

Към държавната политика в сферата на образованието

Методи Шамоу

To state policy in education: *The article examines public policy in education as part of the social function of the State. It considered the activities in the implementation of the educational policy of the state - the practical realization of the constitutionally right to education, in the induction and maintenance of quality and effective of primary, secondary and higher education.*

Key words: *Public policy in education, practical realization of the constitutionally right to education, the quality and effective of primary, secondary and higher education.*

ВЪВЕДЕНИЕ

За да може да реализира основната цел, за която се създава едно държавно-организирано общество – своето самосъхранение и това на етно-социалния субстрат, който я изгражда, държавата, наред с останалите основни функции, осъществява и социална функция, изразяваща се в провеждането на т.нар. социални политики. Държавната политика в сферата на образованието е част от тези социални политики. Образователната политика е неизменна част от социалната функция на държавата. Тя има за цел да осигури възпитание и образование на бъдещите пълноценни членове на солидарната общност. Дейностите, свързани с осъществяването на държавната образователна политика се изразяват в практическата реализация на конституционно закрепеното право на образование, във въвеждане и поддържане на качествено и ефективно начално, средно и висше образование. Настоящата статия има за цел да разгледа държавната образователна политика само в едно негово проявление – средното образование, да се отчетат съществуващите проблеми и да се дадат нови решения, които да повишат неговата ефективност.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Уредба на конституционно-правно ниво

1.1. Конституционната уредба на образователната политика се съдържа в чл. 23 и чл. 53 от КРБ. Действащата българска Конституция урежда декларативно този аспект от социалната политика. Съгласно чл. 23, изр. 1 от Конституцията, „Държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуството и ги подпомага“. От друга страна, чл. 53, ал. 1 от Конституцията прогласява право на образование за всеки, а училищното образование е установено като задължително за лица до 16-годишна възраст – чл. 53, ал. 2. В този смисъл, чл. 53, ал. 1 и 2 от Конституцията, образуват едно публично-правно правомощие, съдържащо едновременно и право, и задължение за придобиване на училищно образование до 16-годишна възраст (т.е. за придобиване на основно образование). Носител на правото да завърши основно образование е само лице, на възраст между 7 и 16 години. Адресати на задължението, макар да не са изрично посочени в Конституцията, но извлечени по логически път, са три групи субекти: първо, това са всички лица на възраст между 7 и 16 години; второ, това са родителите, настойниците или попечителите, които полагат родителски грижи (аргумент от чл. 47 от Закона за народната просвета) и трето – задължението за задължително основно образование е установено и спрямо държавата. И докато съдържанието на това задължение за първите две групи субекти се изразява в посещаване на училищата и в усвояване на съответните знания и умения, съгласно държавните образователни изисквания (за лицата между 7 и 16 годишна възраст), респ. в осигуряване присъствието на последните в училищата за времето, през което те подлежат на задължително обучение (за родителите, настойниците или попечителите), то за държавата задължението за задължително основно образование има друго измерение. То се свежда до осигуряването на усло-

вия за реализиране на правото за получаване на основно образование, както и в осъществяването на контрол за изпълнението му.

На трето място, на конституционно ниво, политиката по образование се изразява в безплатното основно и средно образование, което осигурява държавата – чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията. Оттук може да се направи извода, че държавната политика по гарантиране и защита правото на образование се изразява и в „гарантиране“, и следните насоки: създаване на условия за свободно развитие на образованието, подпомагане на образованието и безплатно основно и средно образование.

1.2. Такъв извод, обаче, ще бъде неправилен. Така е, защото разпоредбите на чл. 23 и на чл. 53 от Конституцията установяват едно от основните човешки права, признати от цивилизования международноправен ред – правото на образование. Следователно държавната образователна политика се изразява и в „защита“, и „защита“ на правото на образование, понятия, които са с по-широко съдържание от конституционно установените граници на държавната образователна политика.

„Гарантиране правото на образование“ обхваща следните две групи елементи:

а) Материални условия – това са материалните предпоставки за свободно развитие на образованието – тук спадат: осигуряване на сгради, учебници, учебни помагала, материално-техническа база. Реализирането на материалните условия може да стане по два начина – или чрез директно осигуряване от страна на държавата, или чрез въвеждане на облекчения за осигуряването им от образователните институции (данъчни облекчения или преференциално кредитиране);

б) Нематериални (духовни) условия. Тези условия са не по-маловажни от материалните и се изразяват в комплекс от мерки, които държавата трябва осъществява и които способстват за ефективността на държавната образователна политика. Тук спадат такива мерки като: осигуряване чрез единни държавни образователни изисквания на висококвалифициран педагогически и научно-преподавателски персонал, въвеждане на адекватни изисквания по отношение на теоретичните знания и практическите умения на обучаващите се (деца в предучилищна възраст, ученици, студенти) и др.

„Защита на правото на образование“ е понятие, което според нас обозначава комплекс от механизми, чрез които се цели осигуряване на образование на онези лица и/или групи от обществото, които се намират в невъзможност да получат някоя степен на образование. Защитата на правото на образование, според това, дали се отнася за всички членове на обществото или се прилага само спрямо някои лица, може да се раздели на: *обща* (условна) и *специализирана* (безусловна). *Общата защита* има за цел да осигури реализация на правото на образование на всеки член от социалната общност, който се намира в състояние на невъзможност да започне, да продължи или да завърши задължителното основно образование. Условието да се получи закрила е лицето да е на възраст между 7 и 16 години. *Специализираната защита* има за задача да „изравни неравните“ и да им осигури образование и професионална ориентация (професионални умения и способности) на такова ниво, което да им е достатъчно, за да могат да бъдат активни членове на общността. Под „лица, които се намират в неравностойно положение“ ние разбираме онези, които са в състояние на обективна невъзможност да получат някаква степен на образование. Тук можем да причислим: лицата с намалена работоспособност, дължаща се на психически или физически придобити или вродени недостатъци, както и лицата, които желаят, но нямат достатъчно средства да завършат следващата степен на образование. Не на последно място, към тази група е необходимо да се включат и лицата, останали без родителски грижи.

2. Законова и подзаконова уредба на политиката по образование

Законовата уредба на държавната образователна политика има за цел не само да приложи на практика конституционно определената ѝ рамка, но и да я разшири. Този извод се прави на основата на многостранната и многопластова законодателна уредба, която съществува към настоящия момент. На законодателно ниво социалната политика по гарантиране и защита правото на образование е общо уредена от Закона за народната просвета (ЗНП), Закона за професионалното образование и обучение (ЗПОО), Закона за висшето образование (ЗВО), Закона за здравето (ЗЗ), Закона за насърчване на научните изследвания (ЗНИ) и е конкретизирана от множество подзаконови актове като Наредбата за учебниците и учебните помагала, Наредба № 1 за обучението на деца и ученици със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания, Наредбата за условията и реда за осъществяване на закрила на деца с изявени дарби, Правилника за организацията и дейността на домовете за деца.

Това дава основание да разделим законовата и подзаконовата уредба на социалната политика по гарантиране и защита правото на образование на *обща и специализирана. Общата политика* има за адресати всички граждани на Република България. Тя обхваща три елемента – образователна политика в предучилищното образование, образователна политика в средното образование и образователна политика във висшето образование. Поради ограничения обем ще бъде разгледана само втората насока от общата образователна политика – в средното образование. *Специализираната политика* има за цел да осигури реализирането правото на образование на отделни групи от населението, чието упражняване е нарушено или застрашено, както и образователната политика по отношение на лишените от свобода.

3. Обща образователна политика

3.1. Политика в средното образование

Училищата са вторият и основен елемент от системата на народната просвета. За разлика от детските градини, където децата до седемгодишна възраст се подготвят за училищното си образование, като получават начално ниво на образование и възпитание, целта на училищата е друга. Училището е мястото, където лицата, навършили седемгодишна възраст започват да получават общообразователни и профилирани знания относно заобикалящия ги свят – по природни, хуманитарни и технически науки, физическа култура и изкуства.

Според източника на финансиране, можем да разграничим училищата на държавни, общински и частни. Особеното тук е, че образованието в държавните и общинските училища, за разлика от детските градини, е безплатно. Под „образование“ следва да се разбира дейността, осъществявана от учителите, свързана с придобиване от учениците на съответната степен на образование. Нещо повече, смятаме, че в понятието „образование“ би трябвало да се включват и всички спомагателни дейности, учебници, учебни помагала и материално-техническа база. Следователно, образованието на учениците в училищата обхваща: предоставяне на общообразователни и/или професионални знания и умения, както и останалите съпътстващи образованието дейности като използване на учебници и учебни помагала, материално-техническа база и т.н.

Според степента на училищното образование то се дели на основно и средно. Основното образование обхваща начален етап (от I до IV клас) и прогимназиален (от V до VIII клас). Успешното завършване на основно образование дава право за продължаване на обучението в следващата степен на училищното образование и за завършване на средно образование или за получаване на професионално обучение.

Според съдържанието на получаваната подготовка, училищното образование се дели на общо и професионално. Общото училищно образование обхваща и осигурява общообразователния минимум и/или профилирана подготовка, съобразно държавните образователни изисквания. Професионалното училищно образование осигурява усвояването на общообразователния минимум и придобиване на професионална квалификация, съобразно съществуващите държавни образователни изисквания.

Във връзка с държавната политика по образование, Народното събрание приема през 2006 г. Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.).¹³¹ Чрез тази програма държавата определя границите на образователната си политика в дългосрочен план и прави, макар и бегъл опит, да осъществи реформа в системата на народната просвета. С Програмата се търси решение на такива проблеми като: ориентиране на образователната система към провокиране на мислене, самостоятелност и формиране на умения, повишаване ефективността на системата за вътрешно оценяване качеството на образованието, обхващане от системата на народната просвета на по-голям брой деца и ограничаване броя на отпадащите деца от училище, повишаване социалния статус на учителя и на неговия авторитет и пр.

Крайните цели, формулирани от Програмата са постигане на равен достъп до образование и осигуряване на качествено образование.

Понятието „равен достъп до образование“ се разбира като диференцирана грижа по отношение на децата спрямо техните различни потребности, така че да се реализира задължението на държавата да осигури съвременна материално-техническа база с квалифицирани учители, където децата да получават образование, съответстващо на съвременния живот. В крайна сметка, както се посочва в програмата, „равният достъп не означава наличие на училище във всяко село“.¹³²

По отношение на някои категории деца – със специални образователни потребности, недостатъчно владеещи български език, от социално-слаби семейства, Програмата предвижда полагане на специални грижи с оглед тяхното пълноценно участие в образователния процес. И докато при първата категория деца тези специални грижи представляват проява на изравняваща справедливост (чрез специфична материално-техническа база и квалифицирани за работа с деца със специални образователни изисквания учители и възпитатели се осигурява равен достъп до образование така, както на онези деца, спрямо които не е необходимо прилагането на такива специфични мерки), то полагането на специални грижи по отношение на другите две категории деца е спорно. Така е, защото: първо, всяко дете има нужда, длъжно е да познава и да владее книжовният български език. Предучилищното и началното училищно образование имат за цел именно да научат децата на книжовен говорим и писмен български език. За децата, за които българският език не е майчин, не би следвало да се полагат „специални грижи“ от страна на държавата. Това е задължение на техните родители. В противен случай ще се установи привилегировано положение на едни спрямо други. Второ, по отношение на децата от социално-слаби семейства също не би трябвало да се полагат специални грижи. Такива грижи е необходимо да се полагат по отношение на всички деца без оглед на техния или на родителите им социален статус или произход. Именно това е един от начините да се постигне реален равен достъп до образование.

В тази връзка следва да се анализира един отделен пасаж от Програмата: „Държавата има задължението да осигури възможност децата да посещават училища със съвременна материално-техническа база и с квалифицирани учители, къде-

¹³¹ Обн. ДВ бр. 50/2006 г.

¹³² Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.). с. 8. URL: <http://www.minedu.government.bg>

то да получават образование, съответстващо на потребностите на съвременния живот¹³³. Всъщност, това са и част от насоките на съществуващата към момента държавна образователна политика.

В изпълнение на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015г.), са приети отделни Национални програми, които да конкретизират нейните цели. Една от тях е Националната програма „Модернизация на материалната база в училище“. Тя има за основна цел „създаване на условия за оптимална образователно-възпитателна дейност“.¹³⁴ Програмата се състои от следните три модула:

– Модул „Спорт в училище“, чиято цел се изразява в повишаване интереса на учениците към физическата култура и спорта чрез обновяване на съществуващите и изграждането на нови спортни площадки и съоръжения. В изпълнение на този модул са осигурени и изразходвани 7 милиона лева и са обхванати 55 училища в 24 административно-териториални области на страната.¹³⁵

– Модул „Обновяване на учебно-техническото оборудване“ - неговата задача е да се осигурят адекватни (нормални) условия за провеждане на учебния процес чрез реновиране на материално-техническата база в училищата – замяна на старите учебни дъски с нови, закупуване на нови консумативи, нови учебни маси и столове, нови учебни пособия. Бюджетът на модула е 7 милиона лева, които са изразходвани за съобразно целите на модула, включително и за закупуването на ново оборудване за учебни кабинети по биология, физика и химия в 140 професионални гимназии.¹³⁶

– Модул „Създаване на достъпна архитектурна среда“ - неговата цел е интегриране на децата и учениците със специални образователни потребности към системата на народната просвета, като се създаде подходяща инфраструктура в средните общообразователни училища. Бюджетът на модула е 1 милион лева, които са разходвани за изграждането на достъпна архитектура в 34 училища от 16 административно-териториални области на страната.¹³⁷

Анализът на Националната програма „Модернизация на материалната база в училище“ води до извода, че осигуряването на съвременна материално-техническа база в училищата е сведено до частичното ѝ обновяване, което да осигури най-елементарните и необходими условия за провеждане на учебния процес, изразяващи се в подмяна на учебни дъски, маси и столове. От отчета за извършеното по Програмата, на първо място, не става ясно какъв е критерият, по който е обновено оборудването на кабинетите по биология, физика и химия само в професионалните училища. В профилираните природо-математически гимназии и в средните общообразователни училища също се изучават тези учебни дисциплини и там нуждата от ново оборудване е не по-малка. На второ място, значителен финансов ресурс е отделен и изразходван за обновяване или за създаването на нови спортни съоръжения. Разбира се, безспорно е, че те също трябва да бъдат в състояние, годно за използване. Средното образование, обаче, има за задача да даде най-вече общообразователна подготовка на учениците, докато физическата култура и спорта имат друга цел – да спомогнат за правилното и здравословно развитие на детско-юношеския организъм. Поради това то има вторична, подпомагаща функция по отношение на общообразователната подготовка. На трето място, Програмата никъде не предвижда прилагане на мерки за подобряване на материално-техническата база, свързана с работата на учителите. Новата и ергономична материално-техническа база (учи-

¹³³ Пак там.

¹³⁴ Отчет за изпълнение на националните програми за развитие на средното образование – 2008 г., с. 6. URL: http://minedu.government.bg/opencms/opencms/left_menu/joinprojects

¹³⁵ Пак там.

¹³⁶ Пак там.

¹³⁷ Пак там.

телска стая, стая за отдих на учителите) би спомогнала за повишаване качеството на тяхната работа, а оттам и на общообразователната подготовка като цяло.

Съгласно Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.), равният достъп до образование, освен в съвременна материално-техническа база, се изразява и в осигуряването на „квалифицирани учители“ за системата на народната просвета. Тук е необходимо да се разгледа понятието „квалифицирани учители“. Понятието „учител“ *a priori* означава вид професионална квалификация. За да може едно лице да има качеството „учител“, първо трябва да е придобило образователно-квалификационна степен на висше образование „бакалавър“ или „магистър“. На следващо място, съгласно чл. 3 от Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование с професионална квалификация „учител“, тя се придобива чрез обучение по специалностите от историко-филологическото, природонаучното и инженерно-педагогическото професионално направление и от професионалното направление „Педагогика“ в специализираните структурни звена на висшите учебни заведения. Обучението за придобиване на професионална квалификация „учител“ завършва със задължителни държавен теоретичен изпит или дипломна работа по психологически, педагогически и методически науки и държавен практически изпит – чл. 16, ал. 1 от Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование с професионална квалификация „учител“. Следователно, учителите по дефиниция са педагогически кадри, които са придобили правото да преподават учебни дисциплини в системата на народната просвета.

През последните десетилетия българското средно образование се сблъсква с друг проблем – недостатъчният брой и дори липсата на учители в училищата. Това принуждава много директори на училища да наемат на работа лица, които да преподават с втората си специалност учебните предмети. Особено тежък е проблемът с липсата на учители по чужди езици. За такива, поради липса на законодателна уредба, се назначават лица дори без съответната образователно-квалификационна степен на висше образование „бакалавър“ или „магистър“ по съответния чужд език. По този начин, макар да се влиза в явно противоречие с Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование с професионална квалификация „учител“, директорите на училищата и регионалните инспекторати по образование допускат съществуващото положение поради липса на квалифицирани учители по чужди езици. Причините за това положение на липса на квалифицирани учители и в частност на квалифицирани учители по чужди езици са няколко. Първо, това е ниското заплащане и недостатъчно доброто социално-битово осигуряване на учителите в системата на народната просвета. Това води до нисък социален статус и до търсене на друга професионална реализация от страна на учителите. Второ, ако анализираме учебните програми за II клас, одобрени от Министерството на образованието, младежта и науката, можем да установим, че в тях фигурират програми за задължително изучаване на чужди езици. Като основни причини, поради която българските ученици във втори клас изучават задължително английски език, в Учебната програма по английски език за II клас се сочат „...новите реалности в Европа и света, които изискват от учениците да притежават знания и умения, чрез които да се развият самостоятелно, да ги прилагат в мултикултурна среда, както и да работят ефективно в екип, съобразно установените международни стандарти. Реализацията на младите хора е свързана с владенето на чужди езици“.¹³⁸ През първите няколко години от основното си образование детето би трябвало да получава знания и да изгражда умения да чете и да пише на български книжовен език, да придобие елементарни математически знания и умения, да получи начални познания за общест-

¹³⁸ Учебна програма за II клас. с. 1

URL: http://minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/leef menu/documents/educational_programs

вото и природата (заобикалящия го свят). Ето защо, ние не смятаме за удачно въвеждането още от II клас на началната степен на училищно образование на изучаване на чужди езици. То следва да бъде премахнато и изучаването на чужди езици да бъде въведено като задължително в среден курс на училищното обучение (от пети клас). Освен съсредоточаване на учениците върху придобиване на знания и умения по основните учебни предмети, това би спомогнало и до освобождаване на квалифицирани учители по чужди езици, които да поемат преподаването в основна и гимназиална степен на училищното образование.

Направените изводи относно анализирания национални програми в сферата на средното образование изискват тяхното разглеждане от още един аспект. Американският политолог Фр. Фукуяма, в своята книга „Строежът на държавата. Управление и световен ред през XXI век“ (2004) дава интересен модел на държавата изобщо.¹³⁹ Фукуяма използва няколко основни понятия за изграждане на своя модел - „силна държава“, с което означава държавата, която има силна намеса в регулирането на обществения живот и „периметър на държавата“, с което изразява областите, сферите на обществения живот, регулирани от държавата. Така силна държава е тази, в която държавната власт успява успешно да планира и да осъществява политическите си стратегии и да прилага законите по прозрачен начин. Периметърът на държавата или периметър на държавните дейности (функции) се изразява в различните цели, които си поставя държавата и функциите, които осъществява за тяхното постигане.¹⁴⁰ По този начин авторът свързва периметъра на държавата и силата на държавата (капацитета на държавните институции да регулират обществените отрасли и съотношението между тях с различните модели на държавата). Фукуяма подрежда по абциса различните държавни функции.¹⁴¹ Така, според него, държавата може да има минимални функции – когато осъществява регулиране само в сферите на осигуряването на обществени блага, при осъществяване на отбрана, законност и ред, при грижа за общественото здраве, защита на бедните и пр. На следващо място, държавата с умерени функции ще бъде тази, която осъществява още и: поемане на разходите за образование и екология, регулиране на монополите и финансите, социално осигуряване и др. Последният, най-силен вид държава, ще се яви тази, при която, освен минимални и умерени функции, осъществява активна роля в обществения живот, като провежда индустриална политика и осъществява преразпределение на доходите.

Същевременно авторът прави ясно разграничение между функциите на държавата и капацитетът на държавните институции при осъществяване на съответните функции. Ето защо, капацитетът или възможностите не винаги съвпадат, което от своя страна води до разминаване между поставените цели, ефективността на средствата, с които да бъдат постигнати и ефикасността от прилаганите средства.

Така, ако приложим подхода на Фр. Фукуяма и проектираме българската държавна политика в сферата на средното образование върху една абциса, можем да направим следните изводи: първо, Р България осъществява максимален обем функции, осъществявайки политики в различни сфери от обществения живот и в частност по отношение на образованието, като едновременно с това реализира и преразпределение на доходите на населението. Целите, които си поставя държавата са много и разнообразни. Второ, при българския модел на образователна политика в средното образование има силно разминаване между осъществяваните функции от държавата (между поставените цели) и капацитетът на нейните институции (институционален капацитет). Институциите не са в състояние, поради липса на кадрови потенциал и неефективните средства, с които разполагат, да провеждат ефикасно

¹³⁹ Виж Ф. Фукуяма. Строежът на държавата. Управление и световен ред през XXI век. С. 2004. с. 20.

¹⁴⁰ Виж пак там. с. 22.

¹⁴¹ Виж пак там. с. 25.

образователна политика в сферата на средното образование. Ето защо се налага да се преразгледа образователната политика в средното образование и да се осмисли нуждата от такъв голям брой държавни функции в средното образование, за да може да се постигне баланс между поставяните цели и институционалния капацитет.

4. Специализирана образователна политика

За разлика от общата държавна образователна политика, специализираната образователна политика е насочена към две групи адресати:

- държавна образователна политика по гарантиране и защита правото на образование на онези лица, които поради обективни причини не могат да получат или да завършат определена степен на образование, т.е. това са лицата със специални образователни потребности и
- политика по образование и обучение на лицата, лишени от свобода.

4.1. Образователна политика по отношение на лицата със специални образователни потребности

Във всяко общество съществува група лица, които са с вродени или придобити физически и/или психически недостатъци. Тези лица също са членове на обществото и макар по принцип да стоят извън солидарната общност, им се дължат определени грижи, посредством които да им се осигури достоен живот. Част от тези грижи се изразяват в специалната (специфичната) образователна политика, която осъществява държавата спрямо тях. Тя е специфична, тъй като получаването на степен на образование от тези лица изисква специални условия на обучение (материално-техническа база, съобразена със специалните потребности, специфични учебници и учебни помагала), както и учители, възпитатели и обслужващ персонал, които да притежават специална квалификация. Това важи изключително за предучилищното, началното, основното и средното образование. По отношение на възможностите за придобиване на образователно-квалификационна степен на висше образование, макар да не е юридически задължена, смятаме, че държавата има морален дълг, да осигури поне материални условия и инфраструктура, за да могат лицата със специални образователни потребности да получат висше образование.

Категорията „лица със специални образователни потребности“ обхваща онези деца и ученици, които имат вродени или придобити физически и/или психически увреждания. По-тясно и конкретно определение дава § 3а, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Правилника за прилагане на закона за народната просвета (ППЗНП): „деца и ученици със специални образователни потребности са деца и ученици със сензорни, с физически, с множество увреждания, с умствена изостаналост, с обучителни трудности, с езиково-говорни нарушения“.

Дейностите по гарантиране и защита правото на образование на лицата със специални образователни потребности могат бъдат разделени на: интегриране на децата и учениците със специални образователни потребности и възпитание и обучение на децата със специални образователни потребности в семейството или в специализирани институции.

Интегрирането на децата и учениците със специални образователни потребности има приоритет пред възпитанието и обучението им в семейството или в специализирани институции. Този извод се прави от разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от ППЗНП, който предвижда, че в специалните детски градини могат да постъпват деца със специални образователни потребности, когато всички възможности за възпитание и обучение в другите детски градини да изчерпани. На още по-голямо основание това важи и за обучението в специалните училища, тъй като в Закона за народната просвета обучението и възпитанието на тази категория лица не е уредено.

Подобна е и разпоредбата на чл. 3 от Наредбата за обучението на деца и ученици със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания (НОДУСОПХЗ). Съгласно чл. 6 от НОДУСОПХЗ, интегрираното обучение и възпита-

ние на децата и учениците се организира и осъществява от детската градина или училището съвместно със съответния ресурсен център за подпомагане на интегрираното обучение и възпитание на деца и ученици със специални образователни потребности. То се осъществява съвместно с децата в групата в детската градина или с учениците в паралелката в училището с помощта на ресурсни учители и други специалисти от ресурсните центрове за подпомагане на интегрираното обучение и възпитание на деца и ученици със специални образователни потребности. С децата и учениците със специални образователни потребности, които се обучават и възпитават интегрирано, може да се осъществява и индивидуална, и групова работа в стая, оборудвана с технически средства и дидактически пособия, в кабинета на рехабилитатора и в логопедичния кабинет.

Във връзка с обучението и възпитанието на децата със специални образователни потребности в специалните институции и при интегрирана среда, детските градини и училищата следва да осигурят т.нар. „подкрепяща среда“, която, според чл. 7 от НОДУСОПХЗ се изразява в: осигуряване на достъпна архитектурна среда (вътрешна архитектура и външна инфраструктура), екипи от специалисти, в които в зависимост от потребностите на децата и учениците се включват учители – специални педагози, ресурсни учители, психолози, логопеди, рехабилитатори на слуха и говора и други, както и родителите, настойниците или попечителите на децата и учениците със специални образователни потребности, диагностична, консултативна и рехабилитационна дейност и др.

Децата и учениците със специални образователни потребности, които се обучават по индивидуални образователни програми, но постигат държавните образователни изисквания за предучилищното възпитание и подготовка и за учебното съдържание продължават обучението си по програмите на съответната детска градина или по училищния учебен план и учебните програми на съответното училище, и получават удостоверение за завършена подготвителна група/подготвителен клас или документ за завършен клас, етап или степен на образование съгласно държавното образователно изискване за документите за системата на народната просвета – чл. 8, ал. 1 от НОДУСОПХЗ.

Учениците със специални образователни потребности, които са завършили обучението си за етап или степен на образование по индивидуални образователни програми, но не са постигнали държавното образователно изискване за учебното съдържание, получават удостоверение за завършен клас, а завършилите XII клас – удостоверение за завършен гимназиален етап, съгласно държавното образователно изискване за документите за системата на народната просвета – чл. 8, ал. 2 от НОДУСОПХЗ.

Обучението и възпитанието на децата и учениците със специални образователни потребности може да се извършва и в семейството или в специализирани институции – детски градини и училища. Тяхната дейност, съгласно чл. 42, ал. 2 от НОДУСОПХЗ, е насочена основно към: обучение и възпитание, осигуряващо успешна социална интеграция и професионална реализация на децата и учениците със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания, както и към подготовка за интегриране на децата и учениците със специални образователни потребности в общообразователна среда;

4.2. Образователна политика по отношение на лицата, лишени от свобода

Това е втората насока на специализираната образователна политика, която държавата осъществява. Насочена е спрямо лицата, изтърпяващи наложено наказание „лишаване от свобода“. С новият Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) се въведе нов раздел, който урежда въпросите, свързани с образованието, обучението и професионалната квалификация на лишените от свобода. За разлика от отменения Закон за изпълнение на наказанията, където с разрешението на Директора на дирекция „Образование“ към съответната об-

щина се допускаше освобождаване от задължително обучение на ненавършилите шестнадесет години, ЗИНЗС въвежда задължително обучение за тези лица в училищата към местата за лишаване от свобода – чл. 162, ал. 1 от ЗИНЗС. Новият Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража установява и равен достъп на лишените от свобода до образователни, обучителни и квалификационни дейности. Тези дейности, съгласно чл. 162, ал. 3 от ЗИНЗС се изразяват в:

- общо и професионално образование, което трябва да отговаря на държавните образователни изисквания;

- професионално обучение;

- ограмотителни и професионални курсове, насочени главно към неграмотните лишени от свобода;

- социално образование – ЗИНЗС не дава легална дефиниция в какво се изразява този вид образователна дейност. Според нас тя се свежда до прилагане на възпитателни и образователни мерки спрямо лишените от свобода, насочени към изучаване на системата от морални норми в обществото и изграждане на положително отношение у тях към обществото;

Образованието, обучението и получаването на професионална квалификация от лишените от свобода се осъществяват в училища на територията на местата за лишаване от свобода. Училищата и извършваната в тях дейност са на издръжка на държавния бюджет – чл. 162, ал. 2 от ЗИНЗС. Това означава, че, първо, осигуряването на сграден фонд (необходимите помещения), учебниците и учебните пособия, средствата за придобиване на професионална квалификация (машини, съоръжения) и пр. са за сметка на държавния бюджет. Второ, възнагажденията на учителите и преподавателите в тези училища също са в тежест на фиска. В крайна сметка средствата за образование, обучение и получаване на професионална квалификация за лицата, лишени от свобода идват от останалите граждани под формата на публични плащания към държавата. Лицата, лишени от свобода не са част от солидарната общност. Аргумент в подкрепа на този извод е чл. 78 от ЗИНЗС, който предвижда, че за всяка работа извън доброволния неплатен труд и дежурствата по поддържане на реда и хигиената лишените от свобода получават определена част, но не по-малко от 30 на сто от възнагаждението за изработеното, като от това възнагаждението *може да се правят удържки*, съгласно действащото законодателство. Диспозитивната норма дава възможност да не бъдат удържани средства от възнагажденията на лишените от свобода за данъци, осигурителни вноски и т.н. Необходимо е да се постави въпросът защо се получава тази колизия между правата на лишените от свобода и останалите граждани, защо нормативната уредба предоставя в тяхна полза привилегия при упражняване на правото на безплатно придобиване на образование и професионална квалификация? В тази връзка е необходимо да се направят изменения в ЗИНЗС, които да задължат лишените от свобода, желаещи да получат образование или професионална квалификация, под формата на извършвана работа, например, да заплащат за получаваното образование и обучение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принципите на социалната държава – солидарност, равенство и справедливост, намират своето приложение и в този аспект от социалната държава. Образованието представлява публична сфера, която има за цел да възпитава и да даде образование на младите членове на общността. Поради това достъп до образование има всеки, всяко лице има право на образование. Лицата, които ползват услугите на образователната система (деца, ученици и студенти) не са част от солидарната общност. Те са изключени от нея по обективни причини – принципно те не натрупват доходи и следователно не заплащат данъци, не участват при набирането и изразходването на средства за осъществяването на държавната социална политика. Част от солидарната общност, обаче, са техните родители, настойници или попечители. Ето защо, модусът, проявлението на принципа за солидарност в образованието е „солидарност от всеки за някой“. Всеки е длъжен, чрез данъците и таксите, които заплаща, да участва при формирането на социалните фондове за образование, а оттук и при осъществяването от държавата социална политика в образователната сфера. На практика, обаче, една част от членовете на обществото – социално-слабите и мнозинството представители на ромския (циганския) етнос, поради субективни причини не са включени в солидарната общност.

От друга страна, принципът за равенство представлява равната възможност на всеки да се ползва от набраните средства при настъпване на някакво социално обстоятелство. Това би означавало, че социално-слабите и представителите на ромския (циганския) етнос, които не са част от солидарната общност, свободно могат да разчитат и да се ползват от реализираната държавна социална политика в областта на образованието.

Третият принцип на социалната държава, този за пропорционалната справедливост се изразява в справедливост (пропорционалност) при набирането и изразходването (преразпределението) на средства за общото благо. При политиката по гарантиране и защита правото на образование той се явява коректив, който да посочи кой може да се възползва от нея. Справедливо ще бъде, ако от държавната социална политика в сферата на образование се ползват децата на този, който е участвал в солидарната общност (заплащал е данъци, такси и пр.), но поради обективни причини (настъпила временна неработоспособност, болест, инвалидност, безработица) той не може да участва в нея. И обратно – няма да бъде справедливо да се ползват от държавната социална политика в образованието децата на онези членове на обществото, които никога не са или само еднократно са участвали при набирането на средства за социална политика. В този смисъл държавата би следвало да гарантира и да защитава правото на образованието на децата на тези лица само при условие, че заплащат за възпитанието и образованието им.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Фукуяма, Ф. Строежът на държавата. Управление и световен ред през ХХI век. С. 2004.
- [2] Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.), Обн. ДВ бр. 50/2006 г.
- [3] Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.).
- [4] Отчет за изпълнение на националните програми за развитие на средното образование – 2008 г.

За контакти:

Методи Шамов, асистент в Катедра “Теория и история на държавата и правото”, Юридически факултет, Софийски университет “Св. Климент Охридски”, e-mail: m_shamov@abv.bg