

# **Обосновка на предложенията за изменения и допълнения на проектозакона за училищното образование**

**Проект**

## **Асоциация на българските училища в чужбина**

юни 2010 г.

Направените предложения за изменения и допълнения на проектозакона за училищното образование произтичат от анализ на проектозакона, направен през призмата на проблема за образованието на българите в чужбина и по-конкретно за изучаването на българския език. Ето защо болшинството от предложенията се разполагат само в тази област.

Обосновката на предложенията се състои от три части. В първата се извеждат целите, които се преследват. Във втората се разясняват предложенията, като се изтъкват аргументи и се дават обяснения. В третата се отговаря на основните критики, изразени по време на дискусии, чрез което се обогатява информацията за контекста и основанията на направените предложения.

### **I. Цели**

Предложените промени и допълнения целят:

1. Да се гарантират конституционното право и задължение на българските граждани да изучават и ползват българския език, където и да се намират (чл. 26, ал. 1 и чл. 36, ал. 1 на Конституцията на Република България).

2. Да се избегнат терминологични противоречия, свързани с различни тълкувания на термина „училище“ и на постановките на Виенските конвенции за дипломатическите и консулските отношения.

3. Да се подпомогне обучението по български дисциплини на българите, живеещи извън Република България, които са чужди граждани.

4. Да се създаде възможност децата в чужбина (български граждани и българи по произход), за които българският език не е майчин и които не го владеят говоримо при постъпване в училище, да изучават българския като чужд език.

### **II. Аргументация**

§ 1 Чрез новата алинея се избягва логическото противоречие между чл. 2, който фиксира системата на училищното образование само в границите на Република България, и чл. 47, който регламентира българските училища в чужбина. Ясното определяне на българските училища в чужбина като структурни елементи на българската образователна система не позволява двусмислени интерпретации.

§ 2 Проектозаконът не включва конституционното право на образование. То е заменено с право на равен достъп до качествено образование (чл. 8, ал.1). От друга страна, според конституцията училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително. В ал. 2 проектозаконът подменя термина „училищно обучение“ с термина „образование“, който има по-широк обхват, защото човек се образова и извън училището. В цитираните две алинеи е нужно да се направят съответните поправки.

Български гражданин, който живее в чужбина, може да реализира в местните училища и правото си на образование, и задължението да се учи, но без да изучава български език. Чрез предложената алинея се въвеждат правото и задължението на българските граждани да изучават българския език в съответствие с чл. 26, ал. 1 и чл. 36, ал. 1 от конституцията, като ги свързва с възрастовата граница, определена в чл. 53, ал. 2 на конституцията. Поради изложените съображения считаме, че мястото на новата алинея е именно в глава втора относно принципите на държавната политика в областта на училищното образование, а не в следващата глава, посветена на езика.

§ 3 1. Допълнението разпростира безплатността и върху чуждите граждани, които са с български произход. То е нужно, защото не всички от тях са граждани на изброените държави, за които се прилага принципът за безплатност.

2. Текстът трябва да отпадне, защото алинеята се отнася за чужди граждани, пребиваващи постоянно в страната.

3. Чл. 9 третира въпроса за безплатността на обучението и за таксите в държавните и общинските училища в страната и в чужбина, както и в частните училища. Обучението в училищата към дипломатическите представителства не се споменава.

Обучението в тези училища, наричани от нас обществени, трябва да бъде безплатно. Безплатността произтича от техния характер, който е определен в §§ 8 и 10.

§ 4 Разглежданият законопроект гарантира за първи път в историята на образованието в България конституционното право и задължение на българските граждани да изучават и ползват българския език (чл. 18, ал. 2 на проектозакона). Също за първи път разглежданото право и задължение се обвързват с институциите в системата на училищното образование.

Предложената нова трета алинея поставя ударението върху различните форми на училищно обучение и върху достъпа до тях в страната и в чужбина. По-голямата част от гражданите в чужбина няма да посещават българско училище поради липса на такова в тяхното населено място. Затова е важно да се подчертае възможността да се използват неприсъствени форми (заочно, индивидуално, самостоятелно и дистанционно обучение).

В тази връзка се обръща внимание на факта, че наредбата за дистанционното обучение се чака вече дванадесет години. Затова отсъствието на текстове, разкриващи особеностите на всяка една от формите на училищно обучение, е недостатък на проектозакона.

§ 5 Макар в проектозакона да не е изрично подчертано, когато се говори за изучаването на българския книжовен език, се подразбира методиката на родноезиковото обучение. Тя се прилага в страната и в българските държавни училища в чужбина както за децата с български майчин език, така и за децата, за които българският не е майчин (български и чужди граждани, апатриди). Учениците, невладеещи езика, го усвояват бързо, защото са потопени продължително време в българоезична среда.

В чужбина в едни семейства на български граждани и на етнически българи се говори с децата на български език, в други – не. Когато в семейството не се общува на български, децата обикновено разбират и казват само няколко думи на този език. Понастоящем родителите не ги пращат в училищата, откривани от сдружения на

българи, защото смятат за непосилни прилаганите учебни програми и методи на обучение.

В българските обществени училища, където учениците идват за два-три часа един път в седмицата, методиката на родноезиковото обучение не създава проблеми, когато се прилага спрямо деца българофони, които владеят езика свободно или на степен, позволяваща поне елементарно общуване. Тази методика обаче не отговаря на нуждите на децата, които не говорят български език. В работата с тях следва да се прилага методиката на чуждоезиковото обучение. Опитът показва, че с нейното използване обучението става по-ефикасно, подобрява се качеството на образованието.

§ 6 Терминът „училище“ се определя в чл. 25, ал. 1 на проектозакона. Последващите алинеи регламентират положения, които са изключения спрямо определението. Затова в същия ред на мисли се предлага новата алинея. Училищата към дипломатическите представителства не отговарят на определението за училище, но се приемат за училища в чл. 47, ал. 2. Това е важна крачка напред в утвърждаването на училищата и признаването на тяхната роля в обучението на българските граждани. С новата алинея се избягва терминологичното противоречие между двата цитирани члена. Освен това се слага бариера пред пренебрежителното отношение към разглежданите училища, което ги представя като „неистински“ образователни институции от втора категория.

§ 7 Уточнението се налага, защото обществените училища, макар и наричани български, са чуждестранни институции. Те се създават и съществуват в чужбина без единен идентификационен код по БУЛСТАТ. Освен това самите училища не са юридически лица. Такива са регистрираните според местните законодателства юридически лица с нестопанска цел, които развиват училищата.

§ 8 Обществените детски градини, училища и центрове за работа с деца и ученици в чужбина са нов вид институции, които се предлага за първи път в български образователен закон. Целта е да се признаят и регламентират структури, които вече съществуват в практиката и чийто брой все по-бързо нараства през последните години. Най-много са училищата. Предложеното определение следва логиката на определенията на частните и на чуждестранните детски градине, училища и центрове за работа с деца в България.

Училища на граждански сдружения има в редица страни, в т.ч. в България. Те възникват от желанието на гражданското общество да отговори на образователна потребност, която не се задоволява нито от държавни, нито от общински, нито от частни училища в съответното населено място. Когато не функционират нелегално, сдруженията се организират според местните законодателства за юридическите лица с нестопанска цел. Най-често те предлагат само езикови курсове, но се срещат и по-развити структури. Обикновено функционират извън рамките на официалните образователни системи, които не ги приемат за училища в собствения смисъл на думата.

Нищо не задължава България да признае българските училища и детски градини, които съществуват в чужбина благодарение на сдружения с идеална цел. Обаче конституцията на Република България задължава държавата да гарантира правото на своите граждани да изучават български език, където и да са по света. Държавата би могла да го направи както на територията на страната (чрез различни форми на обучение), така и в чужбина (чрез „нормални“ държавни училища и чрез такива, които предлагат обучение и възпитание по модела на училищата на сдруженията). Но тъй като от приемането на конституцията през 1991 г. до днес

държавата не е съблюдавала своето задължение и е поддържала български държавни училища само в три страни, са възникнали училища на граждански сдружения.

Еволюцията на част от асоциативните училища е по посока на изискванията на българското образователно министерство: учителите са с призната правоспособност, прилагат се българските учебни програми и българската система за оценяване, използват се български учебници и учебни помагала, гарантира се овладяването на българските образователни стандарти по преподаваните дисциплини и се издават документи за проведено обучение, които са заведени в посолствата и се признават в България. Това са училищата, наричани училища към посолствата, лицензирани училища или обществени училища.

Следователно общественото училище е училище на юридическо лице с стопанска цел, което е лицензирано от българската държава. Това означава, че юридическото лице е избрало да организира своята учебно-възпитателната дейност според критерии, прилагани в училищата в България относно квалификацията на учителите, учебните програми, учебниците, оценяването и др. Дейността на обществените училища отговаря напълно на понятието за държавни дейности по образованието (чл. 169 от проектозакона) и изпълнява частично ролята на българско държавно училище в чужбина. Затова включването им в българската образователна система е средство за признаване на тяхната важна роля и за насърчаване на останалите асоциативни училища да отговорят на държавните изисквания за качествено образование. Но общественото училище не може да издава документи за завършен етап или степен на образование, учителите му не ползват привилегиите на учителите в държавните училища, рискът от финансова нестабилност е по-голям, макар че неговият основен спонсор е българската държава, и т. н.

Физическите и юридическите лица, които откриват частни училища, имат стопанска цел. Обществените училища се ръководят от организации с идеална цел, които не разпределят печалба. Юридическите лица с стопанска цел, чиято основна дейност е учебно-възпитателната, могат по принцип да извършват стопанска дейност, ако е свързана с основната. Но на практика възможностите на едно просветно сдружение за набиране на средства чрез стопанска дейност са много ограничени и обикновено не се използват.

§ 9 Предложението отговаря на нуждата от специализирани училища в България, които да се нагърбят с адаптираното обучение по български език и литература, история и география на България, отговарящо на образователните потребности на българите от трите изброени категории. Трите дисциплини могат да бъдат свободноизбираеми предмети за децата, които са се завърнали в страната, както и за българите по произход, които пребивават в нея. Обучението в други присъствени форми ще бъде главно през ваканциите за децата, идващи от чужбина в България за кратко време. Целогодишно ще се развиват неприсъствените форми на обучение. Затова в специализираните училища ще се провеждат изпитите, предвидени в самостоятелната форма на обучение. Те ще организират дистанционно обучение за българи в чужбина и т.н.

§ 10 Предложенията се правят с оглед на следните факти и съображения:

1. Предложената редакция на ал. 1 разграничава ясно два вида български училища в чужбина и подчертава изискването тяхното откриване да съблюдава правилата на местните законодателства.

2. Тъй като двата вида училища (държавните и обществените) би трябвало да са определени в чл. 33, предложението за ал. 2 текст само конкретизира детайли. Целта е да се избегне изразът „училища към дипломатическите и консулските представителства на Република България“. Той се използва в чл. 47, ал. 2 на проектозакона по традиция от близкото минало. Но употребата му може да породи недоразумения, защото според Виенските конвенции за посолствата и консулствата тези институции нямат образователна функция.

Освен това съществуват две противоположни тенденции. Когато училището не е в същото населено място, където са българските дипломатически и/или консулски представителства, някои хора не схващат връзката на училището с тези институции. И обратно, училища, които работят в помещения, осигурени от посолства, се считат за училища към посолството, макар да нямат този статут. С въвеждането на наименованието „българско обществено училище в чужбина“ се избягват посочените недоразумения. Като негови по-кратки синоними се предлагат термините „обществено училище“ и „лицензирано училище“.

3. Според ал. 2 на проектозакона училищата към дипломатическите представителства трябва да осигурят обучение по български език и литература, по история и по география на България. Но по различни причини (липса на материална база, на квалифициран учител, малък брой на учениците и др.), повечето лицензирани училища днес не могат да предложат обучение и по трите дисциплини. Ако едно училище отговаря на всички изисквания на министерството, но преподава само български език и литература, не би трябвало да му се отказва лицензиране под предлог, че не може да осигури обучение и по останалите две дисциплини.

Ето защо предложената нова редакция на чл. 3 дава възможност за по-голяма гъвкавост и насърчава постепенното включване в програмата на училищата на по-голям брой предмети.

Издаването на документи за проведено обучение, които се признават в България, се извежда като характеристика на лицензираните училища.

4. Обучението в училищата към дипломатическите представителства не е предвидено нито като безплатно (както е в държавните и общинските училища), нито като частично поето от държавата (както е за частните училища чрез заплащане на единния разходен стандарт за един ученик). Средствата, които се осигуряват от българската държава според чл. 47, ал. 3 на проектозакона (учители, учебници, учебни помагала и методическа помощ), не са достатъчни, за да бъде безплатно обучението поне по трите основни дисциплини. Освен това държавата не може да осигурява учителите, доколкото не ги назначава директно. Техните трудово-правни отношения са с обществените организации, управляващи училищата.

В подпомагането на българските училища в чужбина чрез съществуващата програма „Роден език и култура зад граница“ Министерството на образованието, младежта и науката прилага принципа за споделената отговорност. Бенефициентът трябва да осигури минимум 20% от средствата по даден проект. Училищата на юридическите лица с нестопанска цел набират тези средства чрез членски внос и дарения от спонсори и/или от родители (маскирани такси за обучението). Немаловажна е и ролята на доброволния безвъзмезден труд.

Направеното предложение следва логиката на правилата, които се предвиждат за частните училища в България, но отчита съществените разлики между обществените и частните училища. Обществените училища не се явяват конкуренти на българските държавни училища, а изпълняват тяхната роля чрез по-ограничен обем на преподаваните дисциплини. Те не са на стопанска сметка, както са частните училища. Събирането на такси за обучението е законодателно

недопустимо, а намирането на спонсори не винаги е възможно. Всичко това налага чисто финансовото участие на организациите, управляващи български обществени училища, да бъде минимално. Техният принос следва да се търси главно в доброволния труд. Трябва да се намери балансът между финансовото участие на различните актьори, за да бъде крайният резултат безплатно обучение за всички деца.

§ 11 Допълнението е следствие от предложението за въвеждане на нов вид училища - обществените.

§ 12 Всички закони във всички държави предвиждат санкции за граждани, които нарушават предвидените в законите задължения. Образователната сфера е само една от многото области, в които правилото се прилага. Наказанията за родителите, които не пращат децата си на училище, имат превантивна и санкционираща функция. Те се практикуват в България от 130 години. Но тъй като масовото образование е широко развито днес, малко хора познават този факт. Като предвижда наказания за родителите (настойниците, попечителите) в България, които не осигуряват присъствието на децата в училище за времето, през което те трябва задължително да се образуват, проектозаконът само продължава една утвърдена традиция. Задължителният характер на обучението по български език за българските граждани в чужбина се въвежда за първи път. Затова и предвидените глоби са новост. Те са логическо следствие от изложения по-горе принцип. Предложението подчертава равенството пред закона на българските граждани независимо от тяхното местожителство. Освен това предложената формулировка напомня, че училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително и за българските граждани в чужбина.

При прилагането на практика на правилото за глобите следва да се отчете фактът, че за родителите в чужбина осигуряването на обучението по български език не е лесно и по принцип изисква от тях повече време, труд и средства, отколкото биха посветили на обучението в България. Що се отнася до контрола на задължителността, той може да се осъществява при издаването на български административни документи и в други случаи. Конкретните начини следва да бъдат предложени от специалистите на Националната агенция за приходите и на Агенцията за държавните вземания.

§ 13 Наказанията не може да се налагат веднага след влизането в сила на закона, защото в продължение на десетилетия държавата не е създавала достатъчно възможности за гарантиране на правото да се изучава български език зад граница. Преходният период минимум от три години е нужен както за държавата, така и за гражданите. През този период е нужно да се развие широка информационна дейност относно правата и задълженията на българските граждани в чужбина в образователната сфера.

### **III. Отговор на критични забележки**

#### **1. Равенство срещу диференциация**

Както се спомена по-горе, наименованието „български училища в чужбина“ обединява различни видове институции. Наред с лицензираните училища съществуват и нелицензирани училища на сдружения с нестопанска цел, чуждестранни държавни и общински училища, частни училища в чужбина. Всички те

съдействат за овладяването на българския език и култура, затова може да се подпомагат от програмата „Роден език и култура зад граница“.

Но когато се поставя въпросът за съотношението между единството и диференциацията, за приоритета на единия или другия подход, учители и ръководни кадри в България и в чужбина се противопоставят на диференцирания подход и настояват за уравниловен подход. Те се основават на идеите за равенството и единството както на българите (без значение на тяхното гражданство), така и на българските училища в чужбина: всички българи в чужбина трябва да учат български език при еднакви условия; всички училища вършат една и съща работа и трябва да се подпомагат от държавата еднакво според нуждите им.

Тази позиция е в основата на част от съпротивата както срещу чл. 47 на проектозакона, така и срещу направени от нас предложения, доколкото в образователната система се включват лицензираните училища, а нелицензираните остават извън нея. Разделението обаче е основателно, защото работата на двата вида училища не отговаря на едни и същи държавни изисквания, които са гарант за качеството на образованието. Освен това диференцирането на училищата не накърнява равенството на гражданите пред закона, както по отношение на правото, така и по отношение на задължението да се изучава български език.

## **2. Безплатност на обучението**

Друг извор на противоречия е въпросът за безплатността на обучението по българските дисциплини в чужбина. Нашата позиция не съвпада с тази на проектозакона. Тук няма да повтаряме изтъкнатите аргументи. Допреди година редица учители в чужбина споделяха възгледа, че не трябва да се иска финансова подкрепа от държавата. Днес положителният ефект от програмата „Роден език и култура зад граница“ промени ситуацията: едни учители и родители се задоволяват с постигнатото в рамките на програмата, други се застъпват за безплатност на образованието. Безплатността обаче не се приема от държавните институции, чието оправдание през последните два десетина години е икономическата криза.

Разбира се икономическият фактор е важен, но е с второстепенно значение. Създаването на програмата „Роден език и култура зад граница“ показва, че бюджетни средства се намират дори по време на икономическа криза, щом е налице политическа воля. Не трябва да се забравя, че по приблизителни данни българските граждани в чужбина в задължителна училищна възраст са около 300 000. Тяхното образование се плаща днес от други държави. Ако тези граждани бяха останали в България, тя би трябвало да осигури средствата за тяхното обучение, които в никакъв случай не надвишават средствата за осигуряване на обучението по български език и други български дисциплини за гражданите в чужбина, чиито родители допринасят чрез данъчните системи и международните фондове пряко или косвено за развитието на България.

## **3. Задължителен характер на изучаването на българския език в чужбина и налагане на глоби при неспазване на задължителността**

Като най-шокиращи в нашите предложения и допълнения се смятат предложенията за въвеждане на задължителното изучаване на българския език в чужбина и налагането на глоби при неспазването на задължителността. Както в страната, така и в чужбина, хора от различни професии и обществени среди са против задължителното изучаване на българския език от българските граждани в чужбина. Изтъкваните аргументи изразяват крайно либерални анархистични възгледи относно държавата, образованието и задълженията на гражданите. Те се резюмират в следното:

- Държавата не може да се намесва в образованието на децата, което е частно-семеен въпрос. Задължителността нарушава личната свобода на родителите да избират образование за техните деца, да решават дали децата им да учат или не български език. Желанието трябва да е водещо, а не принудата.
- Не е в интерес на българите, живеещи в чужбина, да се създават задължения и глоби.
- Задължението да се изучава български, придружено със санкции, накърнява правата на човека.
- От гледна точка на теорията на правото аргументите за задължителното изучаване на българския език в чужбина са прекалено теоретични и лишени от реалност, а от гледна точка на международното публично право са съмнителни. Тезата за задължителността е правно неиздържана. Това искане само накърнява имиджа на българските училища в чужбина пред министерството.
- Няма правно допустим начин да се задължи едно лице да учи български език зад граница. И държавата не може да се задължи да организира безплатно обучение, като няма желание и достатъчен брой ученици. Трябва да има доброволност и от двете страни, тук конституцията не може с нищо да помогне.
- Санкционирането с глоба е абсурдно и не произтича по никакъв начин от чл. 36 на конституцията. Не всички задължения трябва да се гарантират с наказания.
- Държавата може да си налага езика само на нейната територия, не в чужбина.
- Никоя държава не може да позволи на друга държава да се намесва в образованието на децата, живеещи на нейна територия.
- Българската държава няма международна компетентност да наложи задължение за обучение на български.
- Прилагането на задължителността би било тежко бреме за държавата, която трябва да осигури и финансира навсякъде по света изучаването на българския език.
- Никой не може да задължи държавата да финансира нещо, което не е решено, че е важно и необходимо за нея.

От педагогическа гледна точка изложените аргументи не съответстват на съществуващите практики. Никоя държава не може да вкара насила своя език в образователната система на друга държава и така да го наложи на нейните граждани. Но ние не пледираме за това. Държавата няма нужда от „международна компетентност“, за да осигури обучение за своите граждани, живеещи в чужди държави. Това става по различни пътища: чрез подпомагане на чуждоезиковото обучение в съответната страна, чрез откриването на училища и курсове по линията на международни спогодби, чрез създаването на училища по предвидения в закона ред, ако такъв съществува, и др. Например чуждестранните училища в България са елемент на образователната ни система и са законодателно регламентирани. Нашата съседка Гърция изпраща учители в гръцки и местни училища в около 90 държави. А Франция, макар и облагодетелствана от факта, че езикът ѝ е част от системите за чуждоезиково обучение почти навсякъде по света, е развила специална система от френски училща в чужбина, в която фигурират над 400 училища.

Ние не сме юристи, за да анализираме от правна гледна точка цитираните възражения. Но ни прави впечатление, че те противоречат на текстове, писани от специалисти по конституционно право. В българското правно пространство съществува консенсус относно отношението между правата и задълженията на гражданите. Правата на гражданите са задължения за държавата. Тя трябва да ги гарантира, защитава и да следи за тяхното спазване. Задълженията на гражданите са израз на тяхната отговорност към обществото и се схващат като права на държавата. Те защитават обществените и държавните интереси и чрез тях –

личните интереси. За неизпълнение на конституционните задължения се носи административна и наказателна отговорност.

Конституционните права и задължения са неотменими освен при някои сравнително редки обстоятелства като извънредно положение, лишаване от свобода, накарняване правата на други граждани, на териториалната цялост и т.н. Временното и постоянното пребиваване в чужбина не се счита като извънредно обстоятелство, което отменя правата и задълженията на гражданите. Например пребиваването в чужбина не отменя нито изборителното право; нито задължението да се плащат данъци, ако няма споразумение за избягване на двойното данъчно облагане; нито плащането на глоби, ако не се спазят разпоредбите на закона за българските лични документи и т.н. Но дискусиите около задължителните здравни осигуровки на българските граждани в чужбина създадоха прецедент. Днес закон освобождава пребиваващите в чужбина от това задължение при определени условия. Обаче в образователната сфера България няма закон или друг нормативен акт, който да отменя правото на образование, правото на гражданите да изучават и ползват българския език, задължителното училищно обучение до 16-годишна възраст и задължението да се изучава и ползва българския език.

Направените от нас предложения и изменения на проектозакона се основават на конституцията. Ако българските политически сили смятат конституционните текстове за нарушаващи правата на човека или абсурдни, нека се предприемат съответните правни стъпки за тяхната отмяна или за въвеждането на ограничения. В противен случай българската държава е длъжна да осигури училищно обучение по български език на гражданите в чужбина чрез присъствени и неприсъствени форми на обучение. А гражданите са длъжни да изучават езика в тези форми до 16-годишна възраст. Нека народните представители да решат дали да нарушат принципа за равенство на гражданите и да създадат две категории граждани: едни, които владеят говоримо и писмено българския език, и други, които не го разбират; едни, които имат права и задължения, защото живеят в България, и други, живеещи в чужбина без задължения. А може би и без права?

Контакт:

Камелия Конакчиева-Трибулен,  
председател на асоциация „Български език – език европейски”,  
тел. 0033 1 47 89 97 92, [ktriboulin@gmail.com](mailto:ktriboulin@gmail.com)

доц. дпн Елена Сачкова,  
учител в у-ще „Кирил и Методий” - Париж, бивш преподавател по училищно  
законодателство във Факултета по педагогика на СУ „Св.Климент Охридски”,  
тел. 0033 9 50 29 38 06, [elena.satchkova@free.fr](mailto:elena.satchkova@free.fr)