ИНСТИТУЦИОНАЛНО РАЗВИТИЕ НА УЧИЛИЩНИЯ ИНСПЕКТОРАТ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО: ОТ СЪЕДИНЕНИЕТО ДО 1909 Г.

Сийка Д. Колева

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE SCHOOL INSPECTORATE IN EDUCATIONAL LEGISLATION: FROM THE UNIFICATION OF BULGARIA TO 1909

Siyka D. Koleva

ABSTRACT: The article examines the institutional development of the Bulgarian school inspectorate in the educational legislation from the Unification of the Principality of Bulgaria and Eastern Rumelia in 1885 to the adoption of the Public Education Act of 1909. It traces changes in inspectors' functions, professional requirements, and administrative status, emphasizing the transition to centralized state administration, the professionalization of the inspectorate, and the expansion of its administrative, pedagogical, and methodological functions. The article argues that this period completed the institutional formation of the Bulgarian school inspectorate as a specialized state service.

KEYWORDS: school inspectorate, school inspectors, educational legislation, institutional development, educational management, school supervision

Настоящото научно изследване е разработено по проект „Научни и дескриптивни аспекти в развитието на критическото мислене“ на Шуменски университет „Епископ Константин Преславски“, № РД-08-107/04.02.2026 г.

Настоящото изследване проследява институционалното развитие на училищния инспекторат чрез училищното законодателство от Съединението на Княжество България и Източна Румелия до приемането на Закона за народното просвещение от 1909 г. През 1885 г. започва единното развитие на българското образование, което дотогава се организира според различни нормативни актове в двете части на разделената след Освобождението държава. Крайната граница е определена от Закона за народното просвещение, известен като Закон на Никола Мушанов – най-дълго действалият просветен закон, който с изменения и допълнения остава в сила до приемането на Закона за народната просвета през 1948 г. След Съединението българската образователна система навлиза в период на интензивно развитие. Стремежът на законодателите е насочен към усъвършенстване на управленските механизми и търсене на по-ефективен модел за ръководство и контрол на училищната мрежа. В годините между 1885 и 1909 г. са приети множество закони, правилници и инструкции, придружени от наставления и разяснения, които последователно променят статута и функциите на училищните инспектори и професионалните изисквания към тях. Тези промени отразяват различните разбирания за съотношението между централизация и местно самоуправление, както и за ролята на инспектора като представител на Министерството на народното просвещение.

Непосредствено след политическия акт на обединение общото учебно дело започва да се урежда според действащото в Княжество България законодателство. Образователната система се подчинява на Закона за обществените и частните училища, а инспекторската служба – на Закона за окръжните училищни инспектори, утвърдени през януари 1885 г. при министъра на народното просвещение Рачо Каролев. Двата документа отразяват стремеж към децентрализирано управление и широко участие на местната общност. Общините и училищните настоятелства имат значителни правомощия при поддържането и управлението на училищата, докато училищните инспектори упражняват педагогически и административен контрол, посредничат между Министерството и местните органи и следят за задължителното обучение, дейността на учителите, материалното състояние и финансирането на училищата. Инспекторите не се назначават непосредствено от централната власт, а се избират с участието на представители на окръжните органи и училищните настоятелства за определен мандат, след което изборът им се утвърждава с княжески указ.

Съществена промяна в този модел на съчетаване на държавен надзор с местно самоуправление е извършена при министъра на народното просвещение Георги Живков. През декември 1889 г. е утвърден Закон за училищните инспектори, който отменя Закона за окръжните училищни инспектори от 1885 г., както и всички разпоредби от Закона за обществените и частните училища от

същата година, отнасящи се до инспекторската служба (чл. 4). Местните окръжни съвети и училищните настоятелства вече не участват в избора на инспекторите, които са поставени изцяло под ръководството на Министерството. Макар да съдържа само четири члена, Законът има принципно значение за развитието на институцията. Докато през 1885 г. инспекторът получава легитимност чрез избор с участието на местната общност, след 1889 г. той се назначава и освобождава непосредствено от министъра на народното просвещение (чл. 2). Инспекцията на всички училища се предоставя изцяло на държавата (чл. 1), а Министерството се утвърждава като единствен орган, който ръководи и контролира инспекторската служба (Закон 1889, https://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013879). Изборният принцип е заменен с централизирано държавно назначаване.

Законът не урежда организацията на инспекторската дейност. Не са определени образователният ценз, функциите, броят или конкретните правомощия на инспекторите. Тези въпроси намират решение няколко месеца по-късно с Правилника за училищните инспектори, утвърден през март 1890 г. Документът превръща кратките постановки на Закона в подробно разработена система за контрол и отчетност. Правилникът потвърждава принципа, че всички училища се намират под непосредствения надзор на Министерството, а училищните инспектори са негови преки органи (чл. 1). Българското княжество е разделено на 45 учебни окръжия с по един инспектор (чл. 3 и 4). За първи път длъжността е категоризирана чрез въвеждането на три степени, определени според образователния ценз и педагогическия опит (чл. 5 и 8). Въпреки поставените изисквания законодателят допуска при първите назначения да бъдат определяни и лица, които не изпълняват напълно предвидените условия (забележка към чл. 8). Видно е, че държавата се стреми към професионален инспекторат, но все още не разполага с достатъчно подготвени кадри.

Инспекторът отговаря за развитието на учебното дело в своя окръг и контролира местните власти, които, макар и да не са му подчинени, са длъжни да изпълняват неговите предписания за подобряване на училищата (чл. 38). Надзорът обхваща учебно-възпитателната работа, задължителното обучение, учителите и учениците, дейността на училищните настоятелства, материалната база, документацията и финансовото управление, както и квалификацията и трудовата дисциплина на учителите, защитата на техните права и редовното изплащане на възнагражденията. Нововъведение е изискването инспекторите да извършват проверки по отделните учебни предмети (чл. 13), както и при всяка ревизия да бъде поканен представител на училищното настоятелство (чл. 14). Резултатите от проверките се обобщават и докладват в Министерството. Заключенията се представят и на училището заедно с наставления към настоятелството, учителите и учениците. Предвидено е училищата да водят специална книга, в която инспекторът отбелязва датата на ревизията (чл. 15). Наред с контролните функции инспекторът изпълнява организационни и методически задължения – дава наставления след всяка проверка, организира учителски събори, насърчава откриването на нови училища и представя ежегодни отчети и статистически сведения в Министерството. Нормативната уредба регламентира инспекцията не само като съвкупност от периодични проверки, а като постоянно действащ механизъм за наблюдение, ръководство и управление на образователната система.

Новото място на инспектора се проявява и в отношенията му с местните органи. Училищните настоятелства и общинските власти запазват участието си в управлението на училището, но инспекторът контролира тяхната дейност, може да изисква изпълнение на своите предписания и при установено неизпълнение да предлага освобождаването на настоятелствата (чл. 39) (Правилник 1890, https://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0013879&page=54). Местното участие не е премахнато, но е подчинено на централизирания държавен надзор.

Законът за училищните инспектори от 1889 г. и Правилникът от 1890 г. очертават първия етап в институционалното развитие на инспектората след Съединението. Законът утвърждава централизиран и едностепенен модел на инспекция, а Правилникът изгражда неговата организационна и функционална рамка.

Законът за народното просвещение от 1891 г. доразвива тези принципи, като ги включва в единна система за управление на образованието. Още в първите си разпоредби той утвърждава Министерството на народното просвещение като върховен орган за управлението и надзора на всички учебни и възпитателни заведения (чл. 1). Контролът върху училищата се осъществява на национално и окръжно равнище чрез главни и училищни инспектори като преки органи на Министерството, а окръжните управители, окръжните училищни съвети и училищните настоятелства изпълняват функции на непряк надзор (чл. 2). Запазва се участието на местните

органи, но то окончателно е подчинено на единната държавна система на управление, изградена с трите нормативни акта на министър Георги Живков – Закона за инспекторите от 1889 г., Правилника за инспекторите от 1890 г. и Закона за народното просвещение от 1891 г.

В Закона няма отделна глава за инспекцията на училищата. Правомощията на инспекторите са разпределени в различните му части според отделните сфери на училищния живот. Те обхващат основните направления на учебното дело. Инспекторът упражнява върховен надзор върху изпълнението на задължителното начално обучение, контролира спазването на закона от учители, ученици, родители и настоятелства и предлага налагането на предвидените санкции. Той участва в определянето на необходимия брой учители, дава становища при назначаването им, следи за професионалната им подготовка, оценява работата им и предлага дисциплинарни наказания или освобождаване от длъжност при системни нарушения. Наред с това има функции при откриването и поддържането на училищните сгради, участва в работата на новосъздадените окръжни училищни съвети и упражнява надзор върху частните училища. Контролът обхваща учебния процес, кадровата политика, организацията, материалната база и изпълнението на държавната образователна политика (Закон 1891, https://sever.libraryvt.com/bg/lister.php?iid=DO-8S0013881&page=16).

Законът не въвежда съществено нови правомощия на инспекторите. Неговият принос се състои в завършването на централизацията в управлението на учебното дело и в утвърждаването на училищните инспектори като пряк орган на Министерството за административно и педагогическо ръководство на българското училище. Документът представлява логично законодателно продължение на промените, започнати две години по-рано. Законът за училищните инспектори заменя изборното начало с държавно назначаване, Правилникът изгражда организацията на службата, а Законът за народното просвещение определя нейното място в цялостната система на училищното управление.

Още в началото на мандата си през 1894 г. министър Константин Величков подписва изменения в Закона от 1891 г., с които се възстановява участието на училищните настоятелства при избора на учители (чл. 1) (Закон 1894, http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013884&page=4). В сравнение с централизирания модел от 1891 г. се наблюдава преразпределение на кадровите правомощия, без да се отменя водещата координираща роля на Министерството и неговите инспектори.

Правилникът за начина, по който става назначението на учителите и учителките в народните общински училища на К. Величков, утвърден през 1895 г., регламентира мястото на инспектора в процедурите по подбор, назначаване, напускане и дисциплинарна отговорност на учителите. Всеки кандидат за учител подава заявление до училищното настоятелство, но задължително представя и свидетелство от училищния инспектор, удостоверяващо неговата работа през последната година (чл. 2). Инспекторът дава първоначална професионална оценка на кандидата преди окончателното разглеждане на документите от училищните органи. Той препраща заявленията, следи сроковете и при повече кандидати от свободните места организира конкурс, като съвместно с двама учители изготвя изпитната програма (чл. 3, 4 и 12). При постъпили оплаквания от настоятелството или при собствени констатации за нарушения той внася случая за разглеждане в окръжния училищен съвет и може да предложи преместване или уволнение на учителя (чл. 11) (Правилник 1895, http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013884&page=88). Училищният инспектор се включва непосредствено в кадровото управление на народните общински училища, но дисциплинарните решения продължават да се вземат с участието на колективните училищни органи.

Инструкцията за уредбата и управлението на основните училища от 1896 г. на министър Величков развива постановките на Закона за народното просвещение, като вниманието се насочва към вътрешната организация, управлението и контрола на основните училища. Инспекторът продължава да бъде представител на Министерството, но част от функциите му се преразпределят между училищното настоятелство и главния учител. Главният учител и настоятелството поемат ежедневния контрол върху училищната дейност, посещаемостта, дисциплината и уведомяването за отсъствия (чл. 31, 33, 35 и 65). Инспекторът получава сведения и упражнява надзор върху изпълнението на нормативните изисквания. Непосредственият контрол не отпада, тъй като при ревизиите той проверява задължителния учителски бележник, в който се разработва всеки урок (чл. 19). Проверките се отбелязват в летописната книга на училището, а констатациите се вписват и в отделна ревизионна книга (чл. 150, т. 8, б. „и“ и т. 9). Инспекторът запазва важни управленски и координационни функции. Той предлага назначаването и освобождаването на главните учители, разпределя учителите между училищата, одобрява програмите за годишните изпити и присъства на

тях или възлага това на учители, които следва да му представят отчет (чл. 28, 29, 87 и 89). Организира педагогическите конференции, определя мястото и председателя им, а решенията на учителските съвети се изпращат за негово сведение и одобрение (чл. 40 и 47). Непосредственото управление се осъществява в училището, а инспекторът упражнява последващия надзор и координацията.

Промяна се наблюдава в организацията на надзора върху задължителното обучение. По-ранните нормативни актове възлагат на инспектора пряка санкционираща роля спрямо родители и настоятелства, докато според Инструкцията първостепенната отговорност носят училищното настоятелство и главният учител. Инспекторът получава сведения за отсъстващите ученици и за взетите мерки (чл. 51, 56, 57, 59 и 65) (Инструкция 1896, http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013885&page=245). Контролът не отслабва, а се осъществява чрез вътрешноучилищните управленски структури.

Инструкцията регламентира вътрешната организация на основните училища, но отново потвърждава водещата роля на Министерството. Комуникацията между учебните заведения и централния орган се осъществява чрез инспектора, който трябва да бъде информиран за основните страни от училищната дейност и да следи за изпълнението на задълженията от всички участници в образователния процес.

Приемник на Константин Величков като министър на народното просвещение е Иван Вазов, който оглавява Министерството от август 1897 до януари 1899 г. В края на 1898 г. Народното събрание приема Закон за изменение и допълнение на Закона за народното просвещение и Закон за инспекцията на класните и основните училища. Докато първият документ не засяга пряко инспекторската служба, вторият представлява самостоятелен нормативен акт, посветен изцяло на нейната организация. Законът за инспекцията отменя Закона за училищните инспектори от 1889 г. и влиза в сила от 1 септември 1899 г., когато министър на народното просвещение вече е Тодор Иванчов. Новият акт не променя принципа за централизиран държавен контрол, а развива инспекторската служба чрез по-ясна организационна структура, по-високи професионални изисквания и функционално разграничаване на отделните равнища на инспекцията.

Основната промяна е изграждането на двустепенна инспекторска система. Инспекцията вече се извършва на окръжно и околийско равнище (чл. 1). Страната е разделена на 10 учебни окръжия и 48 учебни околии (чл. 3), а общият брой на инспекторите нараства от 45 на 58. За първи път се въвежда вътрешна йерархия, при която окръжните инспектори контролират и координират дейността на околийските и осъществяват връзката с Министерството. Повишават се и професионалните изисквания. За окръжни инспектори се назначават директори или първостепенни учители с висше образование и доказана педагогическа подготовка, а кандидатите за околийски инспектори трябва да имат определен учителски стаж и да издържат изпит по програма, утвърдена от Министерството (чл. 5, 6 и 7). Околийските инспектори са разделени в три степени според професионалния им опит и учителския разряд (чл. 9 и 10). Запазва се задължението всяко училище да бъде ревизирано най-малко два пъти годишно от окръжните и околийските инспектори (чл. 16). Не се променят основните задължения по прилагането на училищното законодателство, методическото ръководство, задължителното обучение и материалната база, но компетентностите са по-ясно разграничени между двете равнища (чл. 15). Окръжните инспектори поемат административното ръководство, координират околийските инспектори, подготвят годишните отчети и представляват инспектората пред окръжните училищни съвети и Министерството. Околийските насочват работата си предимно към преките училищни ревизии и подпомагането на учителите. Въведено е задължението инспекторите да се събират три пъти годишно за обсъждане на професионални въпроси и новости (чл. 17). С това законодателят започва да разглежда инспектората не само като контролен орган, но и като професионална общност със собствена експертна компетентност.

Законът не урежда подробно реда за извършване на инспекциите, а възлага тази задача на Министерството чрез издаването на специални инструкции (чл. 21) (Закон за инспекцията 1898, http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013888&page=21). В изпълнение на това изискване през 1899 г. са приети два документа, които конкретизират процедурите по подбор и организацията на инспекторската дейност. През март 1899 г. е утвърден Правилник за изпит на околийските училищни инспектори с Програма за изпита, а през октомври, когато министър вече е Димитър Вачов, е приет и Правилник за училищните инспектори.

Правилникът за изпит подробно регламентира условията, организацията и реда за заемане на длъжността околийски училищен инспектор. С него достъпът до инспекторската служба се поставя

върху конкурсна основа. Запазени са изискванията кандидатите да бъдат редовни основни учители с най-малко петгодишен педагогически стаж и завършено педагогическо или пълно гимназиално образование (чл. 2), но значително по-подробно е уредена процедурата по подбор. Допускането до изпит се извършва след проверка на документите от окръжния училищен инспектор, който представя в Министерството рапорт за професионалните качества на кандидатите (чл. 5). Окончателното решение се взема от постоянния учебен комитет към Министерството (чл. 6). Конкурсът съчетава административна проверка, професионална оценка и централизирано утвърждаване. Изпитът се провежда ежегодно пред петчленна комисия и включва писмена и устна част. Кандидатите трябва да покажат подготовка, свързана с възпитанието и обучението на учениците, психология, нормативна уредба и организация на инспекторската дейност (чл. 7 – 31). Неделима част от Правилника е Програмата за изпит, която разкрива представите на Министерството за професионалния профил на инспектора. В шестнадесет раздела тя обединява знания по теория на възпитанието, дидактика, методика на учебните предмети, училищно законодателство, училищна администрация и хигиена. Бъдещите инспектори трябва да познават не само учебното съдържание, но и организацията на училището, управлението на педагогическия процес, изграждането на училищната среда и профилактиката на заболяванията (Правилник за изпит и Програма 1899, http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013888&page=58). В сравнение с предходните документи вниманието вече не е насочено единствено към административните качества на инспектора. Изпитът проверява широка педагогическа, методическа и управленска подготовка и поставя основа за подбор според доказани знания и професионална пригодност.

Правилникът за училищните инспектори от 1899 г. развива Закона за инспекцията на класните и основните училища, като урежда практическата организация на службата. Законът определя мястото на инспектората в системата на управление, а Правилникът урежда функционирането на двустепенната инспекция. В документа ясно са разграничени компетентностите на окръжните и околийските училищни инспектори. Окръжният инспектор ръководи и координира инспекторската дейност в окръга, организира задължителните съвещания, контролира работата на околийските инспектори, обобщава състоянието на учебното дело и поддържа непосредствената връзка с Министерството (чл. 3, 5, 7, 10 и 11). Околийските инспектори извършват текущите ревизии, подпомагат учителите и събират сведения за развитието на училищната мрежа (чл. 3 и 4). Проверките се извършват най-малко два пъти годишно и обхващат всички страни от училищния живот, а не само спазването на нормативните разпоредби (чл. 125). При ревизиите се проверяват учебно-възпитателната работа, методиката на преподаване, успехът и дисциплината на учениците, правоспособността и служебната дейност на учителите, документацията, материалната база, бюджетът, училищните настоятелства, библиотеките, училищните градини, вечерните и неделните училища и частните учебни заведения (чл. 126).

Наред с административния и педагогическия контрол се поставя акцент и върху отношенията между учителите. Инспекторът трябва да наблюдава сътрудничеството в педагогическия колектив и да докладва за възникнали проблеми, тъй като „напредъкът на училищата зависи и от хармоничното и задружно действие на всички учители от едно училище“ (чл. 127). След ревизията той е длъжен да обсъди констатациите си с учителите и да даде указания за подобряване на работата. Разширени са и организационните функции на инспекторите. Те ръководят педагогическите конференции, съдействат за учителската квалификация, наблюдават училищните настоятелства, строителството и поддържането на училищните сгради, откриването на нови училища, бюджетите и статистическата отчетност. Осъществяват надзор и върху частните училища, библиотеките, детските градини и вечерното и неделното образование. Съществен принос на Правилника е изграждането на вътрешна система за отчетност на инспекторската служба. Регламентирани са кореспонденцията, периодичните рапорти, годишните отчети, статистическите сведения и документацията на инспекторските канцеларии. Контролът вече обхваща не само училищата, но и работата на самите инспектори (Правилник за училищните инспектори и Разяснения към правилника за училищните инспектори 1899, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/29991).

Правилникът и издадените към него Разяснения завършват реформата, започната със Закона от 1898 г. при министър Иван Вазов и осъществена при министрите Тодор Иванчов и Димитър Вачов. Запазват се основните принципи – двустепенно устройство на инспектората, водеща роля на Министерството и съчетаване на контролни, административни, организационни и методически функции. Нов момент е подробното уреждане на инспекторската администрация, отчетността и документалното обезпечаване на дейността. Разясненията очертават и професионалния образ на

инспектора. От него се очаква да познава училището, да наблюдава уроците, без да нарушава тяхното протичане, да обсъжда констатациите си насаме с учителя, да отчита местните условия и да насърчава постиженията, без да пренебрегва недостатъците. Инспекторът не трябва да всява страх, а да бъде авторитетен и мъдър съветник.

С назначаването на д-р Иван Шишманов за министър на народното просвещение през 1903 г. започва следващ етап в развитието на българската образователна политика. Един от най-ерудираните български просветни дейци, заемал различни длъжности в Министерството, И. Шишманов разглежда модернизирането на училищното управление като необходимо условие за повишаване качеството на образованието. Още в началото на мандата си той предприема последователни действия за подобряване на професионалната подготовка на инспекторите, организацията на контрола и практическото приложение на нормативната уредба. Първата законодателна стъпка е Законът от 1904 г. за изменение и допълнение на Закона за инспекцията на класните и основните училища. Актът е насочен преди всичко към кадровата политика. Разширяват се възможностите за заемане на инспекторски длъжности от кандидати с висше, предимно педагогическо образование, като част от изискванията за продължителен учителски и инспекторски стаж са облекчени (чл. 5 и 6). Наред с това се поставят по-високи изисквания към професионалния и нравствения авторитет на кандидатите – дисциплинарно наказани учители не могат да бъдат назначавани за инспектори (чл. 7). Сред съществените промени е въвеждането на тристепенна класификация и при окръжните инспектори, чрез която се създава система за служебно развитие, обвързваща професионалния опит и възнаграждението (чл. 8). Законът допуска и временно назначаване на изпълняващи длъжността инспектори при липса на редовни кандидати, като запазва изискването впоследствие те да издържат предвидения изпит (чл. 22) (Закон за изменение и допълнение 1904, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30513). Измененията не променят характера на инспекторската служба, а доразвиват реформата от 1898–1899 г. По-голямо значение придобиват образованието, педагогическата подготовка и доказаните качества, а не единствено продължителността на службата. С това се разширяват възможностите за кариерно развитие на подготвени учители и инспектори.

През септември 1904 г. Шишманов издава „Наставления към училищните инспектори“ в отговор на установени слабости в дейността им. Той не се ограничава с тълкуване на действащите разпоредби, а формулира конкретни изисквания към организацията на инспекторската работа. В уводната част открито критикува формализма при ревизиите и недостатъчната активност на част от инспекторите. Контролът трябва да бъде средство за подобряване на обучението, а не административна формалност. Съществен акцент е поставен върху професионалния и нравствения авторитет на инспектора, който трябва да съчетава компетентност, безпристрастност, справедливост и педагогически такт. Наред с контролните функции се подчертава и задължението му да подпомага учителите чрез наблюдение и обсъждане на уроците, методически съвети и педагогически конференции. Внимание е отделено и на обхващането и задържането на учениците в училище, вечерното образование, училищните градини и стопанства, финансовата дисциплина и стандартизираната отчетност (Наставления към училищните инспектори 1904, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30513).

В края на същата година министър Шишманов утвърждава изменения в Правилника за училищните инспектори, с които се прецизират отделни административни процедури и се разширява контролът. Част от правомощията се преразпределят между настоятелствата, окръжните инспектори и Министерството. Разпределението на учителите в населените места с повече училища вече се извършва съвместно от инспектора и настоятелството, а при разногласие решава Министерството (чл. 25). Компетенциите по разрешаването на отпуски са разграничени между главния учител, настоятелството, окръжния инспектор и Министерството (чл. 32). Разширен е контролът върху училищните градини, вечерните и празничните училища. Инспекторите извършват сезонни проверки и предлагат за награждаване отличили се учители (чл. 65 и 77). Засилен е и педагогическият надзор чрез изискването при ревизия да се проверява не само бележникът на учителя, но и материалната книга, за да се проследи изпълнението на предварително разпределеното учебно съдържание (чл. 129). Усъвършенства се отчетността чрез по-подробни годишни доклади и статистически сведения за училищната мрежа, материалната база, задължителното обучение, здравните условия и дейността на училищните настоятелства (чл. 139) (Промени в правилника за училищните инспектори 1904, http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013893&page=273).

С новите „Наставления към училищните инспектори“ от февруари 1905 г. министър Шишманов се насочва към конкретни нарушения и слабости при прилагането на нормативните

разпоредби. Още в уводната част той признава, че уредбата се нуждае от допълнително усъвършенстване и че „има много да се доурежда и дотъкмява“. Документът е структуриран в четиринадесет тематични направления. В тях се уточняват правилата за назначаване, освобождаване и дисциплинарна отговорност на учителите, ограничават се административният произвол и неправомерното ходатайство и се прецизират снабдяването с учебни помагала, статистическата отчетност и работата на инспекторските съвети. Шишманов настоява обвиненията срещу учители да бъдат проучвани от инспекторите, а не да се прехвърлят на административно-полицейските органи. Изисква срочните рапорти да бъдат точни и пълни, а инспекторските съвети да обсъждат действителни проблеми на обучението, методиката и допълнителното образование. Внимание е отделено и на поведението на секретарите и останалите служители в инспекторските канцеларии. От окръжните инспектори се очаква да контролират служебната етика, опазването на поверителната информация и отношението към учителите и гражданите. Наставленията от 1905 г. укрепват законността и административната дисциплина и показват стремежа на министъра да превърне подробно разработената нормативна уредба в действително прилагана практика (Наставления към училищните инспектори 1905, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30146).

Документите от управлението на Иван Шишманов не променят изцяло организацията на инспектората, изградена през 1898–1899 г., но развиват неговия професионален и методически характер. Министърът съчетава законодателни изменения с конкретни наставления, основани на установените слабости в дейността на инспекторите. Според неговото разбиране инспекторът не е само администратор и контролен орган, а педагогически подготвен ръководител, морален авторитет и съветник на учителите.

След реформите на Шишманов в началото на 1907 г. настъпва различен етап в управлението на образованието. С назначаването на Лазар Паяков за министър на народното просвещение засилващото се обществено напрежение, студентските протести и последвалите репресивни мерки намират отражение и в училищното законодателство. Законът от февруари 1907 г. за изменение, допълнение и отменяне на отделни разпоредби от Закона за народното просвещение и Закона за инспекцията на класните и основните училища разширява дисциплинарната отговорност на учителите и засилва административния контрол върху тях. Назначаването на учители остава в правомощията на училищните настоятелства, но се утвърждава от Министерството или от окръжния инспектор. Уволнението е изключително правомощие на министъра, упражнявано по предложение на настоятелството или на окръжния инспектор. Разширява се участието на инспекторите в дисциплинарните производства. Въвежда се многостепенна система от наказания – от забележки и глоби до ограничаване на професионалното развитие и временно или окончателно отстраняване от учителската професия. Чрез изменението на чл. 20 от Закона за инспекцията инспекторите се подчиняват на режима на държавните чиновници, главните и окръжните се назначават и уволняват с княжески указ по предложение на министъра, а околийските – с министерска заповед (Закон 1907, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242). С това се засилва административната зависимост на инспекторската служба.

Политиката е продължена от министър Никола Апостолов, който засилва контрола върху учителите, разширява правата на директорите за сметка на учителските съвети и изисква по-строга отчетност от инспекторите. С поредица окръжни разпоредби през 1907 г. те са задължени да упражняват по-активен надзор за „отстраняване на всички пагубни за народопросветната работа прояви“ (Окръжно № 6754 до г. г. окръжните училищни инспектори и председателите на училищните съвети 1907, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242).

Под прякото ръководство на Министерството преминават и прогимназиите, докато горните курсове на основните училища остават под надзора на окръжните инспектори. Утвърждава се практика за проверка и централизирано одобряване на учителските състави (Окръжно № 1629 Надзор над народните прогимназии и над горния курс на основните училища 1907, http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242). Макар периодът да продължава едва една година, той се характеризира с ограничаване на професионалната автономия на учителството и с разширяване на дисциплинарните и административните механизми.

Завършек на тази политика е Законът за основното и средното образование, утвърден в началото на 1908 г., който отменя Закона за народното просвещение от 1891 г. и противоречащите му нормативни актове. С него министър Апостолов прави опит за цялостно законодателно закрепване на промените. Поради последвалата политическа промяна Законът не влиза в

практическо приложение, но остава показателен за стремежа към по-строго административно управление на училищната система.

Политическите промени през 1908 г. поставят начало на преоценка на тези практики. С идването на власт на Демократическата партия и назначаването на Никола Мушанов за министър на народното просвещение се заявява стремеж към стабилизиране положението на учителите и ограничаване на недемократичните похвати на управление. Още в първите си окръжни писма министърът критикува дейността на окръжните и околийските инспектори и настоява за стриктно спазване на Правилника и по-отговорно проучване на обвиненията срещу учителите.

На 26 януари 1909 г. Народното събрание приема Закон за народното просвещение, известен като Закона на Никола Мушанов, с който се поставя началото на следващия период в развитието на образователната система. С този Закон се отменя действащата дотогава нормативна уредба и се създава цялостна законова рамка за организацията и управлението на българското образование. Инспекторската служба запазва мястото си като основен орган за държавно ръководство и контрол. Същевременно се разширява нейната структура, специализира се контролната дейност и по-прецизно се определят правомощията на инспекторите. Въвежда се длъжността главен инспектор по отделни направления на учебната дейност, с което започва специализация на контрола според видовете и степените училища.

Периодът между Съединението и приемането на Закона за народното просвещение от 1909 г. не поставя началото на училищния инспекторат, а завършва продължителния процес на неговото институционално оформяне. След 1885 г. съществуващият опит на Княжество България и Източна Румелия се включва в единното развитие на образователната система, а инспекторската служба постепенно се изгражда като специализирана държавна структура със собствена организация, йерархия и професионални изисквания. Промените не следват праволинейно развитие. В различните законодателни решения се редуват засилена централизация и опити за по-широко участие на училищните настоятелства и местните органи. Независимо от преразпределението на правомощията Министерството на народното просвещение запазва върховното ръководство, а инспекторът остава основният посредник между централната власт и училището. Необходимостта от тази длъжност не се поставя под съмнение; променят се нейният статут, начинът на назначаване, мястото в управленската йерархия и обхватът на възложените отговорности.

Законодателството последователно повишава изискванията към образованието, педагогическия опит и професионалните качества на инспекторите. Въвеждат се категории и степени, конкурсен изпит, възможности за служебно развитие, вътрешна отчетност и разграничение между окръжно и околийско равнище. Наред с това се стандартизират ревизиите, рапортите, статистическите сведения и документацията на инспекциите. Контролът се поставя върху все по-ясна организационна и професионална основа. Разширява се и съдържанието на инспекторската дейност. Към административния надзор и следенето за изпълнение на училищното законодателство се прибавят методическо ръководство, оценяване на учителската работа, организиране на педагогически конференции, консултиране и подпомагане на училищата. Особено ясно тази промяна се откроява в правилниците и разясненията от 1899 г. и в наставленията на Иван Шишманов, които поставят въпроса не само за редовността на проверките, но и за тяхното качество, за професионалния и нравствения авторитет на инспектора и за отношението му към учителите.

Разгледани в тяхната последователност, нормативните промени разкриват изграждането на самостоятелна държавна институция с ясно определени функции, организация и професионални изисквания. Натрупаните през периода законодателни решения поставят трайната институционална основа, върху която през следващите десетилетия се развива инспекторската служба като механизъм за управление, контрол и професионално подпомагане на българското училище.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

АТАНАСОВ, Ж., ЛЮЛЮШЕВ, М., КОЛЕВ, Й., ЧАВДАРОВА, А. & ДОЛАПЧИЕВ, С., 1993. *История на педагогиката и българското образование*. В. Търново: Аста.

ГЕНЕВ, К., 1992. *Организация и управление на образованието*. София: Образование.

ГЕРАСКОВ, М. & ВАНКОВ, Н. ИВ., 1935. *Училищно законодателство и училищна администрация*. София: Издателство „Народно училище“.

ЕНИЧАРОВА, Е., 2020. Състояние на учебното дело в България в условията на тежка финансово-икономическа и политическа криза (1894–1903). *Българско списание за образование*, бр. 1, стр. 18-32. Достъпно на: https://www.elbook.eu/images/2-Enicharova-1-2020.pdf [прегледано на 2026-06-24].

ЗАКОН за изменение и допълнение на чл. 25, 58, 61, 130, 131, 135, 136, 146, 148, 160, 172 и 182 и за отменяне на чл. 132 от Закона за народното просвещение, 1898. *Държавен вестник*, бр. 14, 20 януари 1899 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013888&page=15 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за изменение и допълнение на членове 73, 77, 80, 83, 84 и 166 и отменяне на членове 85, 86, 168 и 169 от Закона за народното просвещение и изменение на чл. 20 от Закона за инспекцията на класните и основните училища, 1907. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за изменение на чл. 5, 8 и 22 и допълнение на чл. 6, 7 и 10 от Закона за инспекцията на класните и основните училища, 1904. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30513 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за изменение на чл. 25, 27, 28, 29, 30, 44, 45, 46, 47, 48, 58, 62, 66, 68, 77, 111, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 131, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 168 и 169 от Закона за народното просвещение, 1906. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30295 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за изменение на членове 70, 73, 75 и 61 и за допълнение на членове 59 и 60 от Закона за народното просвещение, 1894. *Държавен вестник*, бр. 3, 4 януари 1895 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013884&page=4 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за инспекцията на класните и основните училища, 1898. *Държавен вестник*, бр. 20, 28 януари 1899 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013888&page=21 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за народното просвещение, 1891. *Държавен вестник*, бр. 17, 23 януари 1892 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013881&page=16 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за обществените и частните училища, 1885. *Държавен вестник*, бр. 13, 9 февруари 1885 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0000037&page=12 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за окръжните училищни инспектори, 1885. *Държавен вестник*, бр. 12, 7 февруари 1885 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0000037&page=11 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за основното и средното образование, 1908. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30314 [прегледано на 2026-06-24].
ЗАКОН за училищните инспектори, 1889. *Държавен вестник*, бр. 1, 2 януари 1890 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013879 [прегледано на 2026-06-24].
ИНДЖОВ, Е., 2006. Основни моменти в дейността на министъра на народното просвещение Райчо Каролев. *Епохи*, том 14, бр. 1, стр. 135-159. Велико Търново: Университетско издателство „Св. св. Кирил и Методий“. Достъпно на: http://journals.uni-vt.bg/epohi/bul/vol14/iss1/8 [прегледано на 2026-06-24].
ИНСТРУКЦИЯ за управлението и уредбата на основните училища, 1896. *Държавен вестник*, бр. 247, 9 ноември 1896 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013885&page=245 [прегледано на 2026-06-24].
КОЛЕВ Й. (Ред.), 1998. *История на педагогиката и българското образование*. София.
КОЛЕВ Й., АТАНАСОВА, А. & ВИТАНОВА, Н., 2005. *История на педагогиката и българското образование*. Шумен, Университетско издателство „Епископ Константин Преславски“.
КОЛЕВ, Й., 2006. *Тримата големи. Г. Живков, К. Величков, Ив. Д. Шишманов в историята на министерството на народното просвещение*. Благоевград, Университетско издателство „Неофит Рилски“.
МЕТОДИЕВ, В., СТОЯНОВ, Л. & др. (съст.), 1987. *Българските държавни институции 1879–1986: енциклопедичен справочник*. София: Д-р Петър Берон.
НАДЗОР над народните прогимназии и над горния курс на основните училища, 1907. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242 [прегледано на 2026-06-24].
НАСТАВЛЕНИЯ към училищните инспектори, 1904. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30513 [прегледано на 2026-06-24].
НАСТАВЛЕНИЯ към училищните инспектори, 1905. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30146 [прегледано на 2026-06-24].

ОКРЪЖНО № 1629. Надзор над народните прогимназии и над горния курс на основните училища, 1907. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242 [прегледано на 2026-06-24].
ОКРЪЖНО № 6754 до г. г. окръжните училищни инспектори и председателите на училищните съвети, 1907. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242 [прегледано на 2026-06-24].
ПЕЕВ, Г., 2014. Изграждането на българското образование в началото на Третата българска държава. *Годишник на Департамент „Публична администрация*“, том 9. София: Нов български университет. Достъпно на: https://www.academia.edu/35510718/%D0%98%D0%B7%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%82%D0%BE_%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0_%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0_%D0%B4%D1%8A%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0_BUILDING_OF_THE_BULGARIAN_EDUCATION_AT_THE_BEGINNING_OF_THE_THIRD_BULGARIAN_STATE_ [прегледано на 2026-06-24].
ПОПОВ, Н. & ПИРОНКОВА, М., 2007. *Образователната система в България. История. Съвременно състояние. Сравнение с други страни*. София: Бюро за педагогически услуги.
ПРАВИЛНИК за изпит на околийските училищни инспектори и Програма за изпита на околийските училищни инспектори, 1899. *Държавен вестник*, бр. 57, 15 март 1899 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013888&page=58 [прегледано на 2026-06-24].
ПРАВИЛНИК за начина, по който става назначението на учителите и учителките в народните общински училища, 1895. *Държавен вестник*, бр. 88, 25 април 1895 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013884&page=88 [прегледано на 2026-06-24].
ПРАВИЛНИК за училищните инспектори, 1890. *Държавен вестник*, бр. 54, 9 март 1890 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013879&page=54 [прегледано на 2026-06-24].
ПРАВИЛНИК за училищните инспектори и Разяснения към Правилника за училищните инспектори, 1899. *Училищен преглед*, 1900, кн. 1–12, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/29991 [прегледано на 2026-06-24].
ПРОМЕНИ в Правилника за училищните инспектори, 1904. *Държавен вестник*, бр. 273, 13 декември 1904 г. Достъпно на: http://sever.libraryvt.com//bg/lister.php?iid=DO-8S0013893&page=273 [прегледано на 2026-06-24].
ПРОМЯНА в Правилника за училищните инспектори, 1907. *Училищен преглед*, кн. 1–10, Официален отдел. Достъпно на: http://digilib.nalis.bg/xmlui/handle/nls/30242 [прегледано на 2026-06-24].
СТАНЕВ, Н., 2020. *История на Нова България, 1878–1941 г.* София: Електронна библиотека по архивистика и документалистика. Достъпно на: https://electronic-library.org/books/Book_0098.html [прегледано на 2026-06-24].
СТАТЕЛОВА, Е. & ГРЪНЧАРОВ, С., 1999. *История на нова България, 1878–1944*. Том 3. София: Анубис.
СТОЯНОВ, Г.; САЧКОВА, Е.; ФИЛИПОВА, Н. & ТЕРЗИЙСКА, М., 1994. *История на педагогиката и българското образование*. Благоевград: Университетско издателство „Неофит Рилски“.
СТОЯНОВ, Г., 2006. *История на просветното законодателство и училищната администрация*. София: Веда Словена – ЖГ.
ЦОНЕВА, П., 2007. *Управление на училището в България от началото на XIX век до 1989 година*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
ЧАКЪРОВ, Н. (съст.), 1975. *История на образованието и педагогическата мисъл в България*. Том 1. София: Народна просвета.
ЧАКЪРОВ, Н. (съст.), 1982. *История на образованието и педагогическата мисъл в България*. Том 2. София: Народна просвета.

Сийка Димитрова Колева,
главен асистент, доктор,
Шуменски университет „Епископ Константин Преславски“, Колеж Добрич,
катедра „Науки за образованието“,
e-mail: s.koleva@shu.bg