

БЪЛГАРСКО СПИСАНИЕ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ  
БРОЙ 1  
2016

BULGARIAN JOURNAL OF EDUCATION  
VOLUME 1  
2016

## ЗА ПРАВОМОЩИЯТА НА УПРАВЛЕНСКИТЕ ОРГАНИ В УЧИЛИЩЕ И НЯКОИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРОЦЕСА НА ТЯХНОТО ДЕЛЕГИРАНЕ

*ИВАН КАТЕЛИЕВ*

*Ivan Kateliev. ON THE ISSUES OF AUTHORITY AND ITS DELEGATION IN SCHOOL  
CONTEXT*

**Резюме:** *В статията се разглежда въпросът за управленските правомощия и за някои особености и проблеми при реализацията на тяхното делегиране в системата на формалното образование в България.*

**Abstract:** *The paper discusses the issue of authority of governing bodies in schools, some features and problems concerning delegation of authority within the system of formal education in Bulgaria.*

**Ключови думи:** *правомощие, делегиране на правомощия, децентрализация, организиране, управленска компетентност.*

**Keywords:** *authority, delegation of authority, organizing, managerial competence, decentralization.*

Образованието е област, която традиционно се намира в центъра на общественото внимание. Темата за образованието генерира огромен социален, интелектуален и институционален ресурс. Промените през последния четвърт век и динамичната глобална икономика налагат коренно преосмисляне на целите на училищното образование в България, както и на начините, по които функционира и осъществява основните си

*дейности българското училище.* Българската образователна система претърпя промени, които радикално промениха *възгледите за училището и в частност за неговото управление.* Образователният мениджмънт е научната област, която позволи навлизането на нови идеи, принципи и методи, които никога не са били характерни за сферата на образованието в нашата страна, с помощта на които **училището** се разглежда не просто като особена социална организация, но и като **специфичен обект на управление.** *Процеси като децентрализация и конкуренция навлязоха в системата на народната просвета и обусловиха качествено нови условия, в които училището функционира, като същевременно предизвикаха и нови въпроси относно неговото управление [19, с.6-7].*

Проблемът за правомощията на управленския персонал в българското училище в частта, отнасяща се до ръководната дейност на директора, е застъпен в изследвания на редица учени като Петър Балкански, Вяра Гюрова, Динко Господинов, Йонка Първанова, Мария Натина, Калина Маджирова, Галин Цоков, Пламен Радев, Иван Иванов и други.

*Въпросът за правомощията управленския персонал като цяло, и в частност на помощник-директорите, обаче не е достатъчно добре изяснен.* Това се наблюдава и в самата нормативна уредба. В чл.149 от Правилника за прилагане на Закона за народната просвета е казано само, че помощник-директорът подпомага директора при организирането и контрола на учебната, административната или учебно-производствената дейност на училището, като се спазват изискванията на нормативните актове и съответната длъжностна характеристика.

Единствено в *правомощията на директора* като орган на управление е *разпределянето на правомощията в организацията.* Но никой директор не е задължен да го прави. Това зависи само от степента на неговите *мениджърски умения и способности да ръководи.* Като следствие от това твърде често се наблюдава отказ на директора да делегира правомощия на своите помощници, които са управленско звено в училището. В същото време им се възлага изпълнението на рутинни практики, които ги доближават до техническите сътрудници и ги демотивират, а често и сриват авторитета им пред колегите. Не са редки и случаите, в които помощник-директорите биват задължавани да изпълняват дейности, които са изцяло в прерогативите на директора. С изричната уговорка, че те нямат

правомощия за това, резултатът е силен стрес, неувереност и несигурност в крайния резултат.

Проблемът е изключително значим и актуален, защото се отнася от една страна до *подготовката на директора и способността му да осъществява една от основните управленски функции – организирането*, а от друга страна, това е въпрос, свързан много тясно с *нормативната уредба и възможностите, които тя дава на директора да делегира правомощия* на своите подчинени.

За целите на максималната обективност следва да се изясни същността на понятието **правомощие** във възможно най-голям смислов обхват. Поради това настоящата статия ще обърне внимание на основните му характеристики от гледна точка на езиковата, юридическата, административно-правната и управленската теория.

В справочната езиковедска литература, а именно – речниците, значението на понятието „правомощие“ се определя, както следва:

➤ ***Речник на българския език, том XIII***

**Правомощие**, *мн.-ия, ср. книж.* Законно право за извършване на нещо [21, с.976].

➤ ***Български тълковен речник***

**Правомощие** *ср. книж.* Законно право (за извършване на нещо) [3, с.720].

Разбира се, съществуват формулировки на понятието *правомощие* и извън сферата на езикознанието. В справочната литература в областта на публичната администрация и правото също са направени опити да се определи същността на *правомощието*. Ето два примера:

➤ ***Терминологичен речник по публична администрация***

**Правомощие** – **1.** Предвидена от закона възможност на участника в правоотношението да осъществява определени дейности или да изисква определени действия или бездействия от другата страна на същото правоотношение. **2.** Законно право за извършване на някаква дейност [7, с.65].

➤ **Юридически речник**

**Правомощие** – сбор от правата и задълженията, поверени и възложени на служебно лице с цел изпълнението на определена длъжност [14, с.262].

Очевидно е, че в специализираната управленска и правна литература понятието правомощие не се разглежда едностранно, така, както в езиковедската.

В правната теория властническите *правомощия* се свързват със задачите за изпълнение, предоставени на даден орган от Конституцията, законите и подзаконовите нормативни актове. Всеки държавен орган има възможност и задължение да издава правни актове, които са задължителни по своя характер. Задължително е и упражняването на предоставените властнически правомощия, което не се реализира според субективната преценка на дадения орган.

В понятието *правомощие* се включва пълният обем от предоставените на държавния орган **права и задължения**. Много често в правната литература и в законодателството погрешно се използват термините „*правомощие*” и „*пълномощие*” без да се прави разлика между тях. Те обаче не се припокриват по съдържание. С термина „*пълномощие*” се означава *срокът, за който даден държавен орган е избран или назначен, т.е. има се предвид неговия мандат*. Докато, както беше отбелязано по-горе, с термина „*правомощие*” се означава *съвкупността от права и задължения, които със съответни правно-нормативни актове са предоставени на даден държавен орган*. В този смисъл ***пълномощията на държавния орган могат да бъдат прекратени, но не и неговите правомощия. Правомощията на държавен орган се предоставят или се отнемат чрез Конституцията и законите*** [22].

В юридическата литература се приема, че смисловият обхват на понятията *компетентност* и *правомощие* е различен, поради което те не бива да се употребяват като синоними. Понятието *компетентност* е по-широкообхватно и включва в себе си понятието *правомощие*. В рамките на своята компетентност държавният орган отговаря пред по-висшестоящите от него органи. Той се характеризира с определен персонален състав, който е нормативно определен и се формира чрез избор или назначаване.

Едно от възможните проявления на властта е административната дейност. Правомощията на всеки управленски орган се реализират на практика чрез административна дейност, която по своята същност е юридическа и поражда правни последици.

В теорията на администрацията **правомощието** е неразделна част от понятието **компетентност** на управляващия орган. *В административната теория съвкупността от въпросите, с които се занимава даден орган, както и правомощията, с които органът разполага за решаването на тези въпроси, се наричат компетентност.* Т.е. изпълнението на определени административни функции предполага наличието на определени властнически правомощия.

Правомощието е част от административната компетентност на управленския орган. По своята същност то представлява **съвкупност от права и задължения от особен характер, предоставени на органа за осъществяване на държавната власт** [4, с.34]. Същност правата и задълженията на всеки управленски орган, които са елемент от неговата компетентност, са такива само по отношение на нормативно възложените управленски функции. *Притежаването и реализацията в пълен обем на властнически правомощия не е обвързано със субективното желание или лична преценка за тяхното изпълнение.* Ако в нормативната уредба е записано, че органът „има право“ да извърши определено действие, то това означава, че органът има права по отношение на други лица или органи, спрямо които той изпълнява възложените му от държавата функции. Това право е част от неговата компетентност и му е предоставено за успешното изпълнение на поставените задачи.

Всеки управленски орган е носител на определени управленски правомощия. Точно определените и координирани формални отношения между хората и организационните звена в дадена институция са предпоставка за специализацията и разделението на труда, което води и до повишаване на ефективността.

В научната литература по въпросите на мениджмънта и управленската функция **организиране** винаги присъства терминът „делегиране“. Прави впечатление обаче, че се наблюдава едно съществено различие по отношение на това какво точно се делегира. Някои автори говорят за делегиране на *правомощия*, други – за делегиране на *пълномощия*, а трети

употребяват и двата варианта като равнозначни. Това предизвиква закономерния въпрос кой израз е правилен и дали не могат да се употребяват и двата варианта, когато се разглежда тематика, свързана с организирането и администрирането на дадена организация.

Проблемът ще бъде разгледан от гледна точка на административната теория и юридическата практика, тъй като управлението е административна дейност, а законосъобразността на всеки управленски акт подлежи на санкция от Административните съдилища и респективно Върховния административен съд като крайна инстанция.

Ето няколко примера за същността на понятието **правомощие (пълномощие)**, които се срещат в литературата по теория на управлението и основите на мениджмънта:

- Понятието правомощие се определя като физическото право за командване и използване на предоставените ресурси [5, с.193].
- Пълномощието (правомощието) е правото да се използва власт (позволена или законна, в съответствие с официалните роли или позиции). Казано по друг начин, пълномощията са юридически или организационно санкционирано право да се вземе някакво решение без одобрението на по-висшестоящия [11, с.247].
- Пълномощията (правомощията) са съвкупността от права и задължения на органите на управление в организацията за разпореждане с определена част от нейните ограничени ресурси [8, с.139].
- Пълномощията се определят като правото да използваш определени ресурси за постигане на поставените задачи [25, с.143].
- Пълномощието представлява ограничено право да се използват ресурсите на организацията и да се направляват усилията на някои от нейните сътрудници за изпълнение на отделни задачи [1, с.159].
- Пълномощието е ограничено право за използване ресурсите на организацията за изпълнение на делегираните задачи [6, с.163].

- Пълномощието е организационно установено ограничено право да изпълняваш някакви задачи, заемайки определена длъжност [27, с.72].
- Пълномощието е узаконено право да се вземат решения и да се издават заповеди от името на организацията [29, с.51].

На пръв поглед правят впечатление няколко неща. Първо, че различните автори употребяват различни понятия. Някои от тях използват термина *правомощие*, други *пълномощие*, а трети допускат и двата варианта като синоними. Що се отнася до смисловото поле, ясно проличават сходствата в трактовката на понятието от страна на учените. Под различна форма в една или друга степен всеки от тях обръща внимание, че понятието *правомощие* (или *пълномощие*) е свързано с възможности за използване на предоставени ресурси, за вземане на решения, за въздействие над служители и за ограничени права и задължения.

С оглед паралелната употреба на понятията „правомощие“ и „пълномощие“ трябва да се отбележи, че някои автори правят разграничение между двата термина. *Понятието „правомощие“ не е идентично с понятието „пълномощие“, макар че в управленската литература и практика се използват като синоними. Пълномощието означава време, мандат, през който могат да се реализират определен обем правомощия. В юридическата практика то се нарича легислатура* [5, с.193].

Управленските органи в системата на формалното образование са централизирани и съгласно ЗНП това са министърът на образованието и науката и директорите на детските градини, училищата и обслужващите звена. Според разпоредителните текстове, *директорът е едноличен административен орган на държавната власт, който организира, ръководи и отговаря за цялостната дейност на училището* [28, с.85].

Децентрализацията на национално ниво, както и *децентрализацията на ниво организационна структура* прекъсва старите административни връзки от линеен тип и налага изграждането на *нови, функционални взаимоотношения*. Това от своя страна предопределя необходимостта от *структурирането* на ръководни органи и специализирани комисии, чрез които да се осъществяват основните управленски функции.

Противно на логиката обаче, в нормативната уредба за системата на народната просвета липсват каквито и да било повелителни разпоредби, отнасящи се до **правомощията на помощник-директорите**. Единственият текст е в чл.149 от ППЗНП и той гласи, че *помощник-директорът подпомага директора при организирането и контрола на учебната, административната или учебно-производствената дейност на училището съгласно нормативните актове в системата на народната просвета и съответната длъжностна характеристика*.

Предвид употребените термини „организиране“ и „контрол“, очевидно е, че длъжността на помощник-директора е вид управленска длъжност в училище, доколкото и организирането, и контролът са основни управленски функции. Затова и буди недоумение фактът, че в нормативните документи за тази длъжност не се споменава нищо, освен горещитираният чл.149 от ППЗНП.

Неразбираема е и логиката на законодателя при формулировката на длъжността. Думата „помощник“ в състава на нейното наименование автоматично изключва лицата, заемащи този пост, от обхвата на управленския персонал. Това ясно проличава от структурата и списъка на длъжностите в Националната класификация на професиите и длъжностите, в която длъжността *помощник-директор* е ситуирана с код „Други преподаватели“, след изброяването на всички възможни длъжности на преподавателите в училищата, центровете за професионално обучение и обслужващите звена.

Настоящите разсъждения за мястото на помощник-директора в управленската структура на училището нееднозначно затвърждават правилото, че директорът е едноличен административен орган на държавната власт в институцията училище. *Длъжността на помощник-директора е с абсолютно неизяснен управленски статут. Няма издадени нормативни актове, в които ясно да са указани правомощията на длъжността, било то и в съвсем обобщен вид. Липсва и типова длъжностна характеристика*.

От своя страна статутът на училищния директор е подробно уреден в ЗНП и ППЗНП. В *Закона за народната просвета* се казва, че училището се управлява от директор. Законодателят определя:



- каква степен на висшето образование трябва да притежава директорът на държавно училище;
- кой сключва и прекратява трудовите договори с директора на държавно или общинско училище;
- как се заема длъжността директор на държавно или общинско училище;
- кой има право да отменя административните актове на директора на държавно или общинско училище.

*Правилникът за прилагане на закона за народната просвета* регламентира основните **права и задължения на училищния директор**. Според текстовете в него **директорът**:

- ✓ организира, контролира и отговаря за цялостната дейност;
- ✓ спазва и прилага държавните образователни изисквания;
- ✓ осигурява безопасни условия за възпитание, обучение и труд;
- ✓ представлява институцията и сключва договори ;
- ✓ съставя бюджет и отговаря за разходването му;
- ✓ сключва и прекратява трудови договори;
- ✓ награждава и наказва ученици, учители и служители;
- ✓ подписва и подпечатва всички документи и съхранява печата на училището с държавния герб;
- ✓ контролира и отговаря за правилното водене и съхраняване на задължителната документация;
- ✓ е председател на педагогическия съвет и осигурява изпълнение на решенията му.

Разглеждайки обстойно посоченото в гореспоменатите нормативни документи, прави силно впечатление фактът, че липсват *основните управленски функции* и дейности като прогнозиране, планиране, вземане на решение, мотивиране, координиране, управление на персонала и др. Напълно са negliжирани разпределението на труда, методическата помощ,

контролът на учебния процес, резултатите от него и квалификационната дейност като *ръководни педагогически функции*.

Друг основен документ, в който се определят мястото, функциите и задълженията на училищният директор, извън споменатите вече, е *длъжностната характеристика за длъжността „директор“*. Освен повелителните разпоредби в ЗНП и ППЗНП, тук е обърнато е внимание и на мотивирането и стимулирането на творческите изяви на учители и ученици и повишаването на квалификацията на педагогическия персонал. Упоменато е, че *директорът „разпределя, координира и контролира дейността на помощник-директорите, учителите, възпитателите и обслужващия персонал“* [20].

Внимателното запознаване с нормативната база формира извода, че в нея се *набляга най-вече на основните задължения на директорите на училища, но не и на техните управленски функции и специфични правомощия*.

**Правната компетентност** на директора по отношение на институцията, която му е поверена за управление, и законността на действията му представлява *система от правомощия, съвкупност от права и задължения от особен характер, предоставени му за нормативно-правното регулиране на отношенията в училище при осъществяването на определена власт* [16, с.123].

Имайки предвид цялото многообразие от разпоредителни текстове, компетентността на директора като управленски орган включва следните **основни правомощия** [16, с.127]:

- *Притежава властнически правомощия, чрез неговите функции и организация се осъществява държавната власт в училище.*
- *Издава административни актове, документи, заповеди, свързани с оперативно-изпълнителската и разпоредителна дейност.*
- *Прилага пряка принуда и осъществява административно-наказателна отговорност.*
- *Сключва договори за съвместна дейност, договори за наем.*

- *Защитава учители, ученици, административно-помощен персонал от насилие, обиди, клевети и увреждания на лични и имуществени права, които могат да произтекат от техните служебни дейности.*

С цел изясняване на перспективите пред управлението на образователните институции и възможностите за делегиране на правомощия към настоящия момент следва да се обърне внимание на текстовете в новоприетия *Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО)*. В глава тринадесета на същия са ситуирани органите за управление на образованието. Първоначалното разглеждане на повелителните разпоредби в този нормативен акт и сравняването им с текстовете в ЗНП и ППЗНП извеждат следните *особености на ниво образователна институция* (вж. Таблица №1).

**Таблица №1**

<b>УПРАВЛЕНСКИ ОРГАНИ СПОРЕД ЗПУО</b>	<b>УПРАВЛЕНСКИ ОРГАНИ СПОРЕД ЗНП И ППЗНП</b>
<b>Орган за управление и контрол</b> на държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование е директорът. Директорът управлява и представлява съответната институция.	Училището, детската градина и обслужващото звено се <b>управляват</b> от директор.
Директорът на държавна и общинска детска градина, на държавно и общинско училище и на център за подкрепа за личностно развитие <b>организира и контролира</b> цялостната дейност на институцията в съответствие с правомощията, определени с <i>държавния образователен стандарт за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти</i> . В изпълнение на своите правомощия директорът издава заповеди.	Директорът, като <b>орган за управление</b> на детската градина и на училището е с ясно формулирани правомощия в чл.147 от ППЗНП.
При <b>управлението и контрола</b> на учебната, учебно-производствената, учебно-творческата, спортната и административно-стопанската дейност директорът може да се подпомага от един или няколко <b>заместник-директори</b> .	<b>Помощник-директорът</b> подпомага директора при <b>организирането и контрола</b> на учебната, административната или учебно-производствената дейност на училището съгласно нормативните актове в системата на народната просвета и съответната длъжностна характеристика.
При отсъствие на директора на държавна и общинска детска градина, на държавно и общинско училище и на център за подкрепа	При отсъствие на директора на държавните и общинските детски градини, училища и обслужващи звена за срок, по-

за личностно развитие за срок, по-малък от 60 календарни дни, <b>той се замества от определен със заповед за всеки конкретен случай заместник-директор</b> , а при невъзможност – от определен със заповед педагогически специалист от институцията. Заповедта се издава от директора.	малък от 30 календарни дни, <b>той определя със заповед свой заместник от педагогическия персонал</b> на училището, детската градина или на обслужващото звено.
Специализиран орган за разглеждане и решаване на основни педагогически въпроси в детската градина, училището и центъра за подкрепа за личностно развитие е педагогическият съвет.	Педагогическият съвет е специализиран орган, който обсъжда и решава основни педагогически въпроси.

При сравняването на текстовете в ЗПУО, ЗНП и ППЗНП могат да се направят следните **изводи**:

- ✓ Докато в ЗПУО директорът е определен като *орган за управление и контрол*, то в ЗНП и ППЗНП се казва че директорът *управлява и е орган за управление*
- ✓ В ППЗНП са разписани основните правомощия на директора, а ЗПУО предвижда създаването на държавен образователен стандарт за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, в който ще се *определят функциите, професионалните профили, длъжностите и необходимата за заемането им професионална квалификация*, както и условията и редът за повишаване на квалификацията, за кариерното им развитие и за атестирането на педагогическите специалисти, включително критериите за атестиране и съставът на атестационната комисия
- ✓ ЗПУО предвижда и всички необходими компетентности като съвкупност от знания, умения и *отношения по нива* на кариерното развитие за всеки вид педагогически специалист да се определят в *професионален профил*
- ✓ Важно различие между двата закона е, че в ЗПУО се предвижда в дейността си директорът да се подпомага от един или няколко *заместник-директори*, докато според ЗНП и ППЗНП тази помощ се осъществява от *помощник-директори*. Това е принципно различие, т.к. длъжности, които съдържат в наименованието си понятието „заместник“ имат *определен*

*статут*, съгласно Решение №2/ 1999 година на Конституционния съд, на което ще бъде обърнато внимание в настоящата статия, и което е ясно изразено в Националната класификация на професиите и длъжностите

- ✓ В ЗПУО е указано, че заместник-директорите подпомагат директора при *управлението и контрола*, докато според ППЗНП помощник-директорите подпомагат директора при *организирането и контрола*. Очевидна е разликата в смисловия обхват на понятията *управление* и *организиране*. Последното е само една от основните функции на управлението
- ✓ Текстът, отнасящ се до заместването на директора при негово отсъствие, е ясно и точно формулиран в ЗПУО. Предвижда се това да се извършва със *заповед* на директора *за всеки конкретен случай*. Терминологията следва точно правната, така, както е употребена в съответните решения на КС и ВАС. Според ППЗНП, при отсъствие директорът определя със заповед свой заместник от педагогическия състав на училището. При положение, че нито в ЗНП, нито в ППЗНП съществува длъжност, която да включва в себе си понятието „заместник“(!?). Променен е и периодът, за който при отсъствие директорът *сам определя своя заместник*.
- ✓ По въпроса за педагогическия съвет като училищен орган няма никакви съществени различия в документите.

Към настоящия момент директорът на училище в системата на формалното образование в България в качеството си на *орган на държавната власт, юридически субект и едноличен административен ръководител* носи отговорност за цялостното управление на институцията и степента на децентрализация в нейната структура чрез реализирането на една от основните управленски функции – организирането.

**Организирането** е процес, присъщ изцяло на социалните системи. То определя реда за изпълнение на дейностите и използване на хората. *Осъществява се по две линии: като дейност по създаване и поддържане на ред, подреденост, последователност в извършването на определени действия (функционален смисъл на понятието) и като организационно*

*структурно изграждане на системите за управление (системен смисъл на понятието)* [15, с.81].

Като управленска функция организирането предполага въздействие от страна на субекта на управление на работниците с цел поддържане и подобряване на резултатите от съвместната им дейност. По същество то се състои в създаване и обезпечаване на връзките между отделните звена в организационната структура., т.е. създаване на взаимовръзки между хората и подразделенията в предприятието, определяне на реда и условията, при които то функционира. Както обобщава П. Ганчев, *организирането, като една от общите управленски функции, може да се дефинира по следния начин: определяне на състава, отношенията и взаимоотношенията между елементите, които участват в дейността на организацията, и тяхното поддържане или актуализиране (промяна) в процеса на нейното функциониране* [8, с.132].

Организирането като управленска функция включва: *създаване на организационна структура, изграждане на формални взаимоотношения между служителите и различните организационни звена и разпореждане*. То може да бъде представено по следния начин ( вж. Таблица №2).

**Таблица №2**

<b>ОРГАНИЗИРАНЕ</b>			
<b>ЕТАП</b>	<b>Създаване на организационна структура</b>	<b>Изграждане на формални взаимоотношения между служителите и различните организационни звена</b>	<b>Разпореждане</b>
<b>ДЕЙНОСТ</b>	<b>Съобразяване с особеностите на фирмата, технологичните процеси, поставените цели, броя на служителите, влиянието на външната среда</b>	<b>Организиране на подразделения и длъжностни инструкции, конкретизиране областите на дейност на отделните звена, определяне на правата и отговорностите</b>	<b>Довеждане до знанието на служителите на разработените на предходните етапи документи, заповеди, инструкции и т.н.</b>

Организационната дейност има за задача да създаде и установи формалните отношения между работниците в предприятието. Това означава мениджъра да разпредели многобройните задачи между своите подчинени. А всъщност така възниква и делегирането на правомощия.

С оглед ритмичното изпълнение на задачите и постигането на оптимални резултати, управляващият трябва да може ефективно да **овластява** своите подчинени. *Овластяване означава ръководителят да даде власт и право, да делегира права и отговорност на подчинените си да взимат важни решения, да ги накара да повярват, че могат сами да се справят [9, с.245].*

*Овластяването е сред важните управленски функции, която за съжаление остава недостатъчно проучена и анализирана в научната литература, и която не намира полагащото и се място в известните класификации. Вероятно това е така поради факта, че всяко управление се свързва с наличието и упражняването на власт, а овластяването е своеобразен отказ от нея. Но то има огромно значение за развитието на всяка една организация.*

Основната форма за практическа реализация на този процес е **делегирането на правомощия**. Делегирането на правомощия може да се извършва във всяка организация и е свързано с равнището на подчинение в нейната организационна структура. *Чрез преотстъпването на правомощия се постига съответствие между централизация и децентрализация в управленските структури, създават се възможности управленските органи да реализират по-голям обем работа, като насочват усилията си към решаването на най-важните проблеми, а останалите се осъществяват от органите от по-ниските равнища [2, с.125].*

В организацията и равнището на подчинение в нейната структура терминът **децентрализация** се отличава със специфично значение. Това понятие е свързано с делегирането на правомощия. *Децентрализацията на управлението може да се определи като процес, засягащ широк спектър от дейности в организацията, т.к. изразява начина, по който се осъществява системата на управление.*

Колкото и да са близки, понятията **децентрализация** и **делегиране на правомощия** не са идентични. **Децентрализацията** е характерна за цялостната организационна структура и засяга всички управленски равнища. Степента на децентрализация в дадена организация може да бъде различна – по-малка или по-голяма. Делегирането е по-тясно понятие и отразява само обхвата на предадените за определен срок за изпълнение

правомощия на по-низшите управленски равнища. Тези правомощия обаче са нормативно присъщи на органа, който ги преотстъпва. Следователно *децентрализирането е нещо повече от делегирането на правомощия, то отразява философията на организацията на управлението* [5, с.193], а основен белег за децентрализация на една организация е *делегирането на правомощия (овластяването) – от по-висши към низши ръководители, от ръководители – към подчинени* [10, с.91].

Според теорията на администрацията една от възможностите за качествено и ефективно осъществяване на управленски функции е делегирането на правомощия. То прави вземането на решения по-икономично и доближава това решение до мястото, където то на практика се изпълнява.

За осъществяване на нормативно присъщите си функции административният орган притежава необходимата *власт* и носи съответната *отговорност*. Обикновено никой управленец не може да извърши всички действия, които се намират в кръга на неговата компетентност. Затова той изпълнява само тези, които са му предоставени в *изрична компетентност*, а също и тези, които той преценява, че не може да възложи другиму.

*Неправилно е да се отъждествява децентрализацията и делегирането. При децентрализацията, долустоящите органи вземат решения в кръга на своята компетентност, те осъществяват свои собствени функции. При делегирането долустоящите органи изпълняват дейности и вземат решения въз основа на специално овластяване от органа, от чиято компетентност е съответният проблем или действие, т.е. те по изключение осъществяват делегираната функция, която е от компетентността на горестоящия орган* [4, с.39].

Това означава, че долустоящият орган не запазва предаденото му правомощие за постоянно. От друга страна, висшестоящият орган запазва всички права по отношение на правомощието, което е делегирал.

Съществуват няколко **ограничения** във възможностите за делегиране на административни правомощия:

- *Никой не може да делегира правомощия, които не притежава*



- *Не може да бъде извършена делегация на правомощия, които са определени като изрична компетентност на съответния орган*
- *Орган, на когото са делегирани правомощия, не може да ги пределегира, освен ако това не е предвидено в закон или подзаконов нормативен акт*

По отношение упражняването на компетентност и делегирането на правомощия съществуват няколко съдебни решения на Конституционния съд и Върховния административен съд.

➤ ***Решение №3766/ 1998 г. по дело №1119/ 1998 г. на Върховния административен съд [24].***

Съдът постановява, че *делегирането на правомощия означава делегиране на властта за упражняване на правомощията, както и отговорността за това.* Компетентността е правното основание за делегирането на административните правомощия. Компетентността на административния орган е определена в самия закон. Следователно законът определя и делегирането на правомощията, като това той може да предвиди изрично или особено, когато от нормативната формулировка и от фактите е очевидно, че правомощието може и трябва да се упражнява от някой подчинен орган. *Когато законът е вменил определени правомощия в изрична компетентност на даден административен орган, то делегирането им може да става само по изключение, и то на основата на изрично нормативно овластяване.*

➤ ***Тълкувателно решение №4/ 2004 г. на Върховния административен съд [26].***

*Делегирането представлява възможност, предвидена в закона, временно - за определен случай или период от време, съгласно конкретната обстановка и преценката на горестоящ административен орган, той да предостави част от правомощията си на някой от подчинените му органи.* Подчиненият орган издава административни актове въз основа на това специално овластяване от органа, в чиято компетентност поначало е решаването на съответния проблем. Той не запазва за постоянно делегираното правомощие.

В това решение съдът разграничава понятието „упълномощава“ от понятията „оправомощава“ или „делегира“. Според съда **упълномощаването** е частноправен институт, едностранна правна сделка, при която пълномощникът действа от името и за сметка на представлявания, а последиците от правните му действия възникват направо за последния. За разлика от него, при **делегирането** действията са от името на органа, комуто са делегирани правомощия.

Следва да се обърне специално внимание на **делегирането на правомощия, упражняването на делегирани правомощия и упражняването на правомощия при заместване.**

Във вече цитираното тълкувателно решение №4/ 2004 година Върховният административен съд постановява, че при обективна невъзможност титуляр да реализира своите правомощия, чрез изрично издадена заповед за **заместник**, те се приемат от определеното в нея лице, което **изпълнява правомощията на замествания в пълен обем, като върши това от негово име.**

В тази посока е и Решение №2/ 1999 година на Конституционния съд на Република България [23], който постановява, че **заместникът има пълновластие по отношение на обема от компетенции на титуляра** и че конкретизирането на заместника се извършва според "службата" му на заместник, т.е. **самата служба на административния орган е "заместник", което предопределя приемането на компетентността от титуляра.**

**Следователно при отсъствието на даден ръководител по причини, изрично упоменати в закон или друг нормативен акт, и при издадена заповед за заместване, заместникът има пълното право да упражнява правомощията на титуляра в пълен обем, без да се налага те да му бъдат делегирани.**

**Делегирането на правомощия** е основен начин за овластяване на служители в дадена организация. Делегирането е овластяване на мениджъри от по-нисшите равнища, преотстъпване на правомощия да упражняват определена дейност, която е в компетенциите на делегиращия. С този акт се дават права на определени мениджъри да вземат управленски решения от името на друг, който е над тях в йерархията.

Приема се, че *делегирането е сред водещите управленски дейности в организацията* – подфункция на организирането като управленска функция. Очевидни се преимуществата за всяка организация от вертикализацията на работното натоварване. Делегирането помага на висшите ръководители да не разпиляват потенциала и времето си за решаване на текущи задачи, а да се съсредоточат върху проблеми от стратегическо естество. Не по-малка полза правилното делегиране носи и на работниците – то спомага за развитието на техния професионализъм и отговорност, повишава удовлетвореността от работата и лоялността им към компанията.

В управленската теория се срещат различни определения за същността на понятието делегиране на правомощия (пълномощия). Ето някои от тях:

- Делегирането на пълномощия е процес, чрез който мениджърът прехвърля част от своята власт на своите подчинени [25, с.143].
- Делегирането е предоставяне на пълномощия от по-високите към по-ниските йерархични равнища на организационната структура на управление [8, с.140].
- Делегирането предполага частично предаване на управлението на лица, които не се отнасят към категорията “управляващи“. С други думи, делегирането е процесът, чрез който правомощията по управление на една организация се децентрализират [11, с.247].
- Делегирането на пълномощия представлява основен процес, посредством който ръководителите установяват формални взаимоотношения между хората в организацията [1, с.157].
- Делегирането на пълномощия – това е предаването на част от функциите на ръководителя на други мениджъри или сътрудници за постигане конкретните цели на организацията [17].

При ефективното делегиране решенията се вземат на по-ниско равнище, което е по-близо до нивото, на което е идентифициран проблемът, и на което се работи целенасочено за неговото разрешаване. Твърде често това е равнището, на което работещите служители много по-добре разбират проблема и знаят как да се справят с него в оперативен

порядък. А това повишава както техния авторитет, така и този на мениджъра.

Отказът от делегиране, когато това е възможно и уместно, неимоверно повишава натоварването на ръководителя. Персоналът се лишава от правомощия, от чувството за отговорност и от информацията, която му е необходима за приемането на самостоятелни решения. Хората стават неуверени в собствените си сили и не могат да възприемат правилно конструктивната критика по свой адрес.

Процесът на делегиране на правомощия е сложен и многопластов, а неговата реализация в системата на формалното образование има своите специфични особености. От една страна той е съотносим към подготовката на директора и способността му да осъществява една от основните управленски функции – *организирането*, а от друга - това е въпрос, свързан много тясно с *нормативната уредба* и възможностите, които тя дава на директора да делегира правомощия на своите подчинени.

Особеностите на вътрешноучилищното делегиране на правомощия са в пряка връзка със спецификата на организационната структура и правната регламентация на управленските органи. Вече беше изяснено, че *директорът* на училището е едноличен административен ръководител. В същото време, *помощник-директорите* са ситуирани като орган на управление, вменени са им управленски функции, но длъжността е с напълно неизяснен и нерегламентиран статут, т.к. не са разписани каквито и да било конкретни правомощия. От друга страна, анализът на *нормативната база* в системата на народната просвета откроява факта, че управленските правомощия са разпръснати в голям брой закони и подзаконовни нормативни актове, като при това те са силно рестриктивни в определени области. Това води до пределно голяма *централизирана регламентация на процесите*, свързани с организацията на училищното управление. Извънредно големият брой нормативни актове, регулиращи отношенията в системата, ги прави изключително трудни за синхронизиране и ползване.

Статутът на училищния директор, позицията на помощник-директорите, както и спецификата на нормативната база водят до изключително противоречиви действия при делегирането на правомощия в българското училище. Налице са както практики на съзнателен отказ от

делегирането на правомощия, така и такива, при които, поради непознаване на особеностите и административните изисквания, последните биват трансформирани съобразно конюнктурни съображения или инцидентно възникнали причини, изискващи определени управленски действия. Тоест, наблюдава се своеобразна *логическа и административна модификация на същността на процеса* на делегиране на правомощия.

При проучване, проведено през декември 2015 година, сред двадесет и четирима директори и помощник-директори на училища от областите София – град и Варна, се откриха редица слабости, а в административно отношение – и грешки, при процеса на делегиране на правомощия в българското училище. Някои от основните недостатъци могат да бъдат изведени и обобщени според няколко опорни точки.

### **Управленска компетентност при реализиране делегирането на правомощия**

- ✓ При голяма част от директорите и помощник-директорите се откроява отчетливо неразбиране същността на процеса делегиране на правомощия. Те приемат описаните задължения и отговорности в длъжностната характеристика като акт на делегиране на правомощия.
- ✓ Голяма част от директорите и помощник-директорите заявяват, че делегирането на правомощия се извършва чрез издаването на устна заповед. Тази реалност очевидно се наблюдава често в хода на управленския процес в българското училище. Но тя е абсолютно неправомерна и говори за нещо друго. А именно, че делегирането се отъждествява с възлагането и изпълняването на ежедневни задачи от оперативен порядък, а не е процес на децентрализация в организационната структура, свързан с преотстъпването на конкретни права и задълженията във връзка с реализирането на конкретни управленски функции.
- ✓ Преобладаващото болшинство от училищните мениджъри споделят виждането, че при определени обстоятелства може да се извърши пределегиране на правомощия. А това е нещо, което категорично не се допуска в административната и правната теория и практика.

- ✓ Налице е абсолютно неспазване решението на Конституционния съд относно реализацията на функцията на заместника, когато е определен за такъв със заповед при законно отсъствие на ръководителя. Не се изпълнява юридическата практика, която е категорична, че в такива случаи определеният за заместник притежава всички правомощия на замествания в пълен обем.

### **Принципи и технология на делегирането на правомощия**

- Припознават се редица преимущества при процеса на делегиране на правомощия в частта, свързана с качеството, ефективността и рационалността при извършването на работата. В същото време се negliжират мотивацията, психологическата подготвеност и удовлетвореността на служителите, което свидетелства за неподготвеност и недооценяване на човешкия фактор в организационната структура.
- Директорите определят провеждането на разговор и обсъждането на въпроса със служителите, предлагането на помощ във всеки етап от работата, определяне на границите на отговорност, крайните срокове и очаквания краен резултат като важни стъпки и необходимо условие за нормалното протичане на процеса на делегиране. В същото време не припознават в достатъчна степен необходимостта от достъп до необходимата информация като задължително условие, без което не може да се разчита на успех при неговата реализация.
- Болшинството от директорите подценяват и друг важен принцип при осъществяването на процеса на делегиране, а именно оповестяването на акта на делегирането. Всички трябва да са запознати с факта на делегирането, за да може стриктно и точно да изпълняват поставените им задачи. Делегиращият има изричното задължение по достатъчно категоричен и недвусмислен начин да го легитимира и затвърди пред колектива, т.к. в противен случай спънките от субективен и междуличностен характер могат да бъдат катализатор за неуспеха на дейността.
- Директорите са напълно единодушни в становището си, че основните точки, на които обръщат внимание, вземайки решение за делегиране на правомощия, са компетентността по въпроса и

квалификацията, която служителят притежава. Същевременно почти не се обръща внимание на професионалната натовареност и психологическата готовност за поемане на допълнителни отговорности, като напълно отсъства критерият за търсене на амбициран и заинтересован от извършването на дейността работник. По този начин се получава претрупване на определени служители с множество задачи и отговорности, просто защото те са знаещи и можещи. Несъобразяването с ангажираността на хората и прекомерното им натоварване ги кара да се чувстват демотивирани и несигурни, защото вероятността от грешки или несправяне с всички отговорности неимоверно се повишава.

### **Обхват на управленските правомощия**

Всички директори и помощник-директори не идентифицират отчетливо пълния обем от правомощия, който действащата нормативна уредба вменява на едноличния административен ръководител на училището. Директорите разпознават само тези правомощия, които пряко реализират в ежедневната си работа. Мнението на помощник-директорите относно правомощията на техния ръководител е в същата посока. Това е признак не толкова за непознаване на нормативната уредба от страна на управленските органи, колкото за неразбирането и неосъзнаването на делегирането като важен процес, за реализирането на който съществуват определени правила и норми, чието пренебрегване води както до незадоволителни резултати от работата, така и до определени психологически последици за участниците в процеса и общия микроклимат в учебното заведение.

### **Възможности за делегиране на правомощия**

По отношение частта на правомощията, които могат да бъдат делегирани, мненията на директорите и помощник-директорите значително се различават. Първите определят твърде малка част от правата и задълженията си, които официално преотстъпват. Вторите обаче споделят за значително по-широк кръг от права и отговорности, с които на практика са натоварени. Това означава, че директорите в достатъчно малка степен формално делегират правомощия на своите подчинени. В повечето случаи това се извършва чрез устно разпореждане или пък се основава на общите и генерализирани фрази в длъжностните характеристики. По този

начин помощник-директорите извършват голям обем работа, без легитимно да са оправомощени за това.

Като следствие резултатите са неблагоприятни, защото директорът формално остава натоварен с изключително голям обем от правомощия, а помощник-директорите губят мотивация и се чувстват недооценени. Те не са официално и реално овластени чрез оповестяването на този акт пред останалите служители в училище. Това подронва авторитета им и значително увеличава физическите и интелектуалните усилия при реализацията на определено правомощие, като процесът е съпътстван и от повишено психологическо напрежение.

Проведеното проучване ясно откроява факта, че управленските екипи в училище не познават достатъчно добре същността и административните изисквания към процеса на делегиране на правомощия, като го извършват несистематично, разбирайки го като възлагане на определени задачи, без да е налице реално овластяване на служителите. Наблюдава се смесване в разбирането за същността на делегираното *правомощие*, възлагането на определени *задачи* и фиксираните в длъжностната характеристика на служителя *задължения*. Поради тази причина преотстъпването на правомощия се възприема и често се осъществява като инцидентен процес, продиктуван от моментни обстоятелства. Липсата на предварително обмисляне и планиране води до неспазване на основни принципи, важни за успешната му реализация.

Наблюдава се значително противоречие във виждането на директорите и помощник-директорите относно една от главните особености на делегирането, а именно носенето на *отговорност* във всички етапи от протичането на процеса и за крайния резултат от него. Изразени несходства има и в мненията, отнасящи се до функционалния аспект на реализацията на процеса. Задължителното условие за издаване на *писмена заповед* за всеки конкретен случай на делегиране на правомощия битува в представите на управляващите училището наред с вписването на задължения в длъжностната характеристика и издаването на устна заповед.

Когато към горните заключения прибавим факта, че и директорите, и помощник-директорите споделят за възможност този, на когото са делегирани правомощия, да ги *пределегира* съобразно собствената си натовареност – това окончателно затвърждава гледната точка за



непознаването на процеса и слабостите при неговата реализация, до които то води.

С оглед на констатираните проблеми и несъответствия, свързани с познаването и прилагането на практика на делегирането на правомощия в образователната институция, както и управлението на процеса съгласно нормативните изисквания на административната теория и оптимизиране на практическото му приложение в училище, е необходимо да се изясни статутът на помощник-директора в нормативните документи. Да се конкретизира обхватът на правомощията му, както и обемът на правомощията, които могат да му бъдат делегирани, съобразно управленските му функции. Следва своевременно да се преразгледа и промени позицията на длъжността „помощник-директор по...“ в Националната класификация на длъжностите в Република България, като тя намери подобаващо и се място с код „Ръководители в образованието“.

Правомощията на всички управленски органи на ниво училище трябва да бъдат точно дефинирани и еднозначно разписани в нормативните документи. От изключителна важност е управленските екипи в училище да разпознават и разграничават функционалните права и задължения и възложените задачи от делегирането на правомощия. Недопустимо е продължаването на установилата се вече традиция за възлагане на задачи и вменяване на определени задължения на лица, от чиято функционална компетентност те не са.

Не на последно място, от особено значение е провеждането на обучения на директорите, с цел разясняване същността, особеностите, основните принципи и административни изисквания към процеса на делегиране на правомощия. Редно е на този въпрос да се обърне и специално внимание в учебните програми на различните квалификационни форми, свързани с управлението на образованието, понеже той е от съществено значение за организационната структура и ефективно управление на всяко едно училище.

Към настоящия момент проблемът за делегирането на правомощия в българското училище продължава да бъде актуален. Той е неразделна част от организирането като основна управленска функция, свързана с изграждането на формални взаимоотношения между служителите от различни нива в организационната структура. Практическата реализация

на този процес свидетелства за степента на децентрализация в рамките на организацията, която е белег на определена управленска философия. Затова и с особен интерес се очаква приемането и обнародването на държавния образователен стандарт за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти. В него според текста на ЗПУО ще бъдат дефинирани точно и ясно професионалните профили на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, както и *отношенията им по нива в образователната структура*. Все още на сайта на Министерството на образованието и науката няма предоставен за бележки и становища проект на такъв документ.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **Ангелов, А.** Основи на управлението. София, 1998.
2. **Андреева, М.** Основи на управлението. Варна, 2003.
3. **Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Попов, Д. и др.** Български тълковен речник. София, 1994.
4. **Асоциация за европейско партньорство.** Проект „Активни и стабилни структури на гражданското общество за по-ефективна и прозрачна администрация“. Увод в теорията на държавната администрация.
5. [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:68krmTIF6jUJ:www.aep-bg.org/html\\_\\_\\_\\_\\_bg/virtualCollege/spring/State%2520administration.doc+&cd=1&hl=bg&ct=clnk&gl=bg](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:68krmTIF6jUJ:www.aep-bg.org/html_____bg/virtualCollege/spring/State%2520administration.doc+&cd=1&hl=bg&ct=clnk&gl=bg)
6. **Бакърджиева, М.** Бизнескомуникиране. Свищов, 2007.
7. **Ванкевич, Е., Шерстнев, В.** Теоретические основы менеджмента. Витебск, 2007.
8. **Величков, И., Велковска, Г.** Терминологичен речник по публична администрация. София, 2009.
9. **Ганчев, П.** Основи на мениджмънта. София, 2006.
10. **Гюрова, В., Георгиева, В., Божилова, В., Кривиradeва, Б.** Въпроси на образователния мениджмънт. София, 2009.

11. **Гюрова, В.** Образователен мениджмънт. Габрово, 2013.
12. **Гюрова, В.** Функция на ръководителя на образователната институция да овластява.  
В: Стратегии на образователната и научната политика. 2009, бр.3.
13. **Закон** за народната просвета.
14. **Закон** за предучилищното и училищното образование.
15. **Корню, Ж.** Юридически речник. София, 2004.
16. **Коцев, Н., Коцев, Е., Рускова, С.** Основи на управлението. Русе, 2013.
17. **Маджирова, К., Мирчева, В., Питекова, Р. и др.** Директорът на училището и ефективният мениджмънт. София, 2002.
18. **Михненко, П.** Основы менеджмента. Учебный курс. -  
[http://free.megacampus.ru/xbookM0012/index.html?go=part-034\\*page.htm](http://free.megacampus.ru/xbookM0012/index.html?go=part-034*page.htm)
19. **Правилник** за прилагане на закона за народната просвета.
20. **Първанова, Й.** Съвременното училище – между децентрализацията, конкуренцията и автономията, София, 2015
21. **Рамкова длъжностна характеристика** за длъжността "директор" на общинско училище, МОН, 2003 - <http://riodobrich.ucoz.org/load/8-1-0-90>
22. **Речник на българския език**, Т.ХІІІ, БАН, Институт за български език. София, 2008
23. **Решение** №13/ 15.12.2010 г. на Конституционния съд по конституционно дело №12/2010 г., ДВ, бр.102, 30.12.2010.
24. **Решение** №2/ 1999 година на Конституционния съд - <http://constcourt.bg/acts>
25. **Решение** №3766/ 1998 г. на Върховния административен съд по дело №1119/ 1998. Решението се съхранява в архива на ВАС. Запознаването с него и снабдяването с копие от Решението става след подаване на молба в служба „Архив“ на ВАС за лицата, които не са страна по делото.
26. **Славянска, В.** Основи на управлението. Пловдив, 2015.
27. **Тълкувателно решение** №4/ 2004 г. на Върховния административен съд –  
<http://www.sac.government.bg/pages/bg/2004-2000>

28. **Удалов, Ф., Алехина, О., Гапонова, О.** Основы менеджмента. Нижний Новгород, 2013

29. **Цоков, Г.** Училищна администрация. Шумен, 1997.

30. **Шонесси, Дж.** Принципы организации управления фирмой. Москва, 2001

Иван Кателиев

*ivan.kateliiev@gmail.com*