

СТАНОВИЩЕ

по проекта за Закон за предучилищното и училищното образование
от 5 април 2012 г.

Образованието е една от най-значимите сфери от живота на обществото. Дотолкова значима, че твърдението, че без образование няма общество отдавна се е превърнало в аксиома. Както и разбирането, че инвестицията в образованието (дори и по време на криза и най-вече тогава!) е най-сигурната инвестиция. Всяко общество, което действително, а не само на думи, се стреми към стабилно и възходящо икономическо развитие и към подобряване на благосъстоянието на своите граждани, отделя сериозно внимание на образованието и достатъчно ресурси (материални, финансови, човешки и научни) за поддържането и пълноценното функциониране на образователната си система. И отделя достатъчно сериозно и критично внимание на образователната политика, водена от съответната държава и онези, които са избрани да я управляват.

В този ред на мисли е напълно разбираема проявяващата се и все по-засилваща се през последните години в рамките на Европейския съюз тенденция към осъществяване на образователна политика, основаваща се на резултати от изследвания и на мнения на експертите. А за най-проспериращите страни-членки на съюза такава образователна политика е присъща от много десетилетия.

Основните измерения на такъв тип образователна политика са:

- наличието на ясна стратегия за развитие на образованието в дългосрочен план, която да включва националните (не на Европейския съюз, нито на отделните политически партии!) цели и приоритети в областта на образованието;
- качеството на нормативната уредба, която регламентира функционирането на образователната система;
- базовата подготовка и продължаващата квалификация на кадрите, които работят в образованието;
- обемът и естеството на инвестициите в системата на образованието.

В настоящото становище ще се спра главно на второто и в известна степен на първото измерение, което не означава, че подценявам значимостта на другите две. Повод за това е разработваният от дълго време и представян досега в няколко варианта проект за Закон за предучилищното и училищното образование от 14 февруари 2012 г.

Без да подценявам усилията, които са вложили членовете на екипа, разработил проекта бих искал да подчертая, че върху резултата от тяхната работа в много голяма степен е повлияло обстоятелството, че липсва национална стратегия за развитие на образованието, както и какъвто и да е документ, който да изпълнява такава функция.

Липсата на национална стратегия за образованието, както и липсата на предварителен широк обществен, експертен и политически дебат по това **какво искаме от нашето образование и защо го искаме**, се е отразила съществено в негативен план върху проекта за Закон за предучилищното и училищното образование.

И за да не бъда упрекнат, че критикувам този проект заради самата критика, ще направя няколко предварителни пояснения за неща, в които съм категорично убеден:

1. Необходимостта от адекватно законово регламентиране на функционирането на образователната система в България не подлежи на съмнение и дискусия.
2. Досегашните опити да се промени и осъвремени образователното законодателство у нас (включително и чрез големия брой изменения и допълнения към действащия Закон за народната просвета) потвърждават горната теза и заслужават съответното признание.
3. Много от залегналите в проектозакона формулировки сами по себе си са повече от приемливи, дори много добри. Но сами по себе си, а не като части на едно органично цяло.

А сега нека обърнем поглед към самия проектозакон.

Като начало бих отбелязал, че от първата му поява в публичното пространство през февруари 2009 г. до сега наименованието му се промени три пъти – от „Закон за училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка” през „Закон за училищното образование” до „Закон за предучилищното и училищното образование”. Това лутане, освен че показва липсата на необходимата понятийно-терминологична и концептуална яснота, за мен е израз (надявам се, неосъзнат!) на отдавна проявяващата се тенденция към пренасяне на учебно съдържание от началното училище в детската градина. Последниците от подобно пренасяне са отрицателни както за училището, така и за детската градина. Защото, като пренасяме ограмотяването в детската градина, най-напред затрудняваме децата от предучилищна възраст и допълнително усложняваме работата на детските учители с тях – **основната задача на детската градина не трябва да е ограмотяването на децата** (да могат да четат, пишат и смятат), **а възпитанието им и формирането у тях на готовност за училищно обучение, готовност да пристъпят към усвояването на сложната професия ученик.** И второ, сблъскваме както учениците, така и учителите в началното училище (и най-вече в първи клас) с множество проблеми. Ограмотяването е основната задача на началното училище и особено на първите му класове, а когато в една паралелка на първи клас децата варират от напълно ограмотени до напълно неграмотни (което е нещо естествено, те все пак не са ходили на училище), възникват затруднения и за едните, и за другите, а най-вече за учителя. Тук нямам предвид изключенията, в които по-бързо развиващи се деца се научават да четат и пишат в по-ранна възраст – за тях все пак законът предвижда възможност за постъпване в училище на 6 годишна възраст. Думата е за преднамерено осъществяваното ограмотяване в детската градина, което е на път да се масовизира като практика. А то не е нито педагогически, нито психологически обосновано и оправдано!

Бих искал горните разсъждения да не бъдат приемани като „заяждане на дребно”, защото **наименованието на един закон в много голяма степен говори за качеството на самия закон.**

А сега нека преминем от наименованието на проектозакона към неговата философия. След като стратегия за образованието няма, то значи самият закон би трябвало в някаква степен да изпълнява такава функция, т.е. да представя визията на обществото и държавата ни за образованието в дългосрочен план. Така ли е в действителност?

Детайлният прочит на предлагания проект за закон налага извода, че такава цялостна философия липсва. Не са формулирани кратко и ясно основните национални приоритети в областта на образованието (не става дума за това, да се декларира, че образованието е национален приоритет, то трябва да е такава и без декларации!) и основните цели на образованието именно на национално равнище. *Повече от ясно е, че България, в качеството си на член на Европейския съюз трябва да се съобразява с приоритетите и целите на образованието на общосъюзно равнище. Но, очевидно като*

стремеж да се придържаме към европейските изисквания, на преден план са изведени понятия и фрази от европейски директиви (превърнали се в клишета!), които преобладават над същностните и чисто национални цели и задачи на образованието и инструментариума за тяхното постигане. Това оставя впечатление за разпокъсаност, вътрешна противоречивост и в много случаи неяснота на проектозакона като цяло. Казано с езика на споменатите европейски директиви и документи, **липсват мисия, визия, цели, задачи на българското образование** и ясно обоснована (социално-икономически, педагогически, психологически и финансово – точно в този порядък!) регламентация на организацията и функционирането на националната система на образованието.

Като следствие от горното, **на проекта за закон му липсва ясен и адекватен тезаурус от основни понятия, с които ще се оперира в текста.** А това означава, че липсва фундаментът! Например, липсват дефиниции за образование (а това е закон за образованието!), качество на образованието (а то е споменато като основен принцип, регламентиращ се неговото управление, предвижда се стандарт за това и т.н.) и др. Когато липсват такива дефиниции, се създават предпоставки за фиволно, а не отговорно опериране с основни понятия в текст от юридическо естество. Какви могат да бъдат последиците от това, грамотният гражданин на Република България добре знае.

Липсата на цялостна философия на проектозакона се е отразила върху неговата структура, съдържание и конкретни постановки. Като следствие от всичко споменато по-горе, се е получил един **изключително обемист и тромав текст, който много трудно ще се поддава на практическо прилагане и много скоро (за съжаление!) ще се наложат изменения, допълнения и пр. В детайлите.** Това ли искаме?!

За сравнение – Законът за основното образование (от 1998 г.) на Финландия¹, която е еталон за качество на образованието в световен мащаб, е с общ обем от 24 страници и се състои от 49 раздела (параграфи, членове) с общо 180 текста (включително алинеи и точки!). А предлаганият проект за Закон за предучилищното и училищното образование е с обем от 90 страници – 78 страници основен текст с 348 члена (без да се броят алинеи и точки!) и 12 страници допълнителни, преходни и заключителни разпоредби с 50 параграфа (без да се броят отделните точки!!!).

За отбелязване е, че в проекта се предлагат прекалено много стандарти за неща, които могат да се регламентиращ в самия закон с по няколко изречения. Например, защо трябва да има държавен образователен стандарт за организация на дейностите в институциите, които да регламентираща продължителността на учебните часове и почивките между тях? Нима това не може да се регламентиращ кратко и ясно в закона? Стандартизацията е хубаво нещо с оглед подобряване на контрола, но прекалената стандартизация води до тромава дейност и зле функционираща система. Простите закони лесно се прилагат и добре функциониращат. Справка – Финландия!

И в същото време положения, които биха могли да бъдат и очевидно ще бъдат конкретизирани и детайлизирани в подзаконови нормативни актове (стандарти, наредби и др.) са сложно и обемисто постановени и в проекта за закон. Например:

¹ Basic Education Act (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>) - Могат да се цитират и други закони, но откакто се осъществява международното изследване PISA (в което, откакто участва в него, България отива все по-надолу) Финландия винаги е сред първите, ако не и първа. Това е основанието да се позовем на този закон. Нали трябва да се равняваме по най-добрите!

- При положение, че се предвиждат стандарти за общообразователна подготовка и за учебен план², в проекта за закон съдържанието на образованието (предмети, учебни програми, учебен план) се регламентират в два раздела с общо 22 члена и над 80 текста.
- Същото е и с оценяването.
- Завършването на клас, етап и степен на образование може да се регламентира по-общо (но достатъчно ясно и еднозначно) в закона, а детайлите да са част от подзаконов нормативен акт, например стандарт.

Изобщо, върви се към прекалено усложняване на и без това сложната нормативна уредба! Кому е необходимо това?

Вече стана дума, че много от залегналите в проектозакона формулировки сами по себе си са повече от приемливи, дори много добри. Но след като цялото не може да се окачестви като приемливо, по-добре е да се спрем на **формулировки, които съдържат неясноти и противоречия, пораждат въпроси и поради това налагат преосмисляне и коригиране на цялото, за да стане то приемливо и добро.** Ще направя това в последователността, в която текстовете, които ще спомена са представени в закона. Освен това подхождам избирателно, т.е. няма да се спирам на всички текстове от такъв характер, а само на някои от тях.

1. В чл. 2, ал. 2 се упоменава, че „Участниците в образователния процес са децата, учениците и педагогическите специалисти”. Понятието „педагогически специалисти” предполага нееднозначна интерпретация³, а, както вече беше отбелязано, включването на подобни понятия в текст от юридическо естество водят най-малкото до объркване. И след като става дума за Закон за образованието, би било по-адекватно вместо „педагогически специалисти”, навсякъде в закона да се въведе понятието „специалисти в областта на образованието” с необходимото уточнение, че това са специалистите, работещи в системата на образованието, функционираща според разпоредбите на този закон. В този случай диференцирането на тези специалисти, което е направено в чл. 211, ал. 3 и което е много прецизно, ще придобие действителния си смисъл.
2. Чл. 4 постановява, че „Образованието е национален приоритет и се гарантира чрез прилагането на следните принципи:..”, след което са изредени 9 формулировки. Няма да коментирам фразата в кавичките, макар че тя подлежи на сериозен коментар. Ще отбележа, обаче, че ако някои от изредените след нея формулировки действително могат да се приемат като принципи (равен достъп и приобщаване на всяко дете и на всеки ученик, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, съхраняване на етнокултурното многообразие), то други се нуждаят от сериозна корекция (например „диалогичност и ангажираност на държавата, общините, неправителствените организации, бизнеса, гражданите и другите заинтересовани страни”), а присъствието на трети направо буди недоумение (например „иновативност в педагогическите практики”).
3. От съществено значение за един закон за образованието са формулировките на целите на образованието, които са заложили в него. В голяма степен по тези формулировки може да се съди както за самия закон, така и за образованието, чието функциониране той регламентира. Как стоят нещата в това отношение в предлагания законопроект? Формулираните в чл. 5 цели на образованието

² Което е чудесно, защото предполага отмяна на действието на напълно безсмисления Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план от 1999г, особено в частта му за учебния план. Тази идея на авторите на проекта заслужава поздравление!

³ Например едно и също ли е „педагогически специалист” и „специалист по педагогика”? И това не е игра на думи.

(предучилищно и училищно) са твърде много – цели 9 на брой, твърде декларативни и доста обтекаеми (например „придобиване на компетентности за прилагане на принципите на образованието за устойчиво развитие” или „придобиване на компетентности за разбиране и прилагане на принципите и правилата, които произтичат от европейската интеграция”). Те не звучат като национални цели на образованието. Това не означава да са гръмки и помпозни, а реални, значими и отчитащи националната перспектива. Ето и пример за сравнение от финландския закон за образованието (без претенции за филологическа прецизност на превода):

„Раздел 2.

Цели на образованието.

- ✓ Целта на образованието, посочена в този закон е да се подкрепя развитието на учениците в хуманност и в морално отговорно членство на обществото и да им се осигурят знания и умения, необходими в живота. Освен това, целта на предучилищното образование, като част от образованието в ранното детство, е да се подобри способността на децата за учене.
 - ✓ Образованието трябва да поощрява културата и равноправието в обществото и да създава условия на учениците за участие в образованието и за цялостното им развитие в техния живот.
 - ✓ Целта на образованието е да се осигури адекватна равнопоставеност в образованието в цялата страна.”
4. Член 7 от проекта постановява: „Всеки има право на образование и може да повишава образованието и квалификацията си чрез учене през целия живот”. Излишно допълнение! Гарантираното право на образование е достатъчно. Другото е безсмислено цитиране на европейски книжа с което няма да направим впечатление на никого. Което съвсем не означава, че трябва да пренебрегнем стратегията за учене през целия живот! Но за това не са необходими декларации, а реална дейност.
 5. Не е ясно регламентирани в чл. 26 от проектозакона Центрове за подкрепа за личностно развитие като част от системата на образованието (формалното!!) на какъв принцип ще организират дейността си, след като няма да осигуряват „завършването на клас и етап и придобиването на степен на образование и/или на професионална квалификация”? Тази неяснота може да се тълкува всякак!!
 6. Член 58 и 98 не извеждат на преден план психолого-педагогическите критерии за определяне на броя на децата в групата или на учениците в паралелката (както и броя на групите и паралелките), а финансовите. Оттам и криворазбраната „свобода” на директора да определя този брой. Повече от ясно е, че той ще определя този брой, ръководен от стремежа да формира приемлив „делегиран” бюджет. И никой не би трябвало да го обвинява за това! Но практиката на публичното прикриване на „скритото отпадане”⁴ от системата на задължителното образование само ще се мултиплицира. Или пък в по-добрия случай, ще остане на сегашното равнище, което съвсем не е завидно!
 7. Член 71, ал. 3, т. 1 залага сериозно противоречие, а оттам и евентуални сериозни проблеми. Текстът на тази точка буквално гласи „Обучението за придобиване на средно образование се осъществява от VIII до XII клас включително в два етапа, както следва: 1. първи гимназиален – от VIII до X клас включително...”. Но ако се следва стриктно чл. 8, ал. 2 излиза, че ученикът, постъпил на 7 години (масовия случай!) ще навърши 16 години когато е завършил IX клас. Ако реши да напусне системата, какъв сертификат ще получи? За завършено основно образование, т.е. за

⁴ Нередовно посещение на училище. Учениците правят отсъствия много над допустимия брой, но продължават да се водят като посещаващи училище, за да не се закрият паралелки или цели училища.

завършен VII клас? А тогава защо трябва да стои в училище до IX клас? И можем ли да го принудим да стои поне до завършване X клас, след като не е длъжен?!? Никой не може да гарантира, че няма да има такива случаи. Само един е достатъчен, за да взриви системата. **Най-простото и най-добро решение е да направим образованието задължително до 17 годишна възраст! За това никой няма да ни порицае, напротив!!**

8. Член 118, ал 2 постановява, че „Оценките, които може да се поставят, са „отличен (6)”, „много добър (5)”, „добър (4)”, „среден (3)”, „слаб (2)”.”, а ал. 6 доуточнява, че „На учениците от I до III клас включително се поставят оценки само с качествен показател. Оценките, които може да се поставят, са „отлично”, „много добре”, „добре”, „задоволително”, „незадоволително”.” Това е пореден опит да се уреди законодателно една практика, която е дискуссионна от педагогическа гледна точка и у нас е дискутирана нееднократно в последните 3-4 десетилетия. Предходните такива опити, например с реформата от 1981 г., се оказаха неоправдани и поради това, неуспешни. Ако за учениците от I клас е донякъде разбираемо да се прилага само качествено оценяване, то за II и III клас прилагането му само ще създаде затруднения за учениците при прехода от качествено към количествено оценяване в IV и особено в V клас, където ще бъдат количествено оценявани по много предмети от много учители. **Проблемът не е в това, че ученикът ще бъде оценяван количествено (т.е. с бележка), а в това доколко оценяващият познава изискванията на които трябва да отговаря оценката и дали се придържа към тях. Качествената оценка може също да бъде поставена по начин, който да уязви ученика като личност.**
9. А що се отнася до регламентираната възможност да се преминава от клас в клас та чак до VI-ти със слаби оценки по предмети, които са изучавани в IV клас, коментарът е излишен. „Формиране на личността” и „социализация” са процеси, които са взаимно свързани и взаимно обусловени. Но не са един и същ процес! Каква е гаранцията, че в стремежа си да не засегнем ученика като личност, да не го нараним (което само по себе си е важно!), ние няма да изградим у него представата, че „и така може!”? Това вече пречи на процеса на пълноценна социализация, изразяващ с в приобщаване към обществото чрез усвояване, приемане и спазване на неговите норми! Нещо, което винаги се оценява, та макар и не с оценки, написани в училищния бележник.
10. Шокиращо много са случаите, в които, според член 213, може да се заема учителска длъжност без да се притежава професионална квалификация „учител”. Това въобще не трябва да се допуска! Съвсем друг е въпросът, защо желаещите да придобият такава квалификация съвсем не са много. **Допускането на неквалифицирани учители в системата на образованието не е решаване на очевидно сериозния кадрови проблем. Такава мярка само ще го задълбочи.**
11. Член 230 постановява: „Програми за обучение за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти за одобрение и вписване в регистъра може да представят:
 1. лица, регистрирани по реда на Търговския закон, на Закона за юридическите лица с нестопанска цел или на Закона за кооперациите;
 2. лица, учредени в съответствие със законодателството на друга държава членка.”**Вярно е, че дейността по квалификацията на учителите може и трябва да се разглежда като разходване на осигурен за това финансов ресурс. Но откровеното превръщане на дейностите по квалификацията в бизнес със сигурност ще се отрази на качеството на самата квалификация!**

В заключение, като имам предвид горните съображения, мисля, че проектът за Закон за предучилищното и училищното образование трябва да бъде преработен като цяло.