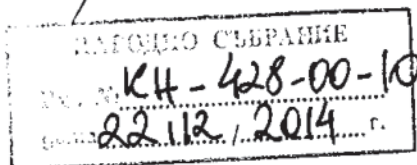


София 1111, ул. "Голеш" № 23, тел.: (02) 9434 467, 94 34 468, факс: (02) 94 34 431  
e-mail: [namrb@namrb.org](mailto:namrb@namrb.org), web site: [www.namrb.org](http://www.namrb.org)

Чит №

И-1717/  
(2) / 17.12.14



ДО

Г-жа Милена Дамянова  
председател на комисия по  
образованието и науката

Уважаема Госпожо Дамянова,

Приложено предоставям Ви становище на НСОРБ по проекта на Закон за предучилищното и училищно образование. Становището е подготвено след проучване мнението на общините и е прието от Управителния съвет на НСОРБ.

Като се надявам, че нашите предложения ще бъдат взети предвид от народните представители, оставам с увереност в бъдещото ни ползотворно партньорство,

С уважение:

Гинка  
Изпълн

РБ

Приложение: съгласно текста

## СТАНОВИЩЕ НА НСОРБ ПО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

(прието от Управителния съвет на НСОРБ на 14 декември 2014 г.)

Националното сдружение на общините в Република България принципно подкрепя приемането на изцяло нов Закон за предучилищното и училищното образование, който да замени действащия Закон за народната просвета. Считаме, че законопроекът следва да даде адекватни и работещи решения на натрупаните в системата на средното образование проблеми – висок процент на отпадащи ученици, недостатъчно добро качество на образованието, нарушена връзка между обучението и реалните потребности на пазара на труда, слаба обществена подкрепа и влияние на местната общност върху развитието на образователните институции и т.н. В тази връзка, приветстваме заложените от вносителите регламенти за създаване на Национален инспекторат по образование, регламентирането на механизъм за трайно финансово осигуряване на системата, разпределение на средствата не само по количествено, но и по качествени показатели. Оценяваме положително и разпоредбите, насочени към насърчаване на гражданското участие и възприемане на индивидуален подход към децата и учениците - създаването на Обществени съвети като орган за подкрепа и граждански контрол върху дейността на образователните институции; осигуряване на подкрепа за индивидуалното развитие на всяко дете и ученик и други.

През последните години местните власти дават своя принос и поемат тежки отговорности по реформиране на системата на средното образование. С активното участие на общините се извършва процес на оптимизация на мрежата като са закрити над 600 общински училища. Подкрепено беше въвеждането на делегираните бюджети, полагат се значителни усилия за подобряване на материалната база чрез използване на европейските средства, непрекъснато се разширяват възможностите за осмисляне на свободното време на учениците.

Поради това, основната ни тревога е, че предлаганият проект **не предвижда съществени промени в правомощията на общините** – запазват се съществуващите отговорности, като в допълнение се въвеждат и нови (напр. за финансиране на частните детски градини и училища, създаване и поддържане на регистър за общинските детски градини и центрове за работа с деца и т.н.). Общото впечатление е, че общините отново няма да имат реални права върху управлението и контрола на образователните институции - т. напр. представители на местните власти участват в Обществените съвети, но решенията на този орган не водят до ангажимент на директора за тяхното изпълнение. Запазването на настоящата роля на общините като „разплащателна каса“ в системата на средното образование, ще засили зараждащата се тенденция за отдръпване на местните власти от проблемите на българското училище.

**Националното сдружение на общините в Република България изразява принципни и конкретни предложения по проектозакона, както следва:**

**ПРИНЦИПНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ:**

- **Възлагане на работодателски функции на кметовете на общини по отношение на директорите на общински училища.**

**Предлагаме:**

**чл.215, ал.2 от проекта да придобие следната редакция**

(2) Кметът на общината сключва и прекратява трудовите договори с директорите на общинските училища, а началникът на регионалното управление на образованието – с директорите на неспециализираните държавни училища и астрономическите обсерватории.

*Проектозаконът предвижда ясни условия и ред за провеждането на конкурси за директори, които се организират от институции към МОН. От друга страна на РУО на МОН са възложени контролни функции и методическа подкрепа за работата на директорите. Съвкупността от тези регламенти, както и законното изискване за педагогически стаж не по-малко от 3 години, дават достатъчни гаранции за професионализма на кадрите. В тази връзка логично е кметът да осъществява оперативното ръководство на директорите, което ще осигури връзка между образованието и местната общност, съобразяване с потребностите на бизнеса от квалифицирани кадри и осъществяването на реална общинска образователна политика. В допълнение, практиката по управление на детските градини показва наличие на управленски ресурс в общините – ефективността на вложените ресурси и ангажираността на местната общност към проблемите на тези заведения са значително по-добри спрямо същите показатели за общинските училища. С възприемането на нашето предложение ще се постигне равнопоставеност между финансиращите органи в системата – министрите на културата, на физическото възпитание и спорта и на отбраната са работодатели на директорите на финансираните от тях училища и детски градини. Обръщаме внимание, че моделът за цялостно предоставяне както на отговорности по финансирането, така и на права по управлението е реализиран и работи успешно във всички останали сфери на делегирани от държавата дейности – социална, култура, здравеопазване, с изключение на образованието. Не на последно място, считаме, че направеното от нас предложение кореспондира със заложените в Програмната декларация на Правителството цели за въвеждане на механизми за провеждане на собствена икономическа политика от общините и създаването на условия за съответствие между образованието и изискванията на пазара на труда в отделните региони.*

- **Осигуряване на държавна подкрепа за отглеждане и възпитание на децата в детските градини (от 2 до 5-годишна възраст) и за инвестиционни дейности по изграждане на нови и модернизация на съществуващи детски градини.**

**Предлагаме:**

**чл.50, ал.2 да придобие следната редакция**

(2) Общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование се финансират чрез бюджета на общините. Държавата подпомага финансово отглеждането и храненето на децата в общинските детски градини, както и инвестиционните дейности по изграждането на нови и модернизация на съществуващи детски градини.

*Възможно най-ранната социализация на децата (особено от рисковите групи), гарантира в голяма степен тяхната интеграция в образователната система на по-късен етап. Консенсусно е мнението, че създаването на навици за учене от ранна възраст е един от основните фактори за предотвратяване отпадането от училище. Издръжката на децата в*

детските градини продължава да е отговорност единствено на общините и родителите, като държавата поема само разходите по възнаграждения на персонала и малка част от текущите разходи. На фона на намаляващите общински приходи и обедняването на населението, е от изключителна важност осигуряването на държавна подкрепа за детските градини – от една страна чрез поемане на част от издръжката (с цел намаляване размера на таксата за родителите), а от друга – чрез подпомагане инвестиционните дейности по изграждане на нови детски градини (крайно необходимо за големите градове) и модернизиране на базата.

- **Осигуряване на държавна подкрепа за малките училища в селските и планински райони.**

**Предлагаме:**

**в чл.280 да се създаде нова ал.5 със следното съдържание, а следващите да се преномерират:**

(5) Допълнително финансиране от държавния бюджет се осигурява и за училища, в които се обучават между 60 и 100 ученици при условия и ред, определени с акт на Министерски съвет.

*Еднотипното въвеждане на системата на делегираните бюджети доведе до закриване на училища основно по икономически причини. Въвеждането на защитените училища е стъпка в посока гарантиране достъпа на всяко дете до качествено образование. Все още обаче има какво да се усъвършенства по отношение избора на критерии за тяхното определяне, които в момента не са обвързани с възрастовите характеристики на децата и отчитат единствено количествени показатели.*

*Същевременно е необходима и целенасочена подкрепа за сравнително жизнените малки училища (с между 60 и 100 ученика). Крачка в тази посока беше направена чрез въвеждане през 2012 г. на ново групиране на общините за определяне размера на ЕРС, при което се отчита броя на населените места с над 600 жители (практиката показва, че в тези населени места подлежащи на обучение са поне 60 деца). Прогнозите за негативните демографски тенденции, правят целесъобразно полагането на допълнителни усилия за запазването им в следващите години.*

### **КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

В допълнение към гореизложеното, НСОРБ предлага промени и в други текстове, засягащи отговорностите и ангажиментите на общините, както следва:

- **чл. 22, ал.6 да придобие следната редакция:**

(6) Държавният образователен стандарт по ал. 2, т. 12 се приема с наредба на министъра на образованието и науката и на министъра на здравеопазването, съгласувано с министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на финансите, министъра на физическото възпитание и спорта и с председателя на УС на НСОРБ.

*Мотиви: Стандартът регламентира физическата среда на детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностното развитие. Поради възлагането на тези отговорности изцяло на общините, изискванията на стандарта следва да отразяват както националните регламенти, така и реалните възможности за тяхното изпълнение от местните власти.*

- **чл. 24, ал.2 да придобие следната редакция:**

(2) При условията и по реда на този закон и по преценка на финансиращия орган, в детската градина, в които няма разкрити яслени групи, може да се приемат за отглеждане, възпитание, социализиране и обучение и деца на 2-годишна възраст.

*Мотиви: Предложената редакция ще даде възможност на отделните общини да се възползват или не от предоставената в закона възможност в съответствие с конкретните потребности на населението и съществуващата организация в детските заведения и ясли.*

➤ **чл. 48, ал.7 да придобие следната редакция:**

(4) Устройството и дейността на центровете за подкрепа за личностно развитие се уреждат в правилници, издадени от съответния общински съвет по предложение на кмета на общината.

*Мотиви:* Предложеното допълнение е редакционно и пояснява кой е отговорен за подготовката и внасянето в общинския съвет на правилниците. В същото време остава открит въпроса дали е задължително във всяка община да съществува поне 1 Център за подкрепа за личностното развитие и в тази връзка – как ще бъдат създадени такива в общини, в които няма съществуващи извънучилищни обслужващи звена?

➤ **в чл. 195 да се създаде нова ал.4 със следното съдържание:**

(4) Общините получават финансова подкрепа от държавата за реализация на общинската стратегия за личностно развитие на децата и учениците и на годишните планове за нейното изпълнение.

*Мотиви:* Приетите от общините документи трудно ще бъдат реализирани в случай, че не бъдат финансово осигурени. Досегашната практика показва, че общините не разполагат с необходимия финансов ресурс за покриване на цялата палитра от дейности, насочени към развитие специфичните интереси на всяко дете. В тази връзка, в случай, че не се осигури финансова подкрепа от държавата (напр. под формата на отделна национална програма), подготовката на подобни документи се обезсмисля.

➤ **в чл.266 да се създаде нова ал.4 със следното съдържание:**

(2) Директорите на училища и детски градини се отчетат пред Обществения съвет за изпълнение на препоръките му най-малко веднъж на три месеца.

*Мотиви:* Предложението създава условия за отчетност пред Обществения съвет за изпълнението на дадените от него препоръки. В случай, че не бъде създаден подобен механизъм за отчетност, Общественият съвет няма работеща форма за получаване на обратна информация, т.е. неговата роля се обезсмисля.

➤ **текста на чл.268 да стане ал.1 със следната редакция**

(1) Условията и редът за конституирането, устройството и дейността на Обществения съвет се уреждат с примерен правилник, който се утвърждава от министъра на образованието и науката след съгласуване с общините и представители на родителските организации.

*Мотиви:* Законопроектът определя Общественият съвет за орган, който осъществява граждански контрол върху дейността на образователната институция. В този смисъл е неприемливо, правилника за неговата дейност да се утвърждава еднолично от министъра на образованието и науката. Считаме, че издадения от министъра правилник следва да задава само обща рамка, произтичаща от разписаните в закона регламенти. Логично е общите условия да бъдат предварително съгласувани с лицата, ангажирани с тяхното изпълнение – общините и родителите.

➤ **в чл. 268 да се създаде нова ал.2 със следното съдържание:**

(2) Правилникът по ал.1 се утвърждава от Обществения съвет, който има право да го допълва и променя при спазване на нормативната уредба и в съответствие със специфичните условия.

*Мотиви:* В допълнение към изложените по-горе мотиви, всеки Обществен съвет следва да има право за дообогатяване на Правилника в съответствие със спецификата на училището или детската градина и потребностите на децата и учениците.

➤ **чл. 287, ал.1, т.2 да придобие следната редакция:**

2. след становище на Обществения съвет, да извършва компенсирани промени по плана на приходите и разходите, в това число и между дейности, като уведомява първостепенния разпоредител с бюджетни кредити за това;

*Мотиви:* Ако директорът може еднолично да извършва промени между дейности, това обезсмисля правомощието на Обществения съвет по чл.267, ал.1, т.4 – „дава становище за разпределение на бюджета по дейности и размера на капиталовите разходи...“. Логично е след като първоначалното разпределение е след становище на Обществения съвет, всяка

промяна също да бъде съгласувана от него.

➤ **чл.292, ал.1, т.2 да отпадне**

*Мотиви:* Текстът регламентира, че допълнителното финансиране, осигурено от финансиращия орган (чл.280, ал.20, т.3) се предоставя в изпълнение на акт на Министерския съвет или на министъра на образованието и науката. Подобен текст е в противоречие с основна Конституционна разпоредба за самостоятелността на общинските бюджети (чл.141, ал.1). Министерският съвет и министърът на образованието и науката не могат със свои актове да вменяват ангажименти на общините за осигуряване на допълнителни финансови средства за системата на предучилищното и училищно образование.

➤ **чл.292, ал.2 да придобие следната редакция**

(2) Допълнителните средства по ал. 1, т. 1 и т.3 се предоставят при условия и по ред, определени от финансиращия орган.

*Мотиви:* Считаме, че както одобреното от финансиращия орган допълнително финансиране, така и средствата за сметка на бъдещи постъпления и приходи следва да се отпускат при определен от финансиращия орган ред и условия.

➤ **чл.292, ал.3 да отпадне**

*Мотиви:* Разпоредбата предвижда предоставянето на допълнително финансиране по решение на финансиращия орган срещу бъдещи приходи да става за сметка на субсидията на детската градина или училището за следващата година. Това противоречи на разпоредбата на чл.291, ал.2, която забранява на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити да намаляват средствата от държавния или общинския бюджет за сметка на собствените приходи на училищата и детските градини. В Закона за публичните финанси не съществуват текстове, които да регламентират предоставяне от общините на собствени средства, с които след това да бъде намаляван размера на субсидията. Считаме, че предлаганата промяна на ал.2 коректно урежда, че допълнителното финансиране за сметка на бъдещи постъпления на училището или детската градина се предоставят по определени от него ред и условия.

➤ **в чл. 303 предложениия текст да стане ал.1 и да се създаде ал.2 със следното съдържание:**

(2) Освободените в резултат на закриване или преобразуване на общински училища, детски градини и центрове за подкрепа за личностно развитие имоти или части от тях и вещи, могат да се използват и за други дейности, в случай, че не е налице обществена потребност от използването им за образователни, здравни, социални или хуманитарни дейности. В тези случаи, разпореждането с тях се осъществява по реда на Закона за общинската собственост и подзаконовите актове по прилагането му.

*Мотиви:* Имотите, освободени в резултат от закриване на общински училища, детски градини и центрове за подкрепа за личностно развитие (съществуващите извънучилищни обслужващи звена) се намират в малки населени места със застаряващо население. Това прави почти невъзможно използването им за други образователни, здравни и т.н. дейности. Практиката през последните години показва, че в преобладаващата си част тези имоти не се използват като същевременно общините заделят финансов ресурс за охраната им. Поради това предлагаме да се разширят възможностите за използване на тези имоти от общините и след доказана липса на потребност, те да могат да бъдат използвани и за други дейности или да бъдат разрушени в случай, че представляват опасност за живота и здравето на населението.

➤ **чл. 328, ал.1 да придобие следната редакция**

(1) Създадените частни детски градини и училища може да осъществяват дейността си само след вписване в регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищно образование и издаване на удостоверение за вписване от министъра на образованието и науката или от упълномощено от него длъжностно лице, след предварително съгласуване с

общината, на чиято територия се намират.

*Мотиви:* Определянето на общината за финансиращ орган на частните училища и детски градини, налага предварително съгласуване и при разкриването им. В допълнение, местните власти са отговорни за състоянието на мрежата от общински училища и детски градини и би следвало да дават предварително становище за дейността на други образователни институции на своята територия.

➤ **чл. 337, ал.2 да придобие следната редакция:**

(2) Производството за заличаване от регистъра на институциите започва по инициатива на министъра на образованието и науката или по предложение на регионалното управление на образованието и/или на съответния общински съвет, при констатирани нарушения в дейността на частната детска градина или на частното училище.

*Мотиви:* Освен изложените по предложението за промяна на чл.328, ал.1 мотиви, като финансиращ орган общината също следва да има право на инициатива за започване на производство за отнемане на разрешението при констатирани нарушения на финансовата дисциплина или други нередности.

НСОРБ има готовност за допълване на становището и с други конкретни текстове в зависимост от отразяването в проекта на принципните ни предложения.