Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение
на Закона за предучилищното и училищното образование

Законът за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) е приет от 43-то Народно събрание на 30 септември 2015 г., обнародван е в „Държавен вестник“, бр. 79 от 13.10.2015 г. и влиза в сила от 01 август 2016 г. Той урежда обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование, както и с устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на предучилищното и училищното образование. Образованието е национален приоритет, който се реализира в съответствие с определени принципи и основни цели чрез изпълнение на национални политики, чрез оптимално насочване на ресурсите и чрез успешно партньорство между институциите, родителите, социалните партньори и бизнеса.

Причини, които налагат приемането на изменения и допълнения на ЗПУО

С Постановление № 100 от 08 юни 2018 година (ПМС № 100) беше разработен Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст (Механизъм). Прилагането на целенасочени и синхронизирани действия на всички ангажирани в изпълнението на Механизма институции на местно и на национално ниво се основава на цялостен интегриран подход с цел повишаване обхвата в предучилищното и училищното образование и намаляване броя на отпадналите от училище и дела на преждевременно напусналите училище. Механизмът се утвърди като ключова мярка, но все още недостатъчно ефективно държавните и местните органи на управление си взаимодействат за обхващане в системата на предучилищното и училищното образование на децата и учениците, подлежащи на задължително предучилищно и училищно образование. Основно тежестта в този процес е върху учителите и регионалните управления на образованието, а практиката е доказала, че е повече от необходимо и редица други държавни институции активно да съдействат.

Към момента езикова подкрепа се предоставя само по пътя на общата подкрепа за личностно развитие, в т.ч. чрез допълнително обучение по български език и литература, чрез консултации и други. Практиката обаче показва, че независимо от усилията за обхващане на 4-годишните в задължително предучилищно образование в първи клас постъпват деца, които не владеят български език в достатъчна степен, което пречи на

пълноценното им обучение по всички предмети, те бързо натрупват дефицити, демотивират се и в крайна сметка отпадат от образователната система. Проблемите се задълбочават и от преминаването им в следващ клас в рамките на началния етап, без да повтарят. Предоставянето на допълнително обучение по български език наред с обучението по всички останали предмети по учебен план се оказва недостатъчно ефективна мярка, особено за учениците, които въобще не владеят български език.

Ранното детско развитие се осигурява чрез системата на образованието и грижите в ранна детска възраст (ОГРДВ), която включва ранна детска грижа, предоставяна в детските ясли и в яслените групи към детски градини, и предучилищно образование, предоставяно от детските градини и групите за задължително предучилищно образование към училищата. Необходима е синхронизация, от една страна, на изискванията за ранната детска грижа, независимо дали е предоставяна в детски ясли или в яслени групи към детски градини, и от друга, приемственост между ранната детска грижа и предучилищното образование като отделни етапи на ОГРДВ, без да се променят организацията, структурата и управлението на детските ясли, нито правомощията по компетентност на съответните министри.

Преминаването на едносменен режим и преодоляването на сегрегацията в отделни училища все още не може да се реализира ефективно. Директори на училища съвместно с кметовете на общини не успяват да постигнат баланс в планирането на приема в I клас, както и в преодоляване на вторичната сегрегация. Практиката показва, че родители, които не записват децата си, подлежащи на задължително предучилищно или училищно образование, е трудно да бъдат мотивирани и задължени да гарантират правото на образование на собствените се деца. Ниският размер на глобите, които се събират, както и фактът, че кметовете на общини са натоварени да издават актове за нарушения, са недостатъчно работещи инструменти за гарантиране на обхват в предучилищното и училищното образование.

В последните години кметове на общини се възползваха от правото да обявяват учебни дни за неучебни, позовавайки се на аргументи, свързани с метеорологичните условия и със здравето на учениците, въпреки че в правомощията на регионалните здравни инспекции е определянето на противоепидемични мерки след оценяването на риска за здравето на гражданите.

Към момента училищата с профил „Математически“ и/или „Природни науки“ имат право да осъществяват държавен план-прием след завършен IV клас и да обучават ученици за придобиване на разширена подготовка в областта на математиката и

природните науки в прогимназиалния етап на основното образование. Ученици, завършили основно образование в такива училища, на общо основание отново кандидатстват за прием в същите училища.

В преобладаващата част от случаите се прилагат рутинни практики за оценяване, фокусирано върху оценката, без да се дава информация за напредъка на ученика към определен момент, а това пречи да се установяват силните и слабите му страни като предпоставка за отчитането на неговия прогрес в постигане на целите, да се направят необходимите констатации, да се анализират причините и да се препоръчват конкретни стъпки, за да се намали „незнанието“. Сравнително слабо е използвано формиращото оценяване в системата, особено в класовете след начален етап. Не се оценяват в достатъчна степен социално-емоционални и социално-поведенчески умения. Настоящото развитие на обществото недвусмислено показва нуждата от повече и ежедневни усилия както от страна на родителите, така и от страна на образователната система за ценностното формиране на личността и възпитанието в добродетели, изведено като цел на образованието.

Необходимо е ясно разграничаване на ролите в професионалната подкрепа – между учител, подпомагащ студентите в педагогическа практика, и наставник на новоназначени учители. Остарял и дублиращ се е моделът на атестиране и оценяване, създава административна тежест и затруднява проследимостта на резултатите от труда на педагогическите специалисти. Ограничена е ефективността на настоящия квалификационен модел, недостатъчно обвързан с реалните професионални потребности и резултати от обучението. Липсва механизъм за проследимост и оценка на качеството на програмите за повишаване на квалификацията. Необходимо е въвеждане на информационна система и регистър, които да осигурят прозрачност, отчетност и наблюдение на квалификационните дейности. Липсва връзка между придобитите компетентности по време на подготовката за придобиване на професионална квалификация учител и професионално-квалификационни степени във висшето образование и продължаващата квалификация, които формират професионалните профили на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, за да са в логическа връзка за кариерното развитие.

Към момента, при настъпили изменения и допълнения в учебните програми, касаещи една тема, няма възможност да се извършват обективно необходими промени само в частта на учебника, касаеща промяната. Някои от учебниците са тежки; учениците ги носят в училище през цялата учебна година независимо от това, че част от учебното

съдържание е изучено. При обективни промени на съдържанието на учебниците, които ще бъдат електронни издания, ще могат да се отразяват промените, без това да се съобразява със срока на ползване. Към настоящия момент познавателните книжки и учебните помагала се създават като печатни издания, печатни издания с електронен вариант или електронни издания, а учебниците – само като печатни издания или печатни издания с електронен вариант.

Практиката показва, че се извършва формално оценката във втория етап – оценка за пригодността за прилагане в училище на проектите на учебници и учебни комплекти. Формално се извършва и съгласуването на оценителите на проектите на познавателна книжка, учебник или на учебен комплект от председателя на Българската академия на науките.

Сега действащата уредба допуска обучение в центровете за специална образователна подкрепа (ЦСОП) само на ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст. Това ограничава достъпа на по-големи ученици със специални образователни потребности (СОП), които имат нужда от продължаване на обучението в подходяща среда.

В момента за ученици със специални образователни потребности се разработва индивидуален учебен план дори когато разпределението на учебното време и учебните предмети не се различава от общия училищен учебен план. Това води до ненужно изготвяне на индивидуални учебни планове и индивидуални учебни програми по всеки учебен предмет, което изисква оценяване на учениците с оценки с качествен показател, затруднява приобщаването им в образователния процес и увеличава административната тежест. Учениците със специални образователни потребности, които се обучават в индивидуална форма на обучение, не могат да участват в дейности от целодневната организация на учебния ден. Така с тези ученици не може да се организират групи за занимания по интереси и за други терапевтични дейности, които да подкрепят тяхното обучение и развитие в училищната среда. В нормативната уредба не е регламентирана възможността в изнесените паралелки в центровете за специална образователна подкрепа да се организира целодневна организация на учебния ден при желание от страна на родителите. Това затруднява целодневното участие на тези ученици в терапевтични и рехабилитационни дейности, както и в занимания по интереси. За ученици със специални образователни потребности, които завършват последен гимназиален клас и не са придобили диплома за средно образование, към момента не е регламентиран документът, който следва да получат и какво право им дава той.

Настоящата нормативна база не предвижда възможност ученици със специални образователни потребности да валидират знания и умения във втори гимназиален етап.

Кариерното ориентиране се реализира чрез кариерни консултанти, които не са педагогически специалисти и които са назначени в центровете за подкрепа за личностно развитие, но практиката показва неравномерност в обхвата и качеството на услугите, както и липса на единна методическа и организационна рамка. Доказана е необходимостта от създаването на единна структура с национален обхват, за да се даде възможност за ефективно прилагане на държавната политика в областта на кариерното ориентиране и консултиране от кариерни консултанти, които са педагогически специалисти, за да се обединят ресурсите и експертизата и да се оптимизират административните и финансовите параметри чрез сливане на съществуващи институции.

Понастоящем ЗПУО определя, че на учениците се налагат санкции за неизпълнение на задълженията, определени в закона, в нормативните актове по неговото прилагане и в правилника за дейността на училището, след изчерпване на останалите механизми за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците. Процедурата за налагането на санкции е утежнена, което затруднява прилагането й в училищата. Заповедта за налагане на съответна санкция може да се обжалва при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Това допълнително създава административни затруднения на директорите на училищата.

Цели, които се поставят

Очаква се да бъде повишен обхватът на децата и на учениците в системата на задължителното предучилищно и училищно образование чрез регламентиране на законово равнище на ангажимента на държавните институции съвместно и координирано да работят за обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.

Една от най-значимите промени, които предвижда проектът за изменение и допълнение на ЗПУО, е детайлната регламентация на езиковата подкрепа, осигурявана за деца и ученици, които не владеят български език в достатъчна степен за ефективно усвояване на компетентностите, заложени в държавните образователни стандарти за предучилищното образование и за общообразователната подготовка. За да се отговори

на тези потребности, проектът предвижда нови два вида езикова подкрепа – интеграционно обучение в индивидуална форма на обучение за ученици от I до VII клас, което позволява първоначално ускорено усвояване на българския език и постепенното им интегриране в паралелка с ученици от същия клас, както и подготвителен езиков клас в дневна, индивидуална, вечерна или дистанционна форма на обучение за учениците, които въобще не владеят български език.

С измененията, отнасящи се до ранното детско развитие, се цели по-силно ангажиране на държавата с интегрирани политики за ранно детско развитие, включващо физическото, езиковото, духовно-нравственото, социалното, емоционалното и творческото развитие на децата от раждането им до постъпването им в първи клас. Нов момент е приемането на съвместна наредба на министъра на образованието и науката и на министъра на здравеопазването, регламентираща държавни образователни изисквания за придобиване на професионална квалификация „специалист по ранна детска грижа“ в отговор на нарастващия недостиг от медицински сестри в детските ясли и нуждата от подготвени специалисти, които да отговорят на комплексните потребности при отглеждането, възпитанието, социализацията и обучението на децата преди постъпването им в детска градина.

Включването на регионалното управление на образованието като териториална администрация за управление и контрол на системата на предучилищното и училищното образование в процедурите по утвърждаване на училищния план-прием предоставя възможност да бъде проведена резултатно държавната политика, свързана с образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, както и плавното преминаване към едносменен режим и създаването на условия полудневната организация на учебния ден да се осъществява преди обяд.

С измененията се цели да бъдат създадени административни механизми за гарантиране на правото на образование на всяко дете и на всеки ученик, както и за повишаване на обхванатите в образователната система. Целта е глобите, които кметовете налагат във връзка с обхвата, да бъдат индексирани в съответствие с инфлацията, която за периода от приемане на ЗПУО до момента е 52,4%.

Достъпът до образование е свързан и с предвиждането ограничаване броя на дните, които кмет на община може да обяви за неучебни за училища на територията на общината, като целта е това да е възможно само когато това е денят за честване на празника на общината, без кметовете да ползват мотиви, които са от експертизата на други държавни институции.

Засиленият обществен интерес и нуждата от подкрепа за развитие на математическите умения налагат създаване на нов вид специализирано училище – математическа или природо-математическа гимназия. За да се избегне този повторен подбор и да се гарантира продължаваща специализация в областта на математиката и природните науки, се предвижда математическите и природо-математическите гимназии да приемат ученици в V клас и да им предоставят специализирана подготовка до завършване на средно образование, без да е нужно учениците да кандидатстват отново в същите училища. Приетите след IV клас ученици по свое желание въз основа на резултатите от националното външно оценяване след VII клас може да кандидатстват за прием в други училища, като освободените от тях места се попълват с други ученици. В същото време математическите и природо-математическите гимназии ще могат да осъществяват държавен план-прием и на изцяло нови паралелки с ученици след VII клас. С цел подбор на ученици с изявени таланти в областта на математиката и природните науки се създава възможност и за включване на проверка на способностите като елемент на балообразуването наред с резултатите от националните външни оценявания.

Проектът за изменение и допълнение на ЗПУО предвижда и някои промени в оценяването. Изведени са общите принципи на оценяването – обективност и справедливост, съгласуваност и координация, прозрачност и проследимост, насоченост към мотивация и подкрепящо напредъка. С предложените промени на преден план се извежда оценяването на придобитите житейски значими умения, а не на знания и заучена информация. Особен акцент се поставя върху формиращото оценяване, ориентирано към процеса на ученето и към стимулиране на активността и отговорността на ученика. Наред с това измененията предвиждат в процеса на оценяването да се отчитат и придобитите социално-емоционални и социално-поведенчески умения. С предложените промени се осигурява обратна връзка за резултатите от вложените от него усилия, както и възможност за самооценяване и саморегулация.

С предложените в проекта за изменение и допълнение на ЗПУО промени се поставя и по-силен акцент върху възпитанието като част от образованието. Наред с необходимостта от разгръщането на тази концепция през учебните програми по всички общообразователни предмети, на законово ниво в задължителните учебни часове се въвежда и нов учебен предмет добродетели и религии, насочен към формиране на устойчива нравствена култура, морална преценка и разбиране на различни гледни точки. Учебният предмет се предлага за изучаване по избор като религия – православие,

религия – ислям или добродетели/етика, като по този учебен предмет няма да се пишат оценки.

Законопроектът предвижда промени и в завършването на клас, като допуска еднократно повтаряне на първи клас, когато ученик не е усвоил компетентностите, предвидени в учебната програма по български език и литература, както и на подготвителния езиков клас, когато се установи, че ученикът не владее ефективно български език, за да може да участва пълноценно в образователния процес по останалите предмети.

С промените се предлага въвеждане на два нови статута при учителските длъжности – базов учител - за осигуряване на системна подкрепа в обучението на студенти по време на стажантската им практика и наставничеството и учител методик – за оказване на методическа подкрепа в различни предметни области на територията на региона, както и въвеждане на задължителна ежегодна квалификация, включваща нови форми – вътрешно- и междуинституционална, с ясна логика за присъждане на квалификационни кредити. Очаква се повишаване на взаимовръзката между висшето образование и кариерното развитие чрез интеграция на регистрите и уеднаквяване при придобиване на професионална квалификация учител, както и развитие на професионални учещи общности за устойчиво, практико-ориентирано учене. Предвижда се създаване на единен процес на ежегодно оценяване на труда, който едновременно оценява, мотивира и подпомага професионалното развитие. Планирано е създаване на информационна база с регистър на програмите, осигуряваща прозрачност, рейтинг, единна регистрация на кредити и мониторинг на обученията.

Създаването на учебника като делима съвкупност от теми ще даде възможност при настъпили изменения и допълнения в учебните програми да се извършват обективно необходими промени само в частта на учебника, касаеща промяната. Създаването на учебника като делима съвкупност от теми ще бъде още една от мерките на Министерството на образованието и науката за намаляване тежестта на ученическата раница.

Създаването на учебниците като електронни издания ще даде възможност за гъвкаво и интерактивно обучение. Електронното издание ще включва освен цялото учебно съдържание, но и допълнителен материал под формата на анимации, звук, интерактивни задачи и тестове, т.е. елементи, които не могат да бъдат включени в печатното издание. Към момента учебниците се предоставят за безвъзмездно ползване като печатно издание. С отпадането на втория етап от оценяването се цели да се съкрати

времето по оценяване и одобряване на проекти и отговорността по оценяването и одобряването на проектите да бъде само на Министерството на образованието и науката. Цели се избягване на формалността на съгласуването на оценителите на проектите на познавателна книжка, учебник или на учебен комплект от председателя на Българската академия на науките и оптимизиране на времето по оценяване и одобряване на проектите.

С предложените в законопроекта промени се регламентира възможността в центровете за специална образователна подкрепа да се обучават ученици от I до XII клас, без ограничение само в задължителната училищна възраст. Предвижда се индивидуален учебен план на ученик със специални образователни потребности да се разработва само когато разпределението на учебното време по един или по повече учебни предмети е различно от училищния учебен план, както и когато се включват само част от учебните предмети, определени в училищния учебен план. Целта е и да се даде възможност тези ученици да бъдат включени в групи по интереси и други дейности, част от целодневната организация на учебния ден, дори при индивидуална форма на обучение.

С промените ученици в изнесени паралелки в центровете за специална образователна подкрепа ще могат да участват в целодневната организация на учебния ден, като това ще спомогне за включването на тези ученици в терапевтични и рехабилитационни дейности, както и в занимания по интереси в рамките на целодневното им обучение. С измененията се очаква да се даде възможност на учениците със специални образователни потребности, оценявани с оценки с качествен показател по индивидуални учебни програми, да валидират компетентности и за втори гимназиален етап.

Чрез създаването на Национален център за кариерно ориентиране се цели гарантиране на устойчивост и системност в провеждането на дейностите по кариерно ориентиране, както и методическа подкрепа за училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие. Предвижда се и повишаване на квалификацията на кариерните консултанти чрез централизирана и систематизирана политика, чрез гъвкаво разпределение на кадрови ресурси в зависимост от нуждите в различните региони на страната.

С предложените промени в ЗПУО освен налагането на санкции се въвежда и налагането на предупредителни мерки – забележка; предупреждение за преместване в друга паралелка в същото училище; предупреждение за преместване в друго училище; предупреждение за преместване от дневна форма или от дуална система на обучение в

самостоятелна форма на обучение. Предупредителната мярка „забележка“ ще се налага от класния ръководител или всеки учител, който преподава на ученика, а всички останали предупредителни мерки – от директора, чрез вписване в електронния дневник. С това се цели по-голяма гъвкавост на учителите по отношение на мерките, които предприемат за преодоляване на проблемното поведение на учениците и за въздействие върху тяхната вътрешна мотивация. От друга страна, санкциите се ограничават само до три – преместване в друга паралелка в същото училище; преместване в друго училище и преместване от дневна форма или от дуална система на обучение в самостоятелна форма на обучение, с което се цели значително облекчаване на процедурата по налагането на санкции, респективно обжалването им при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Очаквани резултати от прилагането на новата уредба

- Да се създаде законова основа за гарантиране правото на образование на всяко дете и на всеки ученик чрез посочване на всички институции, пряко отговорни за обхвата на децата и учениците, както и с регламентиране на реда, в съответствие с който се създават райони и екипи за обхват.
- Да се предостави езиковата подкрепа след установяване на степента на владеене на български език при постъпване на детето или ученика за първи път в системата на предучилищното и училищното образование, като се създаде възможност за диференциране на езиковата подкрепа в зависимост от степента на владеене на езика, възрастта и индивидуалните потребности на ученика.
- Да се работи за развиване на социално-емоционалните и социално-поведенческите умения на учениците, които в най-голяма степен допринасят за благополучието, както през новия учебен предмет добродетели и религии, така и през останалите учебни предмети, насочени към придобиването на общообразователна подготовка.
- Да се въведат интегрирани политики за ранно детско развитие и да бъдат уредени по единен начин изискванията към отглеждането, възпитанието, социализацията и обучението на децата.
- Да се насърчава процесът на образователна десегрегация и превенцията за недопускане на вторична сегрегация, както и осигуряването на целодневна организация на учебния ден.

- Да се гарантира правото на учениците да получат образование в рамките на регламентираното учебно време, като се ограничи практиката кметове да редуцират броя на учебните дни.
- Да се повиши обхватът на децата и учениците, включени в задължителното предучилищно и училищно образование, с предоставяне на възможност средствата от наложените глоби да постъпват в бюджета на съответното училище и съответната детска градина.
- Да се осигури системно и целенасочено обучение в областта на СТЕМ, да се повиши мотивацията на учениците с интереси в областта на математиката и на природните науки.
- Да се изведат нови принципи на оценяването и то да бъде фокусирано не само върху усвояването на знания, но върху придобиването на умения и формирането на ценности.
- Да се повиши качеството на преподаването и професионалната мотивация на педагогическите специалисти, като се гарантира проследимост и обективност в управлението на квалификационния процес.
- Да се съгласуват компетентностите между подготовката във висшето образование на бъдещите педагогически специалисти и изискванията за развитие в системата на училищното образование.
- Да се оптимизира процедурата по оценяване и одобряване на проекти на учебници и учебни комплекти и да се гарантира политиката за олекотяване на ученическата раница, като след извършени обективно необходими промени се оценява само частта на учебника, свързан с промени в учебното съдържание.
- Да се предостави възможност ученици със специални образователни потребности да продължат обучението си в среда, която отговаря на техните индивидуални потребности, с адекватна подкрепа и ресурси.
- Да се обучават по училищния учебен план ученици със специални образователни потребности, без да е задължително да имат индивидуален такъв, както и да се облекчи административно този процес.
- Да се подобри социализацията и личностното развитие на учениците със специални образователни потребности чрез терапевтични и социални дейности в подходяща среда.

- Да се предостави възможност на учениците със специални образователни потребности да валидират придобити компетентности и за втори гимназиален етап, за да придобият диплома за средно образование.
- Да се осигури по-високо качество и по-добро териториално покритие на кариерните услуги от кариерни консултанти, които са педагогически специалисти.
- Да се оптимизира процедурата по налагане на санкции на учениците и да се въведат механизми за предупреждение – предупредителни мерки, които да осигурят възможност за по-голяма гъвкавост на учителите по отношение на мерките, които предприемат за преодоляване на проблемното поведение на учениците и за въздействие върху тяхната вътрешна мотивация.
- Началниците на регионалните управления на образованието от държавни служители да бъдат органи по чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията, поради реализирането на политики в областта на образованието на съответното областно ниво.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата законодателна уредба

Дейностите в системата на предучилищното и училищното образование се финансират със средства от държавния бюджет, бюджетите на общините, европейски фондове и програми и други източници. Предложените изменения и допълнения в Закона целят да подобрят и надградят провежданите политики в областта на предучилищното и училищното образование. В тази връзка средствата за прилагането им ще се осигурят в рамките на планираните с Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г. ресурси за предучилищно и училищно образование.

Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Налице е съответствие с правото на Европейския съюз, като не се предвижда транспониране.