а се назначава и уволнява от просветния министър. Окръжният училищен инспектор еднолично ръководи учебното дело в окръжието и отговаря пред министъра за своите решения и действия (Ванев, 1947).

Дълго време дейността на окръжните училищни инспектори не удовлетворява както общественото мнение, така и управляващия министър на просвещението, защото не е издържана в научно-методическо отношение и не откликва изцяло на потребностите на учебно-възпитателната практика. Основен метод в работата на училищните инспектори при проверките и методическата помощ е събирането на рапорти – според в момента действащата министерска заповед учителите пишат подробни отчети за работата си: или всеки месец, или през два месеца, или два пъти годишно. Каква е ролята на тези рапорти, частично разкрива случаят с един учител, който докладва какво е преподавал на 30, 31, 32... до 38 февруари, а дори забележка не получава от висшите инстанции (Педагогиум, г. I, с. 17). Инспекторите на народните училища оценяват учителите главно по годишните изпити на учениците и според резултатите от тях дават учителските свидетелства. А инспекторите за държавните училища преценяват учебно-възпитателната работа на подчинените им учители по рапортите на директорите, в които най-често се съдържат отчетите на самите учители.

В общественото пространство многократно се коментира липсата на професионално подготвени и граждански ангажирани педагогически кадри, които да бъдат издигнати за училищни инспектори. Въпреки високите изисквания за личностни качества, подходящо образование и учителски стаж често за инспектори се назначават хора, които открито се впускат в партизанщина или злоупотребяват с държавната служба. Бюрократизмът, егоизмът и политическите страсти, допускани от инспекторите, драстично пречат на всеки управляващ министър да ръководи принципно и законосъобразно образователното дело. Вместо с точна и енергична дейност да създават добра организация на учебно-възпитателния процес и да съдействат за стабилизирането на социалното положение на българския учител, много училищни инспектори с ненавременните си разпореждания стават причина учителите по няколко месеца да не получават заплати. Окръжните инспектори проявяват небрежност и при уреждането на държавните помощи, заверките на пълномощията и мн. др.

През 1898 г. министър Иван Вазов прокарва пред Народното събрание Закон за инспекция на класните и основните училища (1899). Запазват се контролните функции на училищните инспектори, като от тях се изисква и да бъдат посредници между МНП и „училищните настоятелства, учителите и представителите на другите възпитателни заведения“ (чл. 1). В 1899 г. е приложен Правилник за изпит на околийските училищни инспектори – израз на волята на управляващия министър да подобри подбора на кандидатите за този отговорен пост в системата на народното образование.

Нови опити за европеизиране на дейностите на инспекторския апарат се предприемат и в началото на XX в. За да се обхванат всички страни на учебно-възпитателната работа в народните училища, от 1.I.1900 г. в България се въвежда двоен инспекторат – окръжни училищни инспектори и околийски училищни инспектори, като за заемане на длъжността се изисква съответното образование, учителска практика над 5 години и положен държавен теоретичен изпит. Страната е разделена на 10 учебни окръжия и 38 учебни околии. През 1901 г. са извършени промени в закона от 1898 г., чиято цел е да се преразпределят окръжията на 12 броя, а околията – според нуждите на окръжието: за същата 1901 г. са назначени 24 околийски училищни инспектори (Симеонова, 2003).

Според министър Ив. Д. Шишманов най-важната стратегическа задача при усъвършенстването на учебното дело е личностно-професионалното издигане на българското учителство. Същевременно той подчертава, че „никакви реформи в нашето дело не са възможни, докато преди всичко не се създаде един добър директорски и инспекторски корпус. Уволнения, местения, дисциплинарни наказания на учителя не помагат нищо, когато начело на училищното дело стоят негодни хора“. Министърът преценява, че действащите училищни инспектори са претоварени и не успяват да изпълняват всичките си задължения, затова планира за всяка околия да назначи по един инспектор – по негови сметки е нужно броят им да се удвои – от 36 на 72 инспектори (Шишманов, 1904: с. 125). За да се привлекат по-млади и по-дейни сили в училищния инспекторат и за „да бъдат истински наставници на учителството и чрез лично въздействие“, през 1903 г. Народното събрание постановява „за тия висши училищно-административни длъжности да се допускат лица, които имат висше, предимно педагогическо образование, учителствували като редовни учители най-малко три години, отличили се със своята учителска вещина и с трудовете си в педагогическата литература“ (БАН, оп. 2, а. е. 363 – Закон за инспекцията на класните и основни училища, 1903). Същевременно МНП постепенно увеличава състава на училищните инспектори – тъй като през 1901 г. действат само 24 околийски инспектори, което се отразява „твърде гибелно върху надзора на училищата, качеството на работата на учителя, броя на учениците в първоначалните народни училища“, за 1903 г. броят им се

увеличава на 36, а през 1904 г. – на 48 и продължава да нараства (Доклад до..., 1912: 90). С окръжно писмо № 10880 от 30 септ. 1904 г. министър Шишманов издава Наставления към училищните инспектори, като определя две основни функции на тяхната управленска дейност – педагогически и административни (Училищен преглед, 1904, кн. X). Същевременно в „Доклад по училищния инспекторат“ се дискутират мерки и средства за подобряване на дисциплината, като например: да се премахне дисциплинарният съвет; за опростяване на сложната наказателна система; за специални надзиратели, които да се грижат за учениците и др. (БАН, оп. 2, а. е. 348, л. 11 и л. 12 – 13). На 1 октомври 1904 г. министър Шишманов съобщава за промени в правилника за управление на гимназиите и педагогическите училища и по този повод се представя като „убеден приятел на една разумна децентрализация в уредбата на учебното дело“ (Училищен преглед, 1905, кн. I: с. 3 – Окр. п. № 11058).

В 1909 г. МНП въвежда длъжността главен инспектор по отделните типове учебна дейност и с това постепенно се преминава към специализация на контрола по видове и степени училища. През 1912 г. в България вече действат 72 околийски училищни инспектори.

В смисъл на оценъчна характеристика за историческия период е възможно да се приеме констатацията на Р. Симеонова, че в „съвременното ни законодателство не можем да открием такава аналогия, а това показва какво значение и важност се е отдавало на инспекторатите като институция и на инспектирането през тези години. Чрез подзаконови актове, а именно – правилници и наредби, а за улеснение на ползващите ги и чрез разяснения към правилниците – дейността на контролния орган е подробно регламентирана (Симеонова, 2003: 82). Това твърдение подкрепя тезата, че големите строители на националното училище на България правилно разбират европейската идея за децентрализация на управлението на образователното дело и правят обмислени и сериозни опити за създаване на компетентен инспекторат.

Според Н. Ванков след 1934 г. „от гледището на принципа за училищната децентрализация и автономия новите реформи се противопоставят значително на миналото. В някое отношение даже те съвършено потъпкват това минало, като застават точно на противно гледище“ (Ванков, 1936: 225). Това твърдение на Н. Ванков се потвърждава от недемократичните тенденции, налагани от множество правителствени документи: Манифест от 19 май 1935 г.: „Основно преустройство на учебното дело, съобразно задачите на държавата и поминъчните нужди на народа“; Наредба за училищните настоятели (ДВ., 1934, 13 юли); Наредба за приемане на ученици в гимназиите (ДВ., 1934, 13 август); Наредба за назначаване и преместване на учителите при основните училища (ДВ., 1934, 21 юли); Наредба за назначаване, преместване и уволнение на учителите в гимназиите в царството (ДВ., 1934, 9 август); Наредба за ръководство, надзор и управление на основните училища (ДВ., 1934,

6 август); Наредба за конкурс за околийски училищни инспектори (ДВ., 1934, 9 юли) и др.

Първите *окръжни училищни съвети* са организирани от Марин Дринов и Йоаким Груев, а в управленската практика трудно се „налучква“ правилният подход в съвместяването на централизацията и децентрализацията. Например в Източна Румелия висш орган за ръководство на народното просвещение е Областният учебен съвет с председател директора на народното просвещение, а членовете му са измежду висши държавни служители, духовни лица и училищни инспектори. Учебното дело в окръзите (департаментите) се ръководи от окръжни училищни съвети, чиито председатели са окръжните управители (префектите), а за членове се избират местни чиновници, представители на религиозни общности, училищни инспектори и директори на училища.

Окръжните училищни съвети включват голям брой ръководни кадри от окръжен мащаб, за които длъжността член на окръжния училищен съвет е почетна и безплатна: окръжният управител е председател, а членове са директорите на средните и специалните учебни заведения в окръжния център (подпредседатели), училищните инспектори на окръга, председателят на окръжния съд, окръжният и градският лекар, главният учител в окръжния град, двама учители от средните или специалните училища, председателят на окръжната постоянна комисия и кметът на града. Задълженията на окръжния училищен съвет обхващат всички елементи на образователното дело в окръга:

- да прилага училищните закони и учебните планове и учебни програми;
- да разглежда споровете между учители, настоятели и общини;
- да се занимава с глобите за неспазване на задължителното образование;
- да взема отношение по дейността на училищните настоятели, по строежа и поправките на училищните сгради, по училищните стипендии;
- да участва в ръководството на местните научни институти.

Еднопосочността е най-характерният белег за сътрудничеството на МНП и окръжните училищни съвети – правото за окончателно решение по всички въпроси на образованието и културата принадлежи единствено на министъра. Самите окръжни училищни съвети са така подбрани, че изключват участие на обществеността и се развиват като тромав бюрократичен институт. Самият министър Георги Живков констатира, че окръжните училищни съвети не изпълняват пълноценно своите задължения, поради което „много бързи, неотложни и важни въпроси по учебното дело са оставали неразгледани и с това, не ще съмнение, много се пречи на разпоредбите по уреждане на училищата“ (Сборник на..., 1897: 135).

Училищните настоятелства са органите за непосредствено ръководство на българското училище. В своето Главно изложение от края на 1881 г. К. Иречек отбелязва, че по принцип одобрява както традиционните дейности на училищните настоятели (правилно те са без административна власт), така и изборността им за срок от една година. Обаче той предлага в недалечно

бъдеще училищните настоятелства да бъдат заменени със самото общинско управление, което е с мандат от избирателите и е отговорно пред правителството, излъчено от управляващата партия (Иречек, 1882).

Със закона на Р. Каролев от 1885 г. кметът на общината вече по право е председател на училищното настоятелство, а членове са общински съветници, духовно лице, видни граждани, като учителят има право само на съвещателен глас (Закон за..., 1885). Училищните настоятелства бързо се развиват като органи на местното самоуправление и спрямо останалите управленски институции на образованието са най-добре адаптирани към европейските стандарти. Те се създават като автономна комисия на общинския съвет в състав: за градските общини – 5 човека; за селските общини – 3. Начинът на избора им е свързан с действащата политическа система на българското общество. Училищните настоятели имат разнообразни и нелеки задължения:

- осигуряват училищния бюджет и помощите за бедните ученици;
- създават и поддържат материалната база на училището;
- наблюдават непосредствената учебно-възпитателна работа на учителя и учениците;
- контролират изпълнението на обхвата на децата за задължително образование;
- законът на Г. Живков от 1891 г. въвежда ново задължение на училищните настоятели – да присъстват в класната стая при преподаването на урока от учителя (чл. 97).

За училищните настоятелства най-общо може да се отнесе и споменатото мнение за функциите на окръжните училищни съвети, тъй като и на местно равнище не само не се осигурява участието на представители от различни обществени слоеве, а и взаимовръзките между институциите са излишно усложнени и бюрократизирани. Например, за да се уволни училищен настоятел, трябва да се спазва следната процедура:

- а) необходимо е училищният инспектор да направи предложение пред окръжния училищен съвет, който одобрява или отхвърля предложението;
- б) в случай, че предложението бъде одобрено, то се изпраща в Министерството на просвещението, като мнение на окръжния училищен съвет;
- в) министърът на просвещението издава съответната заповед.

Или друг пример за бюрократизма на управленските връзки: за неспазване на просветните закони или за несправяне със задълженията си на председател на училищното настоятелство кметът може да бъде наказан само чрез Министерството на вътрешните дела (Алексиев, 1912; Големанов, 1912; Пиръв, 1938).

Следва да се приеме, че началото на европеизацията на дейностите на управленските органи в системата за образование е свързано с колебания, съмнения и недоволство на ръководещите министри, а и управленското взаи-

модействие се оказва труден процес за инертното мислене на местните политически лидери. На практика може би именно изборният от МНП централистичен подход при формирането на органите за самоуправление на народната просвета води до прояви на партизанщина и в крайна сметка – до конфликт между държавните интереси и партийните цели. Обаче, въпреки неяснотите при създаването на управленската мрежа, в периода след падането на правителството на Ст. Стамболов (1894) до 1934 г. окръжните училищни съвети и училищните настоятелства се развиват като органи на управленската децентрализация – в окръжните училищни съвети влизат лица по право и по избор, а членовете на училищните настоятелства се избират пряко от народа (както се избират общинските съвети), като самите членове избират своя председател – по оценката на Н. Ванков това е една наистина демократична институция. Подобно е мнението и на министър Ст. Омарчевски през 1923 г., който в реч пред Учебния съвет казва, че „училищните настоятелства по действащия закон за народна просвета са едни живи организми, които ще спомогнат със своя вътрешен живот, със своята автономия, със своята независимост, доколкото тази последната не уврежда изобщо автономията и независимостта на селската или градската община“ (Речи..., 1923: 7). След 1934 г. по определението на Н. Ванков се прилага „канцеларска“ децентрализация, тъй като централната власт превръща всички училищни институти в свои близки органи. Пълномощията на окръжните училищни съвети „изцяло и еднолично са предадени на областен училищен инспектор“, а училищните настоятелства са заменени от „една комисия само от чиновници на общинския съвет и един представител на родителите – вече е само съвещателно тяло с предимно стопански характер“ (Ванков, 1936). Учителските съвети също са съвещателно тяло с ограничена автономия, а все по-големи права получават директорите и главните учители.

Идеята за *обществен управленски орган*, който да е коректив на министъра на народното просвещение, се експериментира още от първите строители на националната образователна система. К. Иречек в качеството си на главен секретар на МНП при министър П. Р. Славейков подготвя законопроект за *Учебен съвет*, който е приет от Народното събрание на 14.XII.1880 г. Новият министър М. К. Сарафов потвърждава законодателното постановление и с Указ № 756 от 18.XII.1880 г. в Княжество България влиза в сила Закон за Учебен съвет при МНП. На практика обаче Учебният съвет остава централна институция на просветното министерство, тъй като обхваща само негови служители, вкл. главния секретар и началниците на отдели. Министър К. Иречек подготвя нов законопроект за Учебен съвет при Министерството на народното просвещение – идеята му е учебният съвет да бъде постоянен и автономен орган с редовни и извънредни членове. Редовните членове (висши служители на МНП, учени и опитни чиновници от други сродни ведомства) трябва

да заседават еднократно през седмицата. Редовните и извънредните членове следва да се свикват на общо годишно събрание (педагогически събор), за да търсят заедно приемливи пътища и единни виждания за развитието на учебното дело в България. Тъй като правителството пада, министър К. Иречек няма възможност да осъществи учредяването на този важен управленски орган за децентрализация на изпълнителната власт. Обаче неговият проект е реализиран от министър Д. Д. Агура – с Указ № 264 от 3.IV.1883 г. влиза в действие Закон за Учебния съвет и съставът на Учебния съвет е попълнен с видни представители на учителството и обществеността.

В Източна Румелия идеята за консултативно съвещателно звено към Директората се осъществява с по-демократичен характер – Йоаким Груев учредява Областен училищен съвет с избор на членовете измежду представители на политическите, духовните, културните и научните среди, като мандатът им е определен на 3 години (История на..., 1982. т. II: 24).

Едно от най-значимите нововъведения на просветния министър Константин Величков в управленската структура на образователната система е учредяването на Висш учебен съвет и Постоянна учебна комисия към него – 25.VIII.1895 г. (Учител. г. III, с. 72). Моделът на създадения от К. Величков Висш учебен съвет (1895) очевидно е заимстван от управленския опит на администрацията в Източна Румелия – както на предшественика му Йоаким Груев, така и от собствения стаж на просветен ръководител в областта. Според замисъла на министър К. Величков Висшият учебен съвет трябва да заседава веднъж в годината – от 5 август до 1 септември, а Постоянната комисия следва да функционира редовно (Учител, г. III, с. 143); (Попвасилев, 1925). Съставът на Учебния съвет е определен от 36 учители + действащия просветен министър, а Комисията – от 5 доказани личности, като двама от тях се назначават пряко от министъра, а останалите трима се избират от Висшия учебен съвет. Българското учителство е призовано към избори на кандидати за членове на Висшия учебен съвет, т.е. за пръв път учителите получават възможност пряко да посочат своите най-достойни представители.

През април 1898 г. са проведени избори за нов състав на Висшия учебен съвет и на Постоянния учебен съвет с втори тригодишен мандат. Избраните членове са утвърдени с Указ № 22 от 3.VI.1898 г., пред тях министър Иван Вазов в своята реч при откриването на първата сесия признава заслугите на предшественика си К. Величков за създаването на Висшия учебен съвет (особено „щастливата мисъл да даде на учителите видно място“). В своя стил на търпение и компромиси министър Вазов заявява: „С голямо удоволствие констатирам, господа, утешителните работи, които са се забелязали в много отношения в нашето учебно дело. За никого не е тайна, например, че от две-три години насам между нашите учители се е възбудил по-жив интерес към учебно-възпитателната задача на училището, като се е усилило и стремлението на

повече учители към усвояване на по-рационални приеми. Нашите училища, за които мнозина са натякваали, че напредвали само количествено, сега вече захващат да се подобряват и качествено“ (Попвасилев, 1925: 66).

Оптимизмът на министър Ив. Вазов е насърчителен, но на практика с нищо не променя манталитета на българските учители. Затова на 16.V.1910 г. в речта си пред новия Учебен съвет министър Никола Мушанов споделя своето нетърпение от „ежбите“ между учителите и политиканстванията им: „... бих желал, всички тия да могат да заглушат страстите в душите си и да могат всички наедно да се отдадат само на една работа, която е именно работата на учителя – бъдещето на просветното дело в нашата страна... най-напред да констатирам оная бездна, която дели учителството от централната администрация и представителите на властта, омразата, която ред години, десетки години е пълнила душата на българските учители“ (Попвасилев, 1925: 82; 83).

Министър Н. Мушанов е разочарован от отношението на българското учителство както към преките му задължения в учебно-възпитателния процес, така и към управленските инициативи на МНП. Тъй като на практика Учебен съвет няма още от април 1901 г., министър Мушанов го възстановява със Закона за народното просвещение от 1909 г. – чл. 23, но вече като Учебен комитет. За членове на комитета се предвиждат само висши чиновници на просветното министерство, а в отговор на тези намерения учителите бойкотират изборите. Демократът Н. Мушанов по необходимост допуска компромиси със своите разбирания за децентрализацията на изпълнителната власт и прави законопроект за изменения, като връща и названието „учебен съвет“. Просветният министър издава заповед № 1190 от 23.IV.1910 г., с която определя състав от 40 човека – 13 от тях са по право, 5 са посочени от министъра и 22 са делегати на педагогическата общност в България (Попвасилев, 1925). Конфликтите между учители и МНП по съвещателните функции на този помощен орган за управление продължават с години, което предизвиква последвалите провали и възобновявания на учебния съвет – възстановен е за кратко едва на 3.II.1919 г. Например:

– и министър Ст. С. Бобчев през 1911 г. се опитва да внушава идеята за важността на учебния съвет при демократизацията на управлението на българското образование. В реч пред членовете на съвета той казва: „За мене Висшият учебен съвет е и трябва да бъде една от важните и полезни уредби, институти в просветното и културното дело на България“ (9 окт. 1911 г.).

– и министър Стоян Омарчевски през 1921 г. продължава да агитира за необходимостта от този съвещателен орган.

– и проф. Ал. Цанков предвижда в своя законопроект на народното просвещение изменения в училищните настоятелства, Висшия учебен съвет и Учебния комитет – „по-голямо място на изборния елемент, за да може учителството да взема участие в делата им с педагогическо значение“ (Училищен преглед, 1924, кн. 2 и 3: 446). В прощалното окръжно същият министър (Ал.

Цанков) изповядва своята надежда за постигната реална промяна: „И днес съм щастлив да отбележа, че в нашите училища владее добър ред и дисциплина, едно по-съзнателно отношение към длъжностите, налагани от училищния живот“ (Училищен преглед, 1926, кн. 1 и 2: 136).

Но въпреки усилията и компромисите на просветните министри може да се приеме, че в тази насока на управленските взаимодействия демокрацията като принцип и начин на организация остава неразбрана от народното учителство, а в 1934 г. вече се създават Надзорен училищен състав, Върховен ръководен училищен състав и пр., което значително забавя и отклонява българското образование от неговия „път“ за Европа с демократичните ѝ идеали.

Заклучение

Резултатите от историко-педагогическото изследване върху структурата, организацията и функционирането на МНП потвърдиха очакванията за отлична работа на неговите елементи с техните динамични взаимодействия. Доказа се, че именно системността и приемствеността в управлението на МНП през историческия процес докъм средата на XX в. са ефикасните условия за авангардната му роля в политическия и училищния живот на България, за успешната политика по реформиране/европеизиране на националната просвета и културата. Постигнато е забележително разширяване на социалните възможности на образованието и културата, за да могат чрез тях родните „даскали“ да даряват повече светлина на българския народ („Mehr licht“ – Гьоте: любим девиз на Ив. Д. Шишманов и Г. Живков). В МНП вярно отчитат потребностите на промишленото развитие на страната и компетентно насочват българското образование към европейските стандарти на реформаторската педагогика. МНП е градивен тип институция с ръководители, които предпочитат да продължават делото на предшествениците и да надграждат в името на България.

ИЗТОЧНИЦИ

1. БАН – Научен архив. Фонд 11 К. Иван Шишманов.
Доклад до Негово Величество Фердинанд I Цар на българите по случай 25-годишнината от възшествието му на българския престол 1887–1912 от Министерския съвет. 1912.
2. Закон за инспекция на класните и основните училища. (1899). – Училищен преглед. кн. 1–2.
3. Закон за обществените и частни училища. (1885). СД на V ОНС, кн. III, 1885–1886. – Държавен вестник. 9 февруари.
4. Правилник за изпит на околийските училищни инспектори (1899). – Училищен преглед. кн. 3.
5. Правилник за училищните инспектори. (1900). – Училищен преглед. кн. 1–2.

6. Реч на г-на Министъра на народното просвещение професор Ал. Ц. Цанков, произнесена по законопроекта на народното просвещение в XXI ОНС, събрано на I РС, 59 заседание, на 4.IV.1924 год. – Училищен преглед, г. XXIII.1924. дек., кн. 10: с. 431.
7. Речи, произнесени от Министъра на народното просвещение г-н Стоян Омарчевски в третата сесия на Учебния съвет на 10 и 20 януарий 1923 год., при откриването и закриването на съвета. (1923). София.
8. Сборник на окръжни писма, издадени от Министерството на народното просвещение (1888–1889). София. 1890.
9. Сборник на окръжни писма, издадени от Министерството на народното просвещение (1894–1896). София. 1897.
10. Стенографски дневници на Народното събрание.
11. Шишманов, И. (1903). Доклад до Негово Царско Височество по учебното дело от Министъра на народното просвещение. *Училищен преглед*, г. VIII, кн. VI–VII: с. 113.
12. Шишманов, И. (1904). Основите на училищната ми политика и бюджетът за 1904 г. (Посвещава се на народните представители). *Училищен преглед*, г. IX, кн. 1: с. 1.
13. Държавен вестник.
14. Педагогиум. 1891–1894. София.
15. Училищен преглед. 1896–1944. София.
16. Учител. 1893–1895. Пловдив.

ЛИТЕРАТУРА

- Алексиев, Н. (1912). Нашата училищна политика. София.
- Ванев, И. (1947). Училищно законодателство и администрация. Пловдив.
- Ванков, Н. (1936). Последните училищни реформи. Принципи и характеристика. *Просвета*, ред. П. Мутафчиев. г. II. кн. 2: с. 225.
- Големанов, Г. (1912). *Училищна политика, законодателство и администрация*. Шумен.
- Златарски, В. (1919). Проф. Д-ръ Константинъ Иречекъ. – Летопис на БАН. Т. IV. За годините 1915, 1916 и 1917. София: с. 85–110.
- Иречек, К. (1882). Главно изложение до Н. В. Княза върху положението на учебното дело в България. *Държавен вестник*, бр. 2–9.
- История на образованието и педагогическата мисъл в България. (1982). т. 2. Отг. ред. Н. Чакъров. София.
- Ликова, Р. (1972). Психосоциалният метод на Иван Шишманов и някои въпроси на съвременността. *Пламък*, 1.
- Ников, П. (1932). *Отношенията между българската държава и българската църква*. София.

- Пиръов, Г. (1938). Главни моменти в развоя на училищното законодателство. *Училищен преглед*, с. 71.
- Попвасилев, Г. (1925). *Учебен съвет и учебен комитет*. София.
- Радева, М. (1982). *Културната политика на българската държава 1885–1908*. София.
- Симеонова, Р. (2003). Оценяването на учителите в България (1878–1944 г.). *Педагогика*, 6, 81.

THE FIFTH WHEEL CHARIOT OF STATE

Abstract. The results of historical and educational researches on effectiveness of the structure, organization and functioning of the Ministry of Education in the historical process to mid-twentieth century are presented.

The author is a professor in South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad. Faculty of Pedagogy. Professor of History of Pedagogy and Bulgarian Education. Doctor of pedagogical sciences.

Prof. Jordan Kolev, PDS

✉ Neofit Rilski South-West University
Faculty of Pedagogy
66, Ivan Mihailov Str.
2700 Blagoevgrad, Bulgaria
E-mail: jordan_kolev@swu.bg