От: **Petya Ivanova**
Date: ср, 18.06.2025 г., 17:05 ч.
Subject: Становище по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование - Обществено обсъждане

Моля за публикуване на становището в Портала за обществени консултации

По отношение на предложените промени в ЗПУО касаещи налагането на санкции и въвеждането и налагането на предупредителни мерки.

В т. 17 от Мотивите към Проекта на Закона за предучилищното и училищното образование (№ 454-01-51 от 21.11.2014 г., 43-то НС) е записано следното:

*„17. Законопроектът предлага **съвременни подходи за управление на дисциплината**, основани на подкрепа, мотивиране и превенция. При работата с децата и с учениците институциите в системата на предучилищното и училищното образование основават дейността си на принципа на **позитивната дисциплина**, който се свързва с мерки и подходи, гарантиращи изслушване на детето и ученика, осъзнаване на причините за проблемното му поведение и предоставяне на възможност за усвояване на добри поведенчески модели спрямо себе си и останалите.*

*След изчерпването на останалите механизми за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците **може да се налагат и санкции като крайно решение**.“*

I. В действащия към момента ЗПУО **липса легална дефиниция** на понятието *„проблемно поведение“*, което от своя страна предоставя неограничени възможности за различни интерпретации, широко тълкуване и прилагане на субективен подход в зависимост от личната преценка, мненията и възприятията на участниците в образователния процес - децата, учениците, учителите, директорите и другите педагогически специалисти, както и родителите.

II. Съгласно чл. 199, ал. 1 от действащия към момента ЗПУО:

„За неизпълнение на задълженията, определени в този закон, 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 може да се налагат следните санкции:

1. забележка;
2. преместване в друга паралелка в същото училище;
3. предупреждение за преместване в друго училище;
4. преместване в друго училище;
5. преместване от дневна форма в самостоятелна форма на обучение.“

С предложените изменения и допълнения в § 91. от Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, **на практика се намалява броя на санкциите**, като същият се свежда до 3 (три), **при запазване на съществуващите и към настоящия момент такива** по чл. 199, ал. 1, т. 1, 2 и 5, **а останалите санкции** по чл. 199, ал. 1, т. 1 и 3 **се трансформират в т. нар. „предупредителни мерки“**, като към тях се добавя още 1 (една) „предупредителна мярка“, а именно - предупреждение за преместване в друга паралелка в същото училище. Освен това, в предложения Проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование изрично е посочено, че налагането на санкции може **(НО НЕ Е ЗАДЪЛЖИТЕЛНО)** да се предхожда от налагането на

предупредителни мерки. **Този законодателен подход буди недоумение** на първо място по отношение на това какво точно се цели с така предложените изменения и допълнения на ЗПУО, в т.ч. и **кое е новото в случая**, а на второ място - по какъв начин и в какво точно се изразява прилагането на съвременни подходи за управление на дисциплината, основани на принципа на позитивната дисциплина, съобразно разписаното в т. 17 от Мотивите към Проекта на Закона за предучилищното и училищното образование (№ 454-01-51 от 21.11.2014 г., 43-то НС). Налице е и известно недомислие с оглед разписаното в § 93. от Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование.

Недоумение също буди предложената нова ал. 6 на чл. 199 от ЗПУО, а именно: *„(6) Когато ученикът с поведението си значително възпрепятства провеждането на дейностите в училището, той може да се отстрани от училище за срок не по-дълъг от 3 дни.“*. Тук възниква въпросът това вид санкция ли е или вид предупредителна мярка или пък е вид дивидент за учениците, които имат огромното желание да не посещават училище и прилагането на тази разпоредба от ЗПУО би могло да ги освободи от това задължение и да им осигури отсъствие по съвсем уважителни причини. Също така възниква и въпросът какво точно се разбира под формулировката *„…с поведението си значително възпрепятства провеждането на дейностите в училището…“,* респективно кой, на какъв принцип и въз основа на какви **обективни критерии** преценява дали и кога е налице поведение, което значително възпрепятства провеждането на дейностите в училище. Препоръчително е да се направи правен анализ по отношение на законосъобразността и целесъобразността на подобна разпоредба в контекста на чл. 53 от Конституцията на Република България.

III. При положение че се запази възприетия подход в Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование по отношение въвеждането на разграничение и налагането на санкции и/или предупредителни мерки, то считам за удачно да се направи и разграничение по отношение на възрастта на учениците, като се възприеме **диференциран подход съобразно възрастта**, а именно – **начален етап, прогимназиален етап и гимназиален етап**. Това предложение е продиктувано от обстоятелството, че учениците в начален и прогимназиален етап са силно податливи на негативни влияния от заобикалящата ги среда, респективно не винаги могат да управляват поведението си, да разбират свойството и значението на извършеното от тях, както и да ръководят постъпките си. Същевременно обаче, **при прилагане на подходящи мерки** за формиране на умения за комуникация, контрол на импулсите, емоционална регулация, самоконтрол, както и на умения и навици, които им помагат да се справят с ежедневните предизвикателства и да развият своя потенциал, **учениците в начален и прогимназиален етап**, **чрез методи на убеждение а не на административна принуда**, биха могли **да променят трайно** своето поведение посредством усвояване на добри поведенчески модели спрямо себе си и останалите. Прилагането на подобни мерки, особено по отношение на ученици до 14-годишна възраст, в много по-голяма степен би допринесло за положителна промяна в поведението в дългосрочен план, отколкото налагането на санкции, които в допълнителна степен биха създали усещането за отхвърляне в тази специфична възраст. При всички положения, изграждането или развитието на съзнание и усещане за необходимостта от спазване на определени правила и норми, в дългосрочен план би имало много по-голям стабилитет от налагането на една или друга санкция и преместването в друго училище или паралелка. **С какво и по какъв начин**

последното помага за придобиване и развитие на умения и/или полезни навици?!

IV. Съдебната практика на административните съдилища, в т.ч. и на Върховния административен съд показва, че към настоящия момент **масово не се спазва** разпоредбата на чл. 201, ал. 2 от действащия към момента ЗПУО. Санкции се налагат при неизяснена или частично изяснена фактическа обстановка, при липса на мотиви за налагане на санкция, при неотчитане или неправилно отчитане на вида и тежестта на нарушението, както и на възрастовите и личностни особености на ученика, при неправилно упражняване на оперативната самостоятелност, при превратно упражняване на власт. **Масово не се спазва** и изискването санкции да се налагат след изчерпване на останалите механизми за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците. В този смисъл **е крайно необходимо** да се въведат ясни правила и критерии за налагане на предупредителни мерки, санкции и други такива, **които в максимална степен да ограничат възможността за прилагане на субективен подход** и да гарантират законните права и интереси на учениците и техните родители.

V. Във всички случаи, при налагане на санкции и/или предупредителни мерки е необходимо становище от психолог и/или педагогически съветник, което да отразява проблемното поведение, приложените механизми за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение, резултата от тях, отчетените възрастови и личностни особености на ученика.

VI. **Неразбираема е логиката и целта** на законодателното предложение съдържащо се в § 93. от Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, а именно: *„Когато в рамките на една учебна година на ученика са наложени три предупредителни мерки, до края на учебната година той няма право да участва в мероприятия, изяви и дейности, извън обучението по учебен план.“*. **Каква е целта на това предложение и с какво то допринася за училищната среда и изпълнението на целите на действащия към момента ЗПУО?!**

VII. **Неразбираема е логиката и целта** на законодателното предложение съдържащо се в § 95. от Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, а именно: *„Предупредителната мярка „забележка“ се налага от класния ръководител или всеки учител, който преподава на ученика, а всички останали предупредителни мерки - от директора.“*. Класният ръководител, както и съответните учители **разполагат с възможността** за вписване на отзиви или т. нар. похвали и забележки в електронния дневник. В не малка част от случаите отново е налице **субективен елемент** и пълна липса на възможност от страна на родителите на ученика да впишат коментар по съответния отзив. Нещо, което следва да се промени, като се предостави такава възможност с оглед гарантиране на правата и защитата на интересите и на двете страни. Като родител мога да дам конкретни примери за вписани отзиви (забележки), които не отразяват правилно обективната истина, подкрепени с доказателствен материал. Що се отнася до налагането на предупредителни мерки от страна на класния ръководител и останалите учители възниква въпросът при какви обстоятелства и въз основа на какви обективни критерии се налага предупредителна мярка, кой и по какъв начин упражнява контрол върху този процес и как гарантира законосъобразността и целесъобразността на наложената предупредителна мярка, липсата на субективен

елемент и т.н. Считам за неоспорим факт, че на една част от учителите им липсват способности и умения за преподаване и справяне с предизвикателствата в училищна среда, както и качества като устойчивост и самоконтрол. Също е факт, че определени учители не допускат предизвикателно поведение в своите часове и то без да им се налага да вписват отзиви или да налагат предупредителни мерки. Нарича се авторитет и считам, че това е посоката, в която следва да се върви! Освен това, с оглед обществената значимост на професията е необходима оценка за психологична пригодност, аналогична на приложимата за служителите на МВР.

Налагането на предупредителна мярка „забележка“ от класния ръководител или всеки учител не може да се приеме, респективно да бъде част от механизмите за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците. Това въздействие би могло да се осъществи посредством откриване на първоизточника и целенасочената работа върху него.

VIII. **Неразбираема е логиката и целта** на законодателното предложение съдържащо се в § 95. от Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, а именно: „*Изслушването се извършва от директора или оправомощено от него лице, а при необходимост - в присъствието на психолог или на педагогически съветник.“*. Кой и на какъв принцип определя тази необходимост – от една страна, а от друга страна как се гарантира изпълнението на изискванията по чл. 201, ал. 2 от действащия към момента ЗПУО? Освен това, **масово не се спазва** разпоредбата на чл. 204, ал. 3 от действащия към момента ЗПУО, което може да се установи и по броя съдебни решения.

IX. Предложенията за облекчаване на режима по налагане на санкции и предупредителни мерки водят до повишаване степента на опасност от проява на субективизъм, неправилно упражняване на оперативна самостоятелност, злоупотреба със служебно положение, превратно упражняване на власт. Промяната в процедурата по оспорване на санкции и предупредителни мерки в полза на административния орган би довело до ограничаване правото на защита и до грубо нарушение на законни права и интереси, респективно до засягане на правната сфера на ученика. Освен това подобно предложение е в разрез с Конституцията на Република България и Европейска конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Оспорването по реда на АПК следва за се запази с цел осигуряване спазването на основни принципи като законност, съразмерност, истинност, безпристрастност и други. Осигуряването на комфорта на директора на училището, класния ръководител и учителите не може, а и не бива да бъде в ущърб на учениците и в нарушение на основни човешки права, свободи и законни интереси.

X. Налагането на санкции или аналогични на санкциите предупредителни мерки не решава проблемите на децата и не води до преодоляване на проблемното им поведение, а само до неговото потискане за определен период от време. В определени случаи, този вид **„*мотивация*“** дори води до задълбочаване на проблема, ескалация и конфронтация. Води дори до пълното отричане на училището като институция и създаването на усещане за липсата на място в него. В този ред на мисли е необходимо да се идентифицират причините за проявление на проблемно поведение и да се работи в посока тяхното преодоляване. С тези деца е необходимо да се работи в посока промяна на нагласи и възприятия, представяне на добрия пример, менторство, създаване на желание за промяна в поведението и подкрепа за това, изграждане на ценности и морални

устои. Тази превантивна дейност следва да се издигне в национален приоритет, като се ангажират всички заинтересовани страни и институции. Това са децата на България! Бъдещето на България! Като граждани на тази държава всеки от нас носи отговорност за тяхното изграждане и развитие като личности, които следва да заемат своето достойно място в гражданското общество. Механизмите за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците следва да се регламентират в нормативен акт, като ясно се очертаят тяхната рамка и цели.

XI. Преди извършване на подобни съществени изменения и допълнения в ЗПУО е необходимо да се направи анализ и да вземат предвид няколко много важни аспекта, а именно:

- Колко санкции са наложени от влизане в сила на ЗПУО до настоящия момент?
- Каква част от наложените санкции са оспорвани по административен или съдебен ред, респективно каква част от наложените санкции са изменени или отменени?
- Какви са основанията и мотивите за изменение или за отмяна на наложените санкции, както по административен, така и по съдебен ред?
- Кои са най-честите причини са налагане на санкции, считано от датата на влизане в сила на ЗПУО до настоящия момент?
- Кои са най-често използваните похвати за въздействие върху вътрешната мотивация и за преодоляване на проблемното поведение на учениците, и какъв е техния резултат?
- Какъв е ефекта от наложените санкции, считано от датата на влизане в сила на ЗПУО до настоящия момент?
- Продиктувани ли са предложенията за изменение и допълнение на ЗПУО, в частта касаеща санкциите, от невъзможността на училището като институция да отговори на променящите се условия и потребности на учениците?
- Да се направи проучване и анализ на международния опит и добрите практики по отношение справянето с проблемното поведение и да се потърсят възможности за прилагане на част от тях в българската образователна система;
- Да се идентифицират и анализират потенциалните рискове от предложените изменения и допълнения в ЗПУО.