From: Penka Velinova < @gmail.com>
Sent: Saturday, June 7, 2025 12:05:36 PM
To: s.minkov@government.bg <s.minkov@government.bg>
Subject: Обществено обсъждане ЗПУО

Лично становище относно предложените изменения в Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО).

Уважаеми госпожи и господа, промените в ЗПУО са необходими, но част от предлаганите не са добре замислени, не са скрепени с конкретни мерки, които да гарантират постигане на заложените цели и създават нови проблеми, вкл. нарушават права.

1. За промените в оценяването:

С измененията в закона се предвиждат изрично принципи за оценяване: обективност, справедливост – използване на ясни и предварително определени критерии за оценяване, съгласуваност и координация – прилагане на различни форми, видове и инструменти за оценяване и синхрон при оценяването по различните предмети и в различните етапи, прозрачност и проследимост – известяване на критериите за оценяване, възможност за обратна връзка за поставената оценка и информация за напредъка, насоченост към мотивация и стимулиране за подобряване на постиженията и по-широко прилагане на формиращо оценяване.

Изричното вписване на принципи в закона има смисъл само когато се предвиждат мерки за постигането им, в случая - конкретни задължения и механизми за контрол и отчетност. Ако това не се случи, съществува сериозен риск да останат на хартия и да не доведат до реална промяна в образователната практика.

В момента нормативната уредба допуска широка интерпретация по отношение на формите и критериите за оценяване. Това създава предпоставки за неравнопоставеност между ученици от различни училища, а понякога – и в рамките на едно и също училище. За да се гарантира обективност и справедливост, е необходимо:

- Да се въведе **национален стандартен формат за писмени и устни изпитвания** – библиотеки с одобрени от МОН материали, към които учителите да имат достъп и от които да подбират. Да се предвиди задължение за провеждане на изпити само въз основа на одобрени материали към учебния план и по заложените към тях критерии.

- Да се разработи **електронна платформа с автоматично оценяване**, когато това е възможно, за да се ограничи субективността.

- Да се регламентира **изрична забрана** за провеждане на писмени изпитвания без предварително обявяване на дата и материал, по който начин да се ликвидира практиката за внезапни тестове, понякога и върху материал, предаден в същия час.

За прозрачността и достъпа на родителите до резултатите на учениците, предвидените принципи за прозрачност трябва да се обезпечат технически:

- Да се **въведе задължение за качване на проверените работи и резултати** в електронния дневник.

- Да се гарантира **достъп на родителите до оценените проекти и тестове** – чрез сканирани копия, снимки или електронни формати.

Необходима е ревизия на оценките като "активно участие", "самостоятелна работа" и "домашна работа". Те **не трябва да влияят върху срочната и годишната оценка**, освен ако не са ясно регламентирани по отношение на честота, съдържание и обективност. Препоръчително е, ако се запазят, да бъдат **съпътстващи**, а не основни елементи при оформянето на оценката.

Настоящите изменения в чл. 117 ЗПУО предлагат ценностни насоки, но липсата на правна принуда и контролни механизми ги прави неефективни. За да се постигне реална промяна в училищната практика, е необходимо ясно нормативно регламентиране на процедурите, критериите и възможностите за родителски контрол.

2. За оценката на житейски и социалноповеденчески умения:

Тази идея би могла да бъде разглеждана в рамките на възпитателната работа и подкрепящите дейности на училището, но **не следва да е част от оценяването на постиженията по учебните предмети**. Вместо оценка, подходящи механизми биха били бележки и коментари в електронния дневник, план за личностно развитие при нужда от подкрепа.

3. За предлаганото разделение между санкции и предупредителни мерки:

Предлаганото разделение между санкции и предупредителни мерки е правно неустойчиво и практически безсмислено. От мотивите на законопроекта става ясно, че целта е предупредителните мерки да не подлежат на съдебен контрол, за да се улесни административната дейност на директорите. Това обаче едва ли ще бъде постигнато поради следното:

Предупредителните мерки се основават на констатирано неизпълнение на задължения, предвидени в закона и в училищните правилници – т.е. на нарушение. Те се вписват в досие, натрупват се и създават предпоставки за налагане на санкции. По този начин засягат права и законни интереси на ученика и, независимо от наименованието си, представляват форма на държавна принуда с дисциплинарен характер. Следователно, ученикът има правен интерес да оспори тяхната законосъобразност.

При оценка на правната природа на тези мерки следва да се съобрази практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) и Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). СЕС прилага т.нар. „критерии на Енгел“ (Engel criteria), за да определи дали дадена процедура е наказателна по своя характер. Това се отнася и до административни и дисциплинарни мерки, когато те целят възпиране, имат санкционен характер или водят до тежки последици. В решението по дело Bonda (C-489/10) СЕС подчертава, че същността и последиците на мярката са по-важни от формалната ѝ квалификация.

По аналогичен начин ЕСПЧ в решението си по делото Bouyid v. Belgium (2015) подчертава, че всяка мярка, която води до унижение, стигматизация и е наложена без възможност за защита, може да наруши чл. 3 от ЕКПЧ. Предупредителни мерки, които се вписват, натрупват и водят до последващи санкции, включително изключване от училище или лишаване от стипендия, могат да създадат трайна негативна последица върху развитието и самооценката на ученика.

Дори и да се приеме, че тези мерки не са наказателни, те засягат граждански права и попадат под закрилата на чл. 6 и чл. 13 от ЕКПЧ. Всяко лице има право на ефективна защита и достъп до съд, когато се засягат негови права, независимо от формалната квалификация на мярката. Публичността на вписванията, липсата на обжалваемост и възможността за произволни тълкувания създават допълнителен риск от неравноправно третиране, включително на уязвими групи ученици.

Предложената промяна следва да бъде преосмислена. Системата на училищна дисциплина трябва да включва не само ефективни мерки, но и адекватни процесуални гаранции за защита на учениците. Формалното разделение между „предупредителни“ и „санкционни“ мерки не може да отмени конституционното и конвенционно право на защита.

3. Относно създаване на нов чл. 210а от ЗПУО:

С § 100 се предлага създаването на нов чл. 210а със следното съдържание:

„Чл. 210а. Родителите подписват споразумение с детската градина или училището за спазване на правилника на институцията.“

Предложението повдига редица въпроси, свързани с **правния характер, целта и последиците** от подобен документ. Считам, че така формулираната разпоредба е **неясна, правно съмнителна и неприложима** по следните причини:

Правно задължение за спазване на правилата вече съществува.
Всички граждани, включително родители и ученици, по закон са длъжни да спазват действащото законодателство и правилата на институциите. Това задължение произтича **не от договор**, а от **закона** – както ЗПУО, така и подзаконовите нормативни актове и вътрешните правила на съответните институции.

Не е ясно какво представлява „споразумението“ – договор или декларация? Ако се приема, че това е **договор**, то възникват въпроси относно **възможността за отказ от подписване, задължителността на клаузите, правните последици при неизпълнение** и възможността за **възражения срещу едностранно приети правила**. Ако е **декларация за съгласие**, тя няма правна стойност, защото не добавя нищо към вече съществуващите задължения по закон.

Създават се рискове от нарушаване на принципа на достъпност до образование.
Детските градини и училищата, финансирани с публични средства, нямат право да отказват достъп на дете, чиито родители откажат да подпишат подобно споразумение. Въвеждането

на подобно изискване **не трябва да се превръща в инструмент за ограничаване на достъпа до образование или за упражняване на натиск върху родителите**.

Създава се опасност от неясни и потенциално дискриминационни последици. Не е ясно какви ще са последствията при отказ или при неспазване на подписано споразумение. Без регламентирани механизми, има риск от **различно тълкуване и прилагане** в различните образователни институции, което може да доведе до **неравноправно третиране на родители и деца.**

Предложението няма да доведе до реално подобрение на партньорството между родители и институции. Истинското партньорство се изгражда чрез доверие, диалог и включване на родителите в създаването на правилата – чрез училищните настоятелства, обществени съвети и други форми. Формалното подписване на „споразумения“ без реално участие **ще създаде допълнително напрежение**, но не и ефективно сътрудничество.

Предлагам предложението за нов чл. 210а да бъде **оттеглено**, тъй като не е необходимо, не е ясно и създава предпоставки за правна несигурност и дискриминационни практики. Ако целта е по-добро сътрудничество с родителите, то следва да се работи по изграждане на устойчиви механизми за участие, информираност и диалог.

4. **Относно оценката за работата на учителите.**

Считам, че в процеса на изготвяне на оценка за работата на учителя следва да се предвиди възможност родителите да изразяват мнение чрез стандартизирани и внимателно формулирани анкети. Това може да бъде осъществено чрез функционалност в електронните дневници, с която родителите да бъдат приканвани да попълнят кратки анонимни въпросници в рамките на учебната година.

Такъв механизъм би позволил събиране на систематична обратна връзка по въпроси, свързани с комуникацията на учителя с родителите, отношението към учениците, яснота и последователност при поставяне на оценки, подкрепа за напредъка на учениците, реакция при възникване на проблеми.

Анкетите трябва да съдържат обективни, кратки и ясни въпроси с възможност за оценка по скала, както и ограничено поле за свободен коментар. Желателно е да се разработят на национално ниво от Министерството на образованието и науката с участието на експерти и представители на родителските организации, така че да отразяват реално значими аспекти от преподавателската работа и да се избегне субективност или пристрастие.

Обратната връзка от анкетите не следва да се използва автоматично за дисциплинарни или административни последици, а като допълнителен индикатор при атестацията на учителите и за подобряване на качеството на образователния процес. Училището и регионалните управления трябва да гарантират анонимност на родителите, защита от натиск върху учители, контрол за злоупотреби със системата за оценяване.

Въпреки потенциала на анкетите като инструмент за обективност и прозрачност, следва да се отчита и възможният риск от влошаване на отношенията между родители и

учители при липса на ясни правила. Поради това предлагам въпросът да бъде подложен на широко обсъждане с всички заинтересовани страни – учители, родители, директори, експерти и представители на МОН.

4. Относно оценките от националното външно оценяване и държавните зрелостни изпити

Предлага се следното:„Оценките от националното външно оценяване в края на IV, VII и X клас, както и от държавните зрелостни изпити и от държавния изпит за придобиване на професионална квалификация са окончателни“.

В този вид предложението **влиза в противоречие с принципите на обективност, прозрачност и справедливост**, които законодателят сам е формулирал.

Ако под „окончателна оценка“ се разбира **непререшаемост при никакви обстоятелства**, това е проблематично – тъй като **всяко административно действие подлежи на проверка по закон**, особено ако води до правни последици за лицето (в случая – ученика). Оценката от тези изпити има конкретни последици – достъп до следващо образователно ниво, до професия, до диплома. Затова тя **трябва да подлежи на преразглеждане при грешка**. Има възможност за грешка в проверката (механична, човешка), грешка в сумирането на точките, сгрешен ключ за верни отговори, неправилно въведени данни (например сканирана бланка), системен или технически проблем в софтуера.

С така формулирания текст се създава правна презумпция, че оценките от националните изпити и зрелостните изпити са непреразгледаеми при никакви обстоятелства, което е в противоречие с провъзгласените в самия закон принципи на обективност, прозрачност и справедливост при оценяването. Всяко действие на администрацията, което води до правни последици за гражданите (в случая – учениците), подлежи на проверка и контрол за законосъобразност. Оценките от посочените изпити имат решаващо значение за достъпа до следващи образователни нива и до диплома за завършено образование и професионална квалификация.

На практика могат да възникнат различни ситуации, при които е допусната фактическа или техническа грешка, напр. при проверката на писмената работа, при сумирането на резултатите, при въвеждане на данни в системата или при неправилно използване на оценъчни ключове. В такива случаи отказът от възможност за проверка на резултата нарушава правото на ученика на защита срещу административни грешки, което противоречи на принципа на правовата държава и равен достъп до образование.

Текстът може да се преформулира по следния начин: „Оценките от националното външно оценяване в края на IV, VII и X клас, както и от държавните зрелостни изпити и от държавния изпит за придобиване на професионална квалификация са окончателни, освен в случаите на допусната фактическа грешка или нарушение на процедурата по оценяване, които подлежат на проверка по установения ред“. Трябва да се предвиди и съответен ред за проверката.

С уважение, Пенка И Велинова