



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дл. № 227 К/ 5/17 г.
Дата 30.11.17

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на образованието и науката

№ 0404-386
30.11 2017 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

О Т

МИНИСТЪРА НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 5 от 2017 г. е образувано по искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО).

С определение от 31 октомври 2017 г. Конституционният съд е конституирал като заинтересована страна министъра на образованието и науката, като му дава възможност да представи становище по предмета на делото.

Ето защо в дадения срок представям следното становище:

Искането е изцяло неоснователно, оспорените разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование не противоречат на Конституцията на Република България, както и на норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна.

В подкрепа на твърдението представям следните аргументи:

I. На първо място, в своята цялост искането на вносителите съдържа множество повторения между отделните си части, както и бланкетни твърдения, които са без посочено конкретно съдържание, аргументиращо искането за обявяване на противоконституционност на съответните оспорени разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование. В искането на вносителите нормите на закона се разглеждат отделно една от друга, а не системно, поради което не се разбира тяхната логика и тази на приетите законодателни решения. Вносителите се позовават на множество решения на Конституционния съд, като не се има предвид, че тези решения не могат да се приложат автоматично върху оспорваните от тях разпоредби на закона, както и обстоятелството, че предмет на оспорване е законодателно решение, което има съществени разлики от посочените в цитираните решения на Конституционния съд. В искането многократно се съдържа позоваване на принципа на правовата държава, без да се посочва кое точно проявление на този принцип е нарушено. Принципът за правовата държава може да бъде разгледан във формален и материален смисъл. Този подход е възприет в съвременната правна теория, а и в трайната практика на Конституционния съд. Правовата държава във формален смисъл е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено; функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на правовата държава е принципът на законността, който трябва да се разбира в смисъл, че всички носители на власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право, а не че всички обществени отношения следва да се уреждат в закон.

II. Неоснователно е направеното в искането твърдение, че чл. 22 от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) противоречи на чл. 4, ал. 1

и 2; с чл. 8; чл. 53, ал. 5, изр. 2 и с чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Съображенията са следните:

Основната теза на вносителите е, че обществените отношения, свързани с предучилищното и училищното образование, спрямо които се прилагат държавните изисквания имат „основен, важен и съществен характер“ и подлежат на „трайна, устойчива и стабилна уредба“, поради което в искането се твърди, че нормативните актове, които ги регулират, не могат да бъдат други нормативни актове, освен закони. Тези обществени отношения, според вносителите, няма как да бъдат първично уреждани с подзаконовни нормативни актове и те считат, че с приемането на чл. 22, законодателят е нарушил Конституцията на Република България. Според вносителите чл. 22 е проявление на института на „делегирано законодателство“, който е недопустим според Конституцията и нарушава принципа на разделение на властите.

Считам, че е неоснователно и направеното от вносителите на искането твърдение, че в Закона за предучилищното и училищното образование не е налице първична уредба на обществените отношения в регулираната от него област и съответно, че първичното правно регулиране е прехвърлено към органи на изпълнителната власт.

Твърденията на народните представители за противоречие на чл. 22 с Конституцията са аргументирани чрез почти буквалното възпроизвеждане на мотивите от Решение № 11 от 2010 на Конституционния съд по к.д. № 13/2010 г., без обаче да се отчитат съществените различия в законодателните решения, предмет на к.д. № 13 от 2010 г. и на настоящото конституционно дело.

Считам че, аргументите на вносителите, посочени в искането не обосновават противоконституционност на разпоредбата на чл. 22 от ЗПУО, тъй като в тях и в направените с искането твърдения, оспорените разпоредби се разглеждат отделно всяка сама за себе си и без връзка с останалите разпоредби на закона.

При разглеждане на настоящето искане, моля да имате предвид, че разпоредбата на чл. 22 е резултат на избрана от законодателя правна техника, при която в алинея 1 е очертана общата характеристика и съответно наименованието на държавните образователни стандарти, съответно в ал. 2 и ал. 3 – е посочена предметната област на всеки един от тях, включително и кръга обществени отношения, които те ще регулират, както и вида на подзаконовите нормативни актовете и компетентният орган за издаването им в съответствие с изискването на чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните

актове, съгласно което наредба се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, какъвто е Законът за предучилищното и училищното образование.

Тази законодателна техника се ползва трайно при изготвяне на нормативни актове, като в същото време възпроизвежда и използваната законодателна техника в чл. 15, чл. 16 и чл. 17 от Закона за народната просвета (обн. бр. 86 от 1991 г.), отменен със Закона за предучилищното и училищното образование.

Следва да се отбележи също така, че с разпоредбата на чл. 22 заедно със следващите подразделения на закона е установена първична уредба на всички основни обществени отношения в сферата на предучилищното и училищното образование, които се поддават на трайно регулиране, като на съответните места в закона е посочено ясно в кой подзаконов акт (държавен образователен стандарт) тази уредба ще бъде доразвита и конкретизирана от съответните органи на изпълнителната власт, въз основа и в изпълнение на закона, в съответствие с изискванията на Закона за нормативните актове, както посочих вече по-горе.

От избрания нормотворчески подход да изброи в чл. 22 основните подзаконови актове, които ще бъдат издадени въз основа на ЗПУО и да определи компетентните за издаването им органи, по никакъв начин не следва изводът, че законодателят се е отказал от правомощието си да създаде първична и трайна уредба на законово ниво на всички обществени отношения в сферата на предучилищното и училищното образование, нито пък че е прехвърлил законодателната власт на друг орган, защото оспорената разпоредба на чл. 22 не може да се разглежда отделно от всички останали разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование. От останалите подразделения на ЗПУО е видно, че е създадена първична уредба на всички групи обществени отношения, които са предмет на регулиране, зададени са основните параметри на регулацията, установени са всички правни институти и понятия и е очертано тяхното основно съдържание. В пълно съответствие с установените в правната държава правила за разпределение на материята между държавните органи при правното регулиране, в отделните глави и раздели законодателят много стриктно е очертал материята, уредена по първичен начин със законови разпоредби, която да бъде развита и конкретизирана в съответните подзаконови нормативни актове, с което е очертал предмета на всеки един от държавните образователни стандарти.

Споделям тезата на вносителите на искането (която буквално е възпроизведена от мотивите към решение № 11 от 2010 г на Конституционния съд), че е погрешно

разбирането, че е достатъчно законът да посочи, че ще се издадат единни държавни изисквания и това да се възприема, като достатъчно, за да се изпълни изискването те да бъдат издадени въз основа и в изпълнение на закона. Напротив, единните държавни изисквания трябва да стъпват на определена първична уредба, която е дадена в закона и той в общ вид да определи тяхното съдържание. Тази теза очевидно е проведена и от законодателя при уреждането на обществените отношения в сферата на предучилищното и училищното образование, в подкрепа на което е и съдържанието на отделните глави и раздели на ЗПУО. В подкрепа на това твърдение моля, да имате предвид следното:

Съгласно чл. 22, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование, държавните образователни стандарти в системата на предучилищното и училищното образование са за:

1. предучилищното образование - В глава пета от закона, с наименование „Предучилищно образование“ се съдържа цялостна, пълна уредба на основните обществени отношения, свързана с предучилищното образование, които се поддават на трайна уредба – същност, организация и съдържание на предучилищното образование, постъпване и преместване на децата в предучилищното образование, а също така и в нормите на чл. 8; чл. 24; чл. 25; чл. 55; чл. 56; чл. 62 - чл. 72; чл. 150, 151, 157; чл. 164; чл. 256; чл. 298; чл. 314 и чл. 321. Законът е създал обща уредба на основните елементи и понятия, обяснил е тяхното съдържание, предявил е най-важните основни изисквания към съдържанието и организацията на предучилищното образование, детайлизирането на които е възложил на подзаконовата уредба (например: чл. 62, ал. 3 – относно режима за сформирани на групи; чл. 64, ал. 1 – относно продължителността и броя на педагогическите ситуации; чл. 67, ал. 1 – относно конкретизацията на различните форми на организация на учебния ден; чл. 69, ал. 2 – относно конкретните компетентности, които децата трябва да придобият по отделните образователни направления и др.);

2. усвояването на българския книжовен език - първична и цялостна уредба на тази област на предучилищното и училищното образование е дадена в Глава втора на закона с наименование “Език в системата на предучилищното и училищното образование“ и по-конкретно в разпоредбите на чл. 14, 15, 16, 17, 18, 19 и чл. 20 от закона.

В нейните норми са определени изрично, ясно и пълно формите, чрез които се извършва усвояването на българския книжовен език, гарантирано е по законен начин безплатното обучение по български език за децата и учениците, определени са критериите и параметрите за усвояване на българския книжовен език, определени са задълженията на учителите при осъществяване на обучението на децата и учениците, начините на оценяване на степента на усвояване на българския книжовен език.

С разпоредбата на чл. 15 изрично е посочено, че усвояването на български книжовен език се осъществява в процеса на предучилищното и училищното образование, като са посочени и трите основни форми, в които то се извършва.

С нормата на чл. 16 се гарантира осигуряването на допълнителни условия за усвояването на български език, за децата и учениците, за които българският език не е майчин, като организацията на този процес ще се извършва по ред, определен в държавния образователен стандарт по чл. 22, ал. 2, т. 2 от закона.

С разпоредбата на чл. 17, ал. 1 се определя и гарантира безплатното обучение по български език за пребиваващите в страната деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст, независимо от тяхното гражданство.

В чл. 17, ал. 3 се посочва, че в детските градини и училищата, в които се обучават деца и ученици, търсещи или получили международна закрила в страната по реда на Закона за убежището и бежанците, се осигурява при необходимост допълнително обучение по български език.

С чл. 18 са определени критериите за усвояване на българския книжовен език в процеса на предучилищното и училищното образование, а в чл. 19 са възложени съответните задължения за учителите. В чл. 20 изрично е определено, че степента на усвояване на българския книжовен език е обект на проверка чрез вътрешни и национални външни оценявания, както и че спазването на книжоезиковите норми се подпомага и контролира от учителите и другите педагогически специалисти.

От друга страна с разпоредбата на чл. 21 изрично е въведено изискването познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, с изключение на тези по „Майчин език“ и по „Чужд език“, да се съставят по начин, който осигурява условия за овладяване на книжоезиковите норми на българския език.

3. учебния план – разпоредбата на чл. 22, ал. 2, т. 3 предвижда да бъде издаден държавен образователен стандарт за учебния план. Първичната уредба на материята относно учебния план се съдържа в Глава шеста, раздел III „Учебен план“ в

разпоредбите на чл. 80 и чл. 81; от чл. 87 до чл. 97; чл. 101 и чл. 103 и чл. 289 от закона. В раздел III, озаглавен „Учебен план“, както и в други подразделения на закона се съдържа цялостна, пълна уредба на обществените отношения, свързана с учебния план, която се поддава на трайна уредба – същност на учебния план (чл. 87, ал. 1), структура и съдържание на учебния план (чл. 87, ал. 2 и 3, чл. 88 и следващите), видове учебни планове и органите, които са компетентни да ги утвърждават, императивни изисквания към изработването и съдържанието на учебните планове за различните видове обучение в системата на училищното образование (например чл. 81, ал. 3). Законът е установил основните изисквания към учебния план, детайлизирането на които е възложил на подзаконовата уредба (например: чл. 81, ал. 1 и ал. 2 и чл. 91 определят същността на рамковите учебни планове и възлагат на подзаконовия нормативен акт да установи конкретното разпределение на учебните часове по отделните учебни предмети според вида на образованието и спецификата и формата на обучението). След като е уредил основните изисквания към различните видове учебни планове, законодателят е установил въз основа на тях, уредбата, свързана с учебния план, да бъде конкретизирана и доразвита в държавния образователен стандарт за учебния план, включително и да бъдат определени различните видове рамкови учебни планове - чл. 91, ал. 1 от ЗПУО.

4. общообразователната подготовка е уредена на законово ниво в Глава шеста, раздел II „Училищна подготовка - същност и съдържание“.

С разпоредбата на чл. 77, ал. 1 са определени изчерпателно групите ключови компетентности, които общообразователната подготовка обхваща. Посочено е, че общообразователната подготовка се придобива чрез изучаването на общообразователни учебни предмети.

В съответствие с правомощието на министъра на образованието и науката по чл. 251, ал. 3 от закона да ръководи провеждането на държавната политика в системата на предучилищното и училищното образование, с разпоредбата чл. 77, ал. 2 законодателят му е възложил с държавния образователен стандарт за общообразователната подготовка да определи съдържанието и характеристиките на общообразователната подготовка.

С разпоредбата на чл. 78, ал. 1 на министъра на образованието и науката се възлага да утвърждава учебните програми по всеки общообразователен учебен предмет

за всеки клас, в които се конкретизират компетентностите на учениците като очаквани резултати от обучението.

Нормата на чл. 79 регулира обучението на учениците, които се обучават по индивидуални учебни планове. Член 80 определя, че общообразователната подготовка в основната степен на образование е еднаква за всички видове училища и се придобива чрез изучаване на едни и същи общообразователни учебни предмети и с един и същ брой учебни часове за всеки от тях, като е възложено конкретният брой учебни часове за изучаване на общообразователните предмети да се определят с държавния образователен стандарт за учебния план от министъра на образованието и науката в съответствие с компетенциите му по чл. 251, ал. 3 от закона. Посочени са и изключенията относно броя часове за различните форми на обучение и видове училища.

С чл. 81 е регламентирано, че разпределението на общообразователните предмети за придобиване на общообразователна подготовка в средната степен на образование по класове, както и броят на учебните часове за изучаването на всеки от тях за всеки клас и етап от средната степен се определят в рамкови учебни планове, утвърдени в зависимост от вида на образованието и според спецификата и формата на обучението.

С разпоредбата на чл. 82 е уредена разширената подготовка, която обхваща компетентности, които развиват и усъвършенстват отделни компетентности от общообразователната подготовка. Определено е чрез изучаването на кои предмети се придобива, как се определя съдържанието ѝ, както и компетентният орган, който да утвърди съответните учебни програми. В чл. 88 е определено, че обучението за придобиване на общообразователна подготовка се включва в задължителните учебни часове – от раздел А от учебния план.

5. профилираната подготовка, също е уредена на законово ниво в Глава шеста, раздел II „Училищна подготовка - същност и съдържание“.

Съгласно чл. 74 според видовете подготовка училищното образование е общо, профилирано и професионално. Общото образование се осъществява в основната степен чрез обучение за придобиване на общообразователната и разширената подготовка. Профилираното образование се осъществява в средната степен чрез общообразователната и разширената подготовка – в първи гимназиален етап, и чрез

общообразователната и профилираната подготовка – във втори гимназиален етап, където може да се осъществява и чрез разширената подготовка.

С разпоредбата на чл. 83 законодателят е определил изискванията към съдържанието на профилираната подготовка да обхваща задълбочени компетентности в даден профил. Определено е, че профилът е комплекс от профилиращи учебни предмети, два от които се определят с държавния образователен стандарт по ал. 1, а останалите се определят от училището с училищните учебни планове и са едни и същи за XI и XII клас.

С нормата на чл. 83, ал. 3 изчерпателно са определени 13-те профила, в които може да се извършва този вид подготовка.

Законът е определил, че профилираната подготовка се придобива във втори гимназиален етап на средното образование чрез изучаване на профилиращите учебни предмети, включени в съответния профил. Всеки профилиращ учебен предмет се състои от задължителни и избираеми модули. Модулът е самостоятелно обособена част от съответния профилиращ учебен предмет.

На основание чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове и в съответствие с компетенциите му по чл. 251, ал. 3 от закона на министъра на образованието и науката

е възложено с държавния образователен стандарт за профилираната подготовка да определи съдържанието и характеристиките на профилираната подготовка.

6. придобиването на квалификация по професия – материята е уредена с нормите на чл. 84, чл. 138 и параграф 25 от Преходните и заключителни разпоредби на закона. Несъстоятелността на тезата на вносителите на искането, че всички отношения в системата на предучилищното и училищното образование следва да бъдат уредени със закон, а не с държавни образователни стандарти, приети с подзаконов нормативни актове, особено ясно проличава при разглеждане на оспорената разпоредба на чл. 22, ал. 2, т. 6 от ЗПУО относно държавните образователни стандарти за придобиване на квалификация по различните професии. Съгласно чл. 22, ал. 5 от ЗПУО тези държавни образователни стандарти се разработват при условията и по реда на Закона за професионалното образование и обучение (ЗПОО). По силата на чл. 13а от ЗПОО тези държавни образователни стандарти се приемат отделно за всяка професия от Списъка на професиите за професионално образование и обучение. Поради изложеното, съгласно тезата на вносителя ще е необходимо или да бъдат приети 240 закона (каквото е броят на професиите, включени в Списъка по чл. 6 от ЗПОО) или един закон трябва

да обедини материята на 240 наредби, които конкретизират изискванията за общо 568 специалности. По-съществен обаче е въпросът, че предметът на тези подзаконовни нормативни актове, а именно конкретните компетентности, които е необходимо да бъдат придобити в процеса на обучение по отделните видове професионална подготовка, е твърде специфичен, изисква детайлна и конкретна уредба и не отговаря на изискването на чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове със закон да бъдат уреждани обществени отношения, които се подават на трайна уредба. От друга страна, професиите, за които следва да се установи тази регламентация не са константна величина и практиката показва, че Списъкът по чл. 6 от ЗПОО подлежи на честа актуализация.

С разпоредбата на чл. 84, ал. 1 са определени компетентности, които професионалната подготовка обхваща, а именно: компетентности, необходими за придобиване на професионална квалификация, както и за придобиване на правоспособност за професии, упражняването на които изисква такава, включително за упражняване на регулирани професии. С чл. 84, ал. 3 са определени видовете професионална подготовка за всяка професия - обща, отраслова, специфична и разширена. Посочената подготовка включва и обучение по теория и практика на професията. С разпоредбата на чл. 138 е определено, че зрелостниците, които не са се явили или не са положили успешно някои от държавните зрелостни изпити получават удостоверение за завършен втори гимназиален етап на средно образование, което дава право на професионално обучение.

В чл. 84, ал. 5 се предвижда зрелостник, положил успешно само държавния изпит за придобиване на квалификация по професия, получава свидетелство за професионална квалификация, като при условията и по реда на Закона за професионалното образование и обучение може да получи и свидетелство за правоспособност.

7. приобщаващото образование – основната първична уредба е създадена в различни глави и раздели на Закона за предучилищното и училищното образование, а именно - с разпоредбите на чл. 7, чл. 27, чл. 49, чл. 50, чл. 111, чл. 190, чл. 194 - чл. 198; чл. 252 и чл. 283 от закона.

Приобщаващото образование като неизменна част от правото на образование е посочено от законодателя като основно право на децата и учениците и като основен принцип в системата на предучилищното и училищното образование още в Глава първа

на закона „Общи положения“. С нормата на чл. 27 част от специализираните обслужващи звена са определени като институции, които извършват дейностите за подкрепа на процеса на приобщаващото образование. Това са специализираните обслужващи звена по чл. 50, ал. 1, т. 5 и ал. 5, които са създадени за дейности, свързани с провеждане на държавната политика за подкрепа на процеса на приобщаващото образование. В чл. 49, ал. 2 е посочено, че центровете за специална образователна подкрепа, създадени по реда на този закон извършват:

1. диагностична, рехабилитационна, корекционна и терапевтична работа с деца и ученици, за които оценката на регионалния център за подкрепа на процеса на приобщаващото образование е установила, че съобразно образователните им потребности може да се обучават в център за специална образователна подкрепа;

2. педагогическа и психологическа подкрепа;

3. прилагане на програми за подкрепа и обучение за семействата на децата и учениците по т. 1;

4. обучение на деца и ученици по т. 1 в задължителна предучилищна и училищна възраст и професионално обучение за придобиване на първа степен на професионална квалификация и/или за придобиване на квалификация по част от професия.

От друга страна с чл. 111 и чл. 114 е предвидена и индивидуална форма на обучение на учениците съобразно образователните им потребности, като е предвидено индивидуалните учебни часове да се провеждат в училището. По преценка на регионалния център за подкрепа на процеса на приобщаващото образование и на лекуващия лекар и след консултация с родителя, когато ученик е настанен в болница, обучението в индивидуалните учебни часове се осъществява от:

1. болнични учители, назначени към училище и/или център за подкрепа за личностно развитие; училището и центърът за подкрепа за личностно развитие се определят от началника на регионалното управление на образованието на територията на областта, на която се намира болницата;

2. училището и/или центъра за подкрепа за личностно развитие, в които ученикът се обучава – когато са в същото населено място, в което е болницата;

3. училище и/или център за подкрепа за личностно развитие извън случаите по т. 2, определени от началника на регионалното управление на образованието на територията на областта, на която се намира болницата.

Съгласно чл. 114 комбинираната форма на обучение включва обучение при условията и по реда на дневна форма и индивидуално обучение по един или няколко

учебни предмета от училищния или индивидуалния учебен план.

С нормата на чл. 190, ал. 1 към регионалните центрове за подкрепа на процеса на приобщаващото образование се създават регионални екипи за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците със специални образователни потребности. С чл. 190, ал. 2 е определен съставът на регионалните екипи.

В Глава девета, раздел II „Подкрепа за личностно развитие на децата и учениците“, с разпоредбата на чл. 190, ал. 3 подробно, ясно и точно са определени основните 10 функции и дейности, които изпълняват екипи за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците със специални образователни потребности. С чл. 190, ал. 4 е предвидено, че методическата подкрепа за работа с деца и ученици със специални образователни потребности може да се предоставя и от екипи на детски градини и училища, от центрове за подкрепа за личностно развитие, от юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза в областта на приобщаващото образование, както и от висши училища, в зависимост от конкретните потребности.

В чл. 192, ал. 2 изрично е определено задължението на детските градини и училищата да приемат деца и ученици със специални образователни потребности. С чл. 192, ал. 3 е предвидено също така, в случаите, когато на територията на населеното място няма друга група или паралелка, която да осигурява същото по вид образование, броят на децата или учениците в конкретна група или паралелка може да бъде по-голям от посочения в закона след разрешение на началника на съответното регионално управление на образованието. При увеличаване на броя на децата и учениците в група или паралелка се назначава помощник-учител по предложение на екипите по ал. 3.

С чл. 193, ал. 1 осигуряването на приобщаващото образование е гарантирано чрез задължението в детските градини и в училищата обучението на деца и ученици със специални образователни потребности задължително да се подпомага от ресурсен учител съобразно потребността на детето и ученика. С чл. 193, ал. 2 е определено, че броят на ресурсните учители се определя в зависимост от броя на децата и учениците със специални образователни потребности, от вида на подкрепата и от броя часове за ресурсно подпомагане, като в плана за подкрепа на детето и ученика може да бъде определен и помощник на учителя.

С нормата на чл. 194 са регламентирани и случаите, когато целите на образованието не могат да бъдат постигнати по друг начин за подкрепа и обучение на деца и ученици, за които оценката на регионалните екипи за подкрепа за личностно

развитие е установила, че съобразно образователните им потребности може да се обучават в център за специална образователна подкрепа или в специални групи след заявено желание на родителя и становище на регионалния център за подкрепа на процеса на приобщаващото образование може да се организират специални групи.

Съгласно чл. 195 за подпомагане на обучението на деца и ученици, за които оценката на регионалните екипи за подкрепа за личностно развитие е установила, че съобразно образователните потребности може да се обучават в център за специална образователна подкрепа може да се организират и изнесени паралелки и групи на деца и ученици от детските градини и училищата в центрове за специална образователна подкрепа, както и в социалните услуги в общността.

Със следващите разпоредби на чл. 195 се определят редът за организиране на групите и паралелките и насочването на децата и учениците за съответното на образователните им нужди обучение. Съгласно чл. 195, ал. 7 за извършеното обучение и обучението за придобиване на първа степен на професионална квалификация или за квалификация по част от професия директорът на съответния център за специална образователна подкрепа изготвя доклад-оценка за всяко дете или ученик по реда и условията на държавния образователен стандарт за приобщаващото образование. Съгласно разпоредбата на чл. 195, ал. 8 от закона докладът-оценка се изпраща на директора на детската градина или училището, от което е насочено детето или ученикът за издаване на удостоверение за завършен клас.

Със Закона за предучилищното и училищното образование е предвидено също така и задължение за областните управители, които съгласно чл. 196 следва да организират разработването на областна стратегия за период от 2 години за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците въз основа на анализ на потребностите от подкрепа във всяка община на територията на областта. Стратегията включва и описание на предизвикателствата, стратегическите цели и необходимите дейности в областта на подкрепата. Съгласно чл. 197, ал. 1 въз основа на областната стратегия по чл. 196 се приема общинска стратегия за личностно развитие на децата и учениците. За изпълнение на стратегията по ал. 1 ежегодно до 30 април общинският съвет приема годишен план на дейностите за подкрепа за личностно развитие. Годишният план се приема по предложение на кмета на общината след съгласуване със съответното регионално управление на образованието.

За гарантиране на процеса на приобщаващото образование чл. 198, ал. 1 дава право на кмета на съответната общината след решение на общинския съвет да възложи

дейности за подкрепа за личностно развитие на център за подкрепа за личностно развитие от друга община, ако в общината няма такъв център. Кметът на общината след решение на общинския съвет може да възложи предоставянето на тези дейности на лицата по чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане, получили лиценз за предоставяне на социални услуги за деца по реда на Закона за закрила на детето.

Съгласно чл. 252, ал. 3 експерти от регионалните управления на образованието осигуряват методическа подкрепа в провеждането на учебни часове и при осъществяване на дейностите за приобщаващо образование при условия и по ред, определени с правилника на регионалните управления на образованието.

И не на последно място следва да се отбележат нормите, съдържащи се в Глава шестнадесета „Финансиране и имущество“, където с разпоредбата на чл. 283, ал. 1, т. 5 и 6 са предвидени средства за подпомагане на равния достъп и за подкрепа за личностно развитие, които включват дейности, свързани с общата подкрепа за личностно развитие и дейности, свързани с допълнителната подкрепа за личностно развитие.

Средствата за изпълнение на дейностите за ресурсно подпомагане на децата и учениците със специални образователни потребности се предоставят на детските градини и училищата, в които те се обучават. Съгласно чл. 283, ал. 5 когато детската градина или училището не могат да осигурят ресурсното подпомагане съгласно държавния образователен стандарт за приобщаващото образование, средствата се предоставят на съответната община за организиране на ресурсното подпомагане от център за подкрепа за личностно развитие, съответно на центъра за специална образователна подкрепа на територията на съответната община или за възлагане при условията и по реда на чл. 198.

Съгласно чл. 283, ал. 6, когато общината не може да осигури ресурсното подпомагане съгласно държавния образователен стандарт за приобщаващото образование, средствата за изпълнение на дейностите за ресурсно подпомагане се предоставят на съответния регионален център за подкрепа на процеса на приобщаващото образование.

8. гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование – налице е първична регулация на законово ниво в различни глави и раздели на закона, както следва:

Тази регулация започва още с определените в чл. 5, ал. 1, т. 1, 3, 7, 8, 10, 11 и 12

основни цели на предучилищното и училищното образование, а именно: интелектуално, емоционално, социално, духовно-нравствено и физическо развитие и подкрепа на всяко дете и на всеки ученик в съответствие с възрастта, потребностите, способностите и интересите му; придобиване на компетентности, необходими за успешна личностна и професионална реализация и активен граждански живот в съвременните общности; придобиване на компетентности за разбиране и прилагане на принципите на демокрацията и правовата държава, на човешките права и свободи, на активното и отговорното гражданско участие; формиране на толерантност и уважение към етническата, националната, културната, езиковата и религиозната идентичност на всеки гражданин; познаване на националните, европейските и световните културни ценности и традиции; придобиване на компетентности за разбиране на глобални процеси, тенденции и техните взаимовръзки; придобиване на компетентности за разбиране и прилагане на принципите, правилата, отговорностите и правата, които произтичат от членството в Европейския съюз.

Законодателят е предвидил с разпоредбата на чл. 76, ал. 5, че в процеса на училищното образование може да се изучават и учебни предмети от областта на глобалното, гражданското, здравното и интеркултурното образование, предприемачеството, управлението на личните финанси и програмирането, защитата на родината, населението и околната среда, учебни предмети, които формират национално самочувствие, патриотичен дух и родолюбие в децата и учениците. Съгласно ал. 8 тези учебни предмети се изучават по учебни програми, утвърдени от директора на училището. Учебните програми определят и броя учебни часове за изучаването им.

Предвидено е с нормата на чл. 181 да се организират занимания по интереси за развитие на способностите и на компетентностите на децата и учениците, за изява на дарбите им в областта на науките, технологиите, изкуствата, спорта, глобалното, гражданското и здравното образование, както и за придобиване на умения за лидерство.

Съгласно чл. 183 грижата за здравето се осигурява чрез гарантиране на достъп на децата и учениците до медицинско обслужване и програми за здравно образование и за здравословен начин на живот. А в чл. 185 е определено, че детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие са длъжни да осъществяват дейности по превенция на тормоза и насилието, както и дейности за мотивация и преодоляване на проблемното поведение, които са израз на общата воля и на координираните усилия на всички участници в образователния процес. Видовете и

съдържанието на дейностите по превенция на тормоза и насието са подчинени на обща училищна политика, разработват се самостоятелно от училищната общност, като в чл. 183, ал. 2 е посочено основното им съдържание.

9. оценяването на резултатите от обучението на учениците - уредено е в Глава шеста, раздел VII „Оценяване на резултатите от обучението на учениците“ - чл. 117 до чл. 121 от закона.

С разпоредбата на чл. 117 са определени целите, съдържанието на оценяването на резултатите на учениците и в кои етапи и степени на образованието се извършва.

С нормата на чл. 118, ал. 1 е посочено, че оценяването се извършва чрез текущи изпитвания и изпити. Определено е и съдържанието на оценката като показател за степента, в която компетентностите, постигнати от учениците в резултат на обучението, съответстват на изискванията, определени с държавния образователен стандарт за общообразователната подготовка, с държавния образователен стандарт за профилираната подготовка и/или с държавния образователен стандарт за придобиването на квалификация по професия и/или с учебната програма по съответния учебен предмет или модул за съответния клас.

С чл. 118, ал. 6 изчерпателно са уредени и видовете изпити - приравнителни; за определяне на срочна или на годишна оценка по учебен предмет; за промяна на оценката; за установяване степента на постигане на компетентностите, определени в учебната програма по учебен предмет за определен клас; за установяване степента на постигане на компетентностите, определени с държавния образователен стандарт за общообразователната подготовка, с държавния образователен стандарт за профилираната подготовка за определен етап от степента на образование и/или с държавния образователен стандарт за придобиване на квалификация по професия и държавни зрелостни изпити.

Член 119 регламентира видовете оценяване като вътрешно, външно, национално, регионално, училищно, групово и индивидуално.

С чл. 119, ал. 3 се предвижда в края на IV, VII и X клас да се провежда национално външно оценяване за установяване степента на постигане на компетентностите за съответния етап, определени с държавния образователен стандарт за общообразователната подготовка.

Разпоредбата на чл. 120 подробно и точно определя съдържанието на оценката и видовете оценки.

10. **информацията и документите** – първичната уредба на законово ниво се съдържа в чл. 130, чл. 133, чл. 138, чл. 141, чл. 168, чл. 248 - чл. 250 от закона.

Съгласно чл. 130, ал.1 и чл. 131 учениците, завършили успешно VII клас, придобиват основно образование, което се удостоверява със свидетелство за основно образование. Свидетелството дава право за продължаване на обучението в следващата степен на образование, както и на обучение за придобиване на професионална квалификация. Учениците, завършили успешно X клас, получават удостоверение за завършен първи гимназиален етап на средно образование, което им дава право да продължат обучението си във втори гимназиален етап на средно образование и на обучение за придобиване на професионална квалификация.

Учениците, които се обучават и за придобиване на професионална квалификация, освен посочените документи получават и съответните документи, издадени при условията и по реда на Закона за професионалното образование и обучение.

Съгласно чл. 132 учениците, успешно завършили XII клас, стават зрелостници и придобиват право да се явят на държавни зрелостни изпити и на държавен изпит за придобиване на професионална квалификация. Съгласно чл. 133 придобиването на средно образование се удостоверява с диплома за средно образование, в която се вписва и общият успех. Законът определя съдържанието на дипломата на първично ниво, като дипломата за средно образование е окончателна и дава право за продължаване на образованието или за професионално обучение. Зрелостниците, които се обучават и за придобиване на професионална квалификация освен диплома за средно образование получават и свидетелство за професионална квалификация. При условията и по реда на Закона за професионалното образование и обучение те получават и свидетелство за правоспособност за професиите, за които се изисква такава.

С разпоредбата на чл. 138 са уредени случаите за издаване на документи за проведено обучение на зрелостници, които не са се явили или не са положили успешно някои от държавните зрелостни изпити.

С нормата на чл. 141, ал. 1 и в съответствие с правомощието му по чл. 251, ал. 3 да ръководи системата на училищното и предучилищното образование на министъра на образованието и науката е възложено да определи изискванията към съдържанието на документите за завършен клас, етап или степен на образование с държавния образователен стандарт за информацията и документите. С чл. 142, ал. 3 законодателят

възлага на министъра на образованието и науката да организира създаването и воденето на информационен регистър за документите за завършено основно образование, средно образование и/или степен на професионална квалификация. В чл. 168 изрично са посочени, документите, които удостоверяват съответствието на компетентностите с изискванията за завършване на клас, етап или степен на образование и/или за професионална квалификация.

В Глава дванадесета „Информация и документи“ с чл. 248 е определено и съдържанието на държавния образователен стандарт за информацията и документите, а именно: видовете документи в системата на предучилищното и училищното образование; изискванията към формата и съдържанието на всеки от документите; условията и реда за водене на информационни регистри; условията и реда за приемане, отчитане и унищожаване на документи с фабрична номерация и документите, които се създават, обработват и съхраняват в електронен вид. В чл. 249 е посочено, че документите, издавани или водени от институциите в системата на предучилищното и училищното образование, се попълват на български книжовен език с изключение на случаите, предвидени в този закон.

С разпоредбата на чл. 250 на Министерството на образованието и науката е възложено организирането и воденето на национална електронна информационна система за предучилищното и училищното образование.

11. институциите – първичната уредба на институциите в системата на училищното и предучилищното образование е създадена с разпоредбите на чл. 2; чл. 24 - чл. 54; чл. 310 – чл. 345 от закона.

Съгласно разпоредбата на чл. 2 институциите са основна част от системата на предучилищното и училищното образование, която включва участниците в образователния процес и институциите, както и отношенията и връзките между тях за постигане целите на образованието. Участниците в образователния процес са децата, учениците, учителите, директорите и другите педагогически специалисти, както и родителите. Институциите в системата на предучилищното и училищното образование са изрично определени в чл. 2, ал. 3 и това са - детските градини, училищата, центровете за подкрепа за личностно развитие и специализираните обслужващи звена.

В глава четвърта „Институции в системата на предучилищното и училищното образование“ от чл. 24 до чл. 54 е създадена цялостна първична уредба на обществените отношения, свързани с дейността на институциите в системата на

предучилищното и училищното образование. Разпоредбата на чл. 24 определя статута на детската градина, а разпоредбата на чл. 25 – училището. Член 26 определя центровете за подкрепа за личностно развитие, а чл. 27 - специализираните обслужващи звена. С нормата на чл. 29 е определен статутът на институциите в системата на предучилищното и училищното образование като юридически лица. Член 34 урежда правото на институциите в системата на предучилищното и училищното образование да притежават обикновен собствен печат. Видовете институции са детайлно регламентирани в разпоредбите на глава четвърта, раздел II „Видове институции“ с чл. 35 – чл. 54 от закона.

В глава осемнадесета с наименование „Откриване, преобразуване, промяна и закриване на институциите в системата на предучилищното и училищното образование“, съдържаща 36 разпоредби от чл. 310 до чл. 346 подробно, точно и ясно на законово ниво е дадена уредба на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, както и условията и редът за тяхното откриване, преобразуване, промяна и закриване

12. физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие - уредбата е дадена в чл. 25, чл. 38, ал. 7, чл. 49, чл. 53, чл. 56, чл. 60, чл. 100, чл. 113, чл. 143, чл. 171, чл. 178, чл. 182, чл. 187, чл. 256, чл. 284, чл. 302-чл. 305.

13. познавателните книжки, учебниците и учебните помагала – уредбата е създадена с нормите на Глава седма „Познавателни книжки, учебници и учебни помагала“ с чл. 150 - чл. 164 от закона.

В Раздел I е посочено, че в предучилищното образование се ползват познавателни книжки и учебни помагала, а в училищното образование – учебници и учебни помагала, като е определено и тяхното съдържание.

В Раздел II „Оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти“ се урежда процедурата по оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти.

В чл. 162 се посочва, че за всяка учебна година министърът на образованието и науката утвърждава списък на познавателните книжки, учебниците и учебните комплекти, които може да се използват в системата на предучилищното и училищното образование. Списъкът по ал. 1 се публикува на официалната интернет страница на

Министерството на образованието и науката преди началото на учебната година. Познавателните книжки и учебниците, които не са включени в списъка по ал. 1, не може да се използват в системата на предучилищното и училищното образование.

14. статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти - уредбата е създадена в глава единадесета „Учители, директори и други педагогически специалисти“ с чл. 211 до чл. 218; от чл. 221 до чл. 228 от закона.

В Раздел I „Общи положения“, с чл. 211 учителите, директорите, както и заместник-директорите, които изпълняват норма преподавателска работа, са определени като педагогически специалисти. Педагогически специалисти са лица, които изпълняват функции, свързани с обучението, възпитанието и със социализацията, както и с подкрепата за личностно развитие на децата и учениците в детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие и по управлението на институциите. Определени са и изискванията за заемане на съответните педагогически длъжности.

В Раздел II са определени правата и задълженията на педагогическите специалисти.

В Раздел III „Повишаване квалификацията на учителите, директорите и другите педагогически специалисти“ е посочено, че повишаването на квалификацията е непрекъснат процес на усъвършенстване и обогатяване компетентностите на педагогическите специалисти за ефективно изпълнение на изискванията на изпълняваната работа и за кариерно развитие. Съгласно чл. 221, ал. 2 планирането, координирането, управлението и контролът на дейностите за повишаване квалификацията на педагогическите специалисти се осъществяват на национално, регионално, общинско и училищно ниво.

Раздел IV определя кариерното развитие на педагогическите специалисти като процес на усъвършенстване на компетентности при последователно заемане на учителски или възпитателски длъжности или при придобиване на степени с цел повишаване качеството и ефективността на образованието. В чл. 227, ал. 2 се посочват видовете учителски и възпитателски длъжности. С чл. 228 се въвежда атестирането като процес на оценяване на съответствието на дейността на учителите, директорите и другите педагогически специалисти с професионалния им профил, с изискванията за изпълнение на длъжността, както и със стратегията за развитие на детската градина,

училището или центъра за подкрепа за личностно развитие, а за директорите – и на управленската им компетентност. С разпоредбите на чл. 246 и чл. 247 се предвижда поощряване и награждаване на педагогическите специалисти за постижения в предучилищното и училищното образование.

15. управление на качеството в институциите и

16. инспектирането на детските градини и училищата – законодателят е създал първична уредба на тези обществени отношения в Глава петнадесета „Управление на качеството“ с чл. 271 до чл. 279.

Съгласно чл. 271, ал. 1 управлението на качеството е непрекъснат процес на организационно развитие, основан на анализиране, планиране, изпълнение на дейностите, оценяване и внасяне на подобрения в работата на детските градини и училищата. Разпоредбата на чл. 273, ал. 1 определя инспектирането като процес на изготвяне на цялостна независима експертна оценка на качеството на предоставяното от детската градина или училището образование в определен момент на дейността им и определяне на насоките за подобряване.

Определен е период от 5 години, на който се извършва поне по една инспекция на всяка детска градина и всяко училище.

С нормата на чл. 274, ал. 1 за извършване на инспектирането се създава Национален инспекторат по образованието. Определени са и видовете инспектиране и редът за неговото извършване.

17. финансирането на институциите

В глава шестнадесета „Финансиране и имущество“ е създадена изключително подробна и цялостна уредба на обществените отношения, свързани с финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

В Раздел I „Финансиране“, в чл. 280 е посочено, че дейностите в системата на предучилищното и училищното образование се финансират със средства от държавния бюджет, бюджетите на общините, европейски фондове и програми и други източници. Със средства от държавния бюджет се финансират изцяло или частично дейностите, които са обект на държавна политика. Средствата от държавния бюджет са за:

1. издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците;
2. подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие;
3. развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за

лично развитие;

4. изпълнение на национални програми за развитие на образованието.

Освен средствата по ал. 1 защитените детски градини и защитените училища получават допълнително финансиране за издръжка на процеса на обучение.

Съгласно чл. 283, ал. 1 средствата за подпомагане на равния достъп и за подкрепа за лично развитие включват ученически стипендии; транспорт на деца и ученици; закупуване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти за безвъзмездно ползване и за училищната библиотека; целодневна организация на учебния ден и хранене; дейности, свързани с общата подкрепа за лично развитие; дейности, свързани с допълнителната подкрепа за лично развитие; дейности, свързани с ученическия отдих и спорт; реализиране на училищни програми за превенция на отпадането от училище и за намаляване броя на преждевременно напусналите; подкрепа за ученици с изявени дарби; други дейности, спомагащи за повишаване на обхвата и равния достъп до образование.

18. нормирането на заплащането на труда е уредено от законодателя в разпоредбите на чл. 215 до чл. 220, чл. 227, чл. 251, ал. 6, чл. 254, чл. 255, чл. 261, чл. 276, чл. 277 и чл. 329 от закона.

19. организацията на дейностите в училищното образование – подробно е уредена в разпоредбите на чл. 7 - чл. 12, чл. 73 до чл. 149, чл. 165 до чл. 170 и чл. 173 до чл. 185.

Организацията на дейностите в училищното образование е уредена на съответните систематични места в Закона за предучилищното и училищното образование. Принципите и гаранциите за осигуряване на задължителното предучилищно и училищно образование са уредени в Глава първа, раздел IV.

Глава шеста „Училищно образование“ с чл. 73 до чл. 149 от закона подробно определя степените, етапите и видовете училищно образование, съдържанието на училищната подготовка, организационните форми, учебното и неучебното време, формите на обучение, завършването на клас, етап и степен на образование, както и план - приема и преместването на учениците от едно училище в друго.

Глава осма с чл. 165 до чл. 170 урежда признаването, приравняването и валидирането на резултатите от ученето, а Глава девета, раздел II с чл. 174 до чл. 185 урежда подкрепата за личностното развитие на децата и учениците от институциите в

системата на предучилищното и училищното образование.

Предвид изложеното, при анализ на разпоредбите в ЗПУО може да се направи извод, че законодателят е създал първична уредба на всички основни обществени отношения в отделните подразделения на закона, а за тяхната детайлизация е предвидил създаване на подзаконова уредба, като при това е действал изцяло в съответствие с изискванията на Конституцията. Вярно е твърдението, че в правовата държава основните отношения, свързани с образованието трябва да намерят трайна уредба в закон, но е вярно също и че много голяма част от уредбата изисква детайлизация и по-голяма конкретика, каквато законът по своята същност не може да осигури.

Считам за напълно необоснован и аргументът на вносителите, че „неяснотите или вътрешните противоречия на текстовете на чл. 22 са от такова естество, че го правят неконституционен на основание нарушаване принципа на правовата държава“. Без да посочват в какво се изразяват по същество „неяснотите и вътрешните противоречия“ в разпоредби, които всъщност установяват едно изброяване на предметни области, форма на актове и компетентните за издаването им органи, вносителите твърдят, че те са толкова сериозни, че „поставят под съмнение годността му да регулира обществените отношения, които той е призван да уреди“.

Неоснователно е и твърдението на вносителите за неконституционосъобразност на чл. 22, поради подмяна на установената в Конституцията терминология и използване на „държавни образователни стандарти“ вместо „държавни изисквания“, какъвто е терминът, използван в чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията.

Считам, че в съдържанието на понятието „държавни изисквания“ в чл. 53, ал. 5, изречение 2 от Конституцията следва да се влага по-широк смисъл, който включва всички изисквания, предявени от държавата чрез съответните държавни органи в рамките на тяхната компетентност, независимо от тяхното наименование – закон, наредба, стандарт, заповед, учебен план, учебна програма и т.н. Изискванията на държавата към определена дейност, която подлежи на регулация и санкция, може да бъдат предявени във всички допустими от правото форми. Държавата ще предяви тези изисквания чрез своите държавни органи, в чиято подведомственост и функционална

компетентност е решаването на съответния кръг въпроси и чрез издаваните от тях актове.

Безспорно е, че такива държавни изисквания са въведени и чрез ЗПУО, но едва ли от това, че неговото наименование не съдържа термина „държавни изисквания“ може да се направи обоснован извод за противоречието му с Конституцията. Доколкото според Българския тълковен речник (Л.Андрейчев / Л.Георгиев / Ст. Илчев / Н.Костов / Ив.Леков / Цв.Тодоров) едно от значенията на понятието „стандарт“ е „равнище, мярка, норма“, считам че терминът „стандарт“ може да бъде подведен под широкото значение на понятието „държавни изисквания“, използвано в чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията.

Независимо от горното, необходимо е да се посочи още, че разпоредбата на чл. 53, ал. 5 от Конституцията има за цел да установи конституционното право на граждани и организации да създават училища, с което се елиминира възможността училищната система в Република България да включва само държавни и общински училища и се създава основата за разкриване и на частни училища. Изискването на Конституцията е обучението в тези училища да съответства на държавните изисквания, но от разпоредбата на чл. 53, ал. 5, изр. 2 не може да се направи извод, че целта на конституционния законодател е била да установи един термин (държавни изисквания), който да е общовалиден и задължителен за всички регулаторни актове в системата на предучилищното и училищното образование.

III. Неоснователно и необосновано е и направеното твърдение за противоречие на чл. 10, ал. 2; чл. 24, ал. 4; чл. 53, ал. 6; чл. 54, ал. 5; чл. 59, ал. 1; чл. 68, ал. 1 и ал. 2; чл. 143, ал. 6; чл. 146, ал. 2; чл. 147; чл. 213, ал. 7; чл. 215, ал. 1, т. 3; чл. 219, ал. 4 и ал. 5; чл. 282, ал. 1; чл. 298, ал. 3, т. 2; чл. 299; чл. 345, ал. 2; чл. 346, ал. 2 от ЗПУО с нормите на чл. 4, ал. 1 и ал. 2; чл. 8; чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Вносителите считат, че в изброените членове законодателят делегира правомощието си за създаване на първична законова уредба на различни органи на централната изпълнителна власт, както и на органи на местното самоуправление, като аргумент за това черпят единствено от самото съществуване на овластяващите разпоредби, без да коментират и отчитат наличието на подробна законова уредба на

основните обществени отношения, въз основа на която следва да бъде създадена подзаконовата уредба.

И в този случай при анализ на разпоредбите в ЗПУО може да се направи извод, че е създадена първична уредба на всички основни обществени отношения в отделните подразделения на закона, а подзаконова уредба е предвидена само за тяхната детайлизация, при което законодателят е действал изцяло в съответствие с изискванията на Конституцията. В този смисъл твърдението на вносителите на искането, че е налице „делегирано законодателство“, с което се нарушава чл. 4 чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията не се подкрепя от съществуващите разпоредби на ЗПУО. Може да бъдат изведени следните примери:

Наистина чл. 10 , ал. 2 от ЗПУО предвижда редът за подаване на заявление от частните училища за включване в системата на държавното финансиране да бъде установен в наредбата, с която се приема държавният образователен стандарт за финансирането на институциите. Преди това обаче законодателят е установил материалното право на всички частни училища да получават държавна субсидия, определил е неговите граници – за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, както и за училищното образование на учениците по чл. 9, ал. 2 от ЗПУО, посочил е общите условия, при които това право може да бъде упражнено – при подадено заявление от частното училище (аргументи от чл. 10 от ЗПУО), като единствено за реда за подаване на заявленията, т.е. за конкретните действия в поредност, които да бъдат извършени, за да се осъществи фактическият състав на включването в системата на държавното финансиране, е предвидил създаването на подзаконов режим. От изложеното следва, че законът съдържа уредба на основните обществени отношения, които подлежат на трайна уредба, а за конкретизирането и доразвиването им е предвидил подзаконов режим, което е в съответствие с чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Вярно е, че в чл. 53, ал. 6 от ЗПУО е предвидено критериите за включване в списъка на средишните детски градини и училища да се определят с акт на Министерския съвет, но преди това законодателят е създавал основна първична уредба на понятието за средишна детска градина и средишно училище и е очертал общо параметрите и естеството на тези критерии, като е определил, че те трябва да гарантират минимизиране на времето за пътуване на децата и учениците и да осигурят условия за осъществяване на образователния процес в съответствие с държавните образователни стандарти (аргументи от чл. 56, ал. 1, 2 и 6 от ЗПУО). Конкретизирането

на критериите в съответствие със законоустановените изисквания за тях е предоставено на изпълнително-разпоредителните правомощия на изпълнителната власт, за да се гарантира гъвкавост и адаптивност на системата. Аналогични аргументи може да бъдат изведени и от разпоредбите на чл. 54 относно защитените детски градини и защитените училища. Този подход на законодателя е в пълно съответствие с чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Макар и разпоредбата на чл. 59, ал. 1 ЗПУО да предвижда условията и редът за записване, отписване и преместване в детските градини да се определят с подзаконов нормативен акт, преди това законодателят е установил основните положения на тези обществени отношения, които е необходимо да получат трайна уредба, като в чл. 57 и чл. 58 е определил най-ранния начален момент на записването, както и съществените елементи на постъпването и преместването.

След анализ на цялостния режим на закона може да се направят аналогични изводи за всеки един от изброените от вносителите на искането разпоредби от ЗПУО и да се достигне до заключението, че преди да предвиди уреждането на специфични обществени отношения в подзаконов нормативен акт, законодателят е създал основна уредба на всички важни въпроси, които подлежат на трайна уредба.

Необосновано е и твърдението на народните представители, вносители на искането, че случаите по чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 1, чл. 299, чл. 346, ал. 2 от ЗПУО, при които „законът препраща към правила, съдържащи се в наредби на общинските съвети, въпреки че е необходимо да съществуват единни държавни изисквания относно условията и реда за съответната образователна дейност“ са в противоречие с чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията. Посочените разпоредби от ЗПУО са израз на проведената в закона основна линия, че по-голямата част от обществените отношения, свързани с предучилищното образование следва да са подчинени на местната политика и местното самоуправление. Тази линия намира проявление в много посоки, като откриване, преобразуване и закриване на общинските детски градини със заповед на кмета, след решение на общинския съвет (чл. 310, ал. 5); назначаване на директорите на общинските детски градини от кмета (чл. 217, ал. 3); обжалване на административните актове на директорите на общинските детски градини пред кмета (чл. 259, ал. 2, т. 6); водене на регистъра на общинските детски градини и общинските центрове за подкрепа на личностното развитие от общината и др. Съгласно чл. 138 от Конституцията орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет. Единственият акт, който има нормативен характер, в който може да бъде конкретизирана материята, предмет на

атакуваните членове от ЗПУО, и едновременно с това да бъде проведена концепцията за предоставяне на по-голяма самостоятелност на органите на местно самоуправление при решаване на някои образователни въпроси, са наредбите на общинските съвети. И в този случай законодателят е действал според предписанията на основният закон.

Разпоредбите на чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 1, чл. 299, чл. 346, ал. 2 от ЗПУО не са в противоречие с чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията, тъй като този конституционен текст няма отношение към цитираните разпоредби. Атакуваните разпоредби на закона са организационни разпоредби и не съдържат изисквания към обучението по същество, какъвто е смисълът на конституционната разпоредба. Разпоредбата на чл. 53, ал. 5 от Конституцията има за цел да установи конституционното право на граждани и организации да създават частни училища. Изискването на Конституцията е обучението в тези училища да съответства държавните изисквания, но от разпоредбата на чл. 53, ал. 5, изр. 2 не може да се направи извод, че целта на конституционния законодател е била да установи единни и общовалидни за всички видове институции и за всички видове обучение държавни изисквания.

Твърдението, изложено в искането, че в противоречие с чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията са и онези случаи в ЗПУО, при които има препращане към неопределени актове на Министерски съвет (чл. 53, ал. 6, чл. 54, ал. 5, чл. 282, ал. 1, чл. 298, ал. 3, т. 2 от ЗПУО) или към неопределени видове актове на неопределени органи, наречени „финансиращи органи“ (чл. 59, ал. 1, чл. 68, ал. 2 от ЗПУО) също е необосновано и неправилно.

От една страна, видът и формата на юридическите актове, които издават държавните органи се определят от съдържанието и правните последици на акта. Видът и формата на акта, макар и да не е определен в самата законова разпоредба, е определяем при спазване на Закона за нормативните актове, на Закона за администрацията и на Административнопроцесуалния кодекс.

От друга страна, ЗПУО е създал стройна уредба на въпросите за определяне на финансиращите органи за институциите в системата на предучилищното и училищното образование, поради което в оспорените разпоредби е посочено „съответния финансиращ орган“, а той е определен в § 1, т. 31 от Допълнителните разпоредби на ЗПУО, където с систематичното място на легалното определение на понятието „финансиращ орган“.

Не на последно място видовете финансиращи органи са посочени и в чл. 52; чл. 321, ал. 1, т. 6 и други разпоредби на закона.

По изложените съображения, считам, че атакуваните разпоредби не са в противоречие с чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, тъй като използваната в тях правна техника не води до неяснота и неопределеност и не създава правна несигурност и нестабилност.

IV. Необосновано е и твърдението за противоречие на чл. 28, ал. 1 и ал. 2 от ЗПУО с духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията.

Напълно неоснователен е и не съответства на същността и характера на конституционноправната регламентация аргументът на вносителите, че липсата на конституционна норма, която да предоставя автономия и на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, така както автономията на висшите училища е декларирана изрично в чл. 53, ал. 4 от Конституцията, е достатъчно основание за наличие на противоречие с „духа, смисъла и съдържанието“ на чл. 53.

Безспорно в конституционноправната доктрина, както и в практиката на Конституционния съд е, че Конституцията урежда само основните, с най-голяма обществена значимост, отношения на обществената и държавната организация (формата на държавата, способите за осъществяване на държавната власт, основните права и свободи на гражданите, системата от държавни органи и т.н.). Всички останали обществени отношения подлежат на първична уредба от Народното събрание при упражняване на законодателната власт, чрез актовете, предвидени в чл. 86 от Конституцията. Достатъчно за конституционносъобразността на чл. 28 от ЗПУО е, че в основният закон не е формулирана изрична забрана за предоставяне на автономия на институциите от системата на предучилищното и училищното образование.

Независимо от горното, следва да се отбележи, че принципът на автономията на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие е ограничен в рамките на нормативните актове, регулиращи системата на предучилищното и училищното образование, включително и на нормата на чл. 53, ал. 5 от Конституцията на Република България. Видно от съдържанието на оспорената разпоредба на чл. 28 от закона, детските градини, училищата и центровете за личностно развитие осъществяват своята дейност въз основа на принципа на автономията и „в съответствие с нормативните актове“.

От друга страна автономията е следствие от самата същност на образователния процес като познание и обучение. Автономията се състои във възможността на тези

институции в областта на образованието, на техните педагогически съвети, да решават въпросите на вътрешната си организация и на своята дейност. С правилото на тази разпоредба е дадено едно прогресивно за българското образование законодателно решение, тъй като с нея се дава възможност на тези институции да се управляват сами, при съобразяване на съответните нормативни изисквания.

Предвид изложеното, считам, че оспорената разпоредба на чл. 28 от ЗПУО не противоречи на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията.

V. Неоснователно е твърдението за противоречие на чл. 10, ал. 5; чл. 171, ал. 2; 172, ал. 1, т. 4; чл. 172, ал. 1, т. 10; чл. 172, ал. 2; чл. 175, ал. 1; чл. 184, ал. 5; чл. 186, ал. 1, т. 8; чл. 199, ал. 1; чл. 199, ал. 3; чл. 210, ал. 1, т. 4; чл. 247, ал. 2; чл. 252, ал. 3; чл. 301, ал. 1 от ЗПУО с чл. 4, ал. 1 и ал. 2; чл. 8; чл. 53, ал. 5, изр. 2, чл. 53, ал. 6, изр. 2 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Относно твърденията на вносителите на искането, че атакуваните разпоредби от ЗПУО са проявление на института на „делегирано законодателство“, който е недопустим според Конституцията и нарушава принципа на разделение на властите, както и относно твърденията за нарушение на чл. 53, ал. 5, изр. 2 от Конституцията са приложими аргументите ни, изложени по-горе в т. 1 и т. 2 от становището.

В допълнение към тях е необходимо да се посочи, че възможността, която законодателят е предоставил на институциите от системата на предучилищното и училищното образование, да уредят самостоятелно някои въпроси, свързани с тяхната дейност и с тяхната визия за вътрешноорганизационното развитие, е проявление на установения в чл. 28 от ЗПУО принцип на автономия и не представлява нарушение на Конституцията. Вносителите на искането автоматично пренасят мотивите от Решение № 11 от 2010 г. на Конституционния съд върху атакуваните разпоредби, за да обосноват противоречие с Конституцията, без да държат сметка за характера на обществените отношения, предмет на регулация, който е в основата на направените от Конституционния съд изводи в решението по к.д. № 13 от 2010 г.

Възможностите за по-голяма свобода при формиране на институционални политики в съответствие със законите на страната, за самостоятелен избор на организация, методи и средства на обучение, за определяне на институционална идентичност са едни от характерните новости в правния режим на системата на предучилищното и училищното образование, които установи новият ЗПУО. Тази нова

философия намира израз и във възможността за въвеждане на собствени правила при осъществяване на собствени институционални политики. При анализ на съдържанието на атакуваните разпоредби може да се направи изводът, че отношенията, чиято уредба законодателят е предоставил на училищата, детските градини и центровете за личностно развитие по своята същност са само такива, които не изискват законова регламентация, която да поражда действие на територията на цялата страна и са свързани единствено с въвеждането на специфични изисквания, които да определят облика и идентичността на институцията. Може да се посочат следните примери:

Съгласно чл. 172, ал. 2 от ЗПУО учениците участват в училищния живот и в организационното развитие на училището чрез различни форми на ученическо самоуправление на ниво паралелка и училище, определени с правилника на училището по предложение на учениците. Законодателят е създал законова уредба на основните въпроси, като е установил правото на учениците да участват в различни форми на ученическо самоуправление, както и да правят предложения за тяхното уреждане в правилника на училището. В същата разпоредба е установено и задължението на училището да осигури упражняването на това право, като създаде режим в правилника за дейността си, при това отчитайки предложенията на учениците. Въз основа на законовия режим, всяко училище ще разработи свои форми на ученическо самоуправление, при това отчитайки инициативите на своите ученици. Това законодателно решение е в пълно съответствие с чл. 4 от Конституцията, както и с установения в чл. 28 от ЗПУО принцип на автономия и е в пълен синхрон с естеството и характера на обществените отношения, свързани с ученическото самоуправление. Това законодателно решение е логично проявление и на демократичните принципи, както и на философията на ЗПУО за ученика, като активен участник в училищната общност.

В атакувания чл. 172, ал. 2, т. 4 от ЗПУО е установено задължението на учениците да носят училищната униформа и другите отличителни знаци на училището, когато такива са предвидени, или да се явяват в училището с облекло и във вид съгласно изискванията на училищния правилник. Естеството и характерът на тези отношения не може да аргументират необходимост от уредба на законово ниво, която да е приложима към всички училища на национално ниво. Точно обратното – в съвременния свят едва ли би било ефективно и целесъобразно решение законодателят да постанови единни символи и ритуали, приложими за всички училища и ученици. С

чл. 172, ал. 2, т. 4 не се нарушава чл. 4, чл. 8 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията, защото по своето естество въпросите, предмет на уредба, не подлежат на законово регулиране.

След анализ на законовите разпоредби може да се направят аналогични изводи за всеки един от изброените от вносителите на искането разпоредби от ЗПУО и да се достигне до заключението, че въпросите, за които законодателят е предоставил възможност да бъдат уредени в правилниците на институциите или съдържат основна първична уредба в закона, или не са свързани с основни елементи от отношенията в сферата на предучилищното и училищното образование (поради което не подлежат на трайна законова регламентация), а са само такива, които по своето естество са свързани с изграждането на самостоятелен облик и идентичност на институцията, провеждане на своя институционална политика и са проявление на принципа на автономия, установен в чл. 28 от ЗПУО.

VI. Неоснователно е твърдението, че чл. 10, ал. 1 - 5; чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“; чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“; чл. 287, ал. 1 - 9; чл. 288; чл. 301, ал. 1 - 4; § 17 от ЗПУО противоречат на чл. 4, ал. 1 и ал. 2; чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Атакуваните разпоредби уреждат получаването на държавна субсидия от частните детски градини и частните училища.

Предвидената в чл. 10, ал. 1 от ЗПУО възможност частните детски градини и училища да получават държавна субсидия за осъществяване на задължителното предучилищно и училищно образование на децата и учениците, както и за училищното образование на учениците по чл. 9, ал. 2, не противоречи на конституционния принцип за свободната стопанска инициатива. Законът не създава привилегии и неравнопоставеност на отделните училища, в зависимост от тяхната собственост. Напротив, с предоставянето на държавната субсидия по едни и същи единни разходни стандарти и за едни и същи дейности се създава равнопоставеност на всички училища – държавни, общински и частни.

Безспорно е, че законната уредба следва да създава и да гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, но тук следва да се има предвид същността на дейността, която се извършва от училищата.

Частните детски градини и частните училища са институции по смисъла на чл. 2, ал. 3 от ЗПУО и като такива реализират предучилищното и училищното образование като процес, включващ обучение, възпитание и социализация съгласно посочените в чл. 3, ал. 2 от закона принципи.

В съответствие с чл. 330, ал. 1 от ЗПУО частните детски градини и училища се създават, преобразуват, променят и прекратяват дейността си при спазване изискванията на този закон и при условията и по реда на Търговския закон, на Закона за юридическите лица с нестопанска цел или на Закона за кооперациите при условията и по реда на законодателството на държава членка.

Народните представители, вносителите на искането квалифицират частните детски градини и частните училища просто като търговци. Без да обсъждам формално юридическия въпрос, че част от тях не са търговци, тъй като не са регистрирани по реда на Търговския закон, по-важното е, че тези юридически лица **са единствено и само училища**, които осъществяват образователен процес, който осигурява изпълнение на прогласеното с нормата на чл. 53 от Конституцията на Република България право на образование и свързаното с него задължително училищно образование на лицата до 16 годишна възраст.

В искането на вносителите се пропуска обстоятелството, че съгласно чл. 330, ал. 3 от ЗПУО частните детски градини и училища **не може да имат друг предмет на дейност** освен дейност на детска градина или училище и може да извършват дейност само на една детска градина или училище.

В този смисъл осъществяваната от тях дейност не би могла да бъде квалифицирана нито като стопанска, нито като образователна услуга, предоставяна от центрове, школи и др. под. Създаденото от закона ограничение на тяхната дейност не дава възможност те да бъдат сравнявани с други юридически лица, създадени и осъществяващи дейност в съответствие с Търговския закон, Закона за юридическите лица с нестопанска цел или Закона за кооперациите и не води до нарушаване на конституционния принцип за еднакви правни условия за стопанската дейност. Предвид това, напълно несериозно и необосновано е твърдението, че държавата харчи публичен ресурс, за да финансира бизнеса на частноправни субекти.

Необосновано е твърдението, че предоставянето на държавна субсидия на част от частните детски градини и училища – тези, които са включени в системата на държавното финансиране, създава различни правни условия за една и съща стопанска дейност. В искането не се прави разлика между нормативно установените условия и

фактичкото състояние на субектите, които ги изпълняват. Законът не дели частните детски градини и училища на такива, които имат право да получат държавно финансиране и на такива, които нямат това право. Законът създава еднаква правна възможност за всички частните детски градини и училища да участват в държавното финансиране при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за финансирането на институциите. Обстоятелството, че едни частни детски градини и училища ще участват в системата на държавното финансиране, а други не, вероятно ще създаде различия между тях, но тези различия не произтичат от закона, а от тяхното различно поведение при упражняване на дейността. Решението, което частните детски градини и училища имат право да вземат, дали да се включат в системата на държавното финансиране или не, е по същество израз на свободната инициатива и създава възможност за конкуренция между училищата.

Следователно не може да става въпрос за създаване по законов път на привилегии, защото атакуваните норми уреждат отношения, които се отнасят до всички частни детски градини и училища, които са изпълнили необходимите изисквания на ЗПУО, за да могат да получат държавно финансиране.

Възприетият от законодателя подход за държавно финансиране на частните детски градини и училища следва да се разглежда и във връзка с конституционния принцип за равенство на всички граждани, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Правото на образование е съчетано със задължение за училищно обучение за лицата до 16-годишна възраст. Съгласно чл. 53 от Конституцията всяко дете има право на образование, като на това конституционно право кореспондира конституционното задължение на държавата да осигури условия за упражняването му. Съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища. Тя упражнява контрол върху всички видове и степени училища.

Съдържанието на оспорената разпоредба на чл. 10 относно предвидената правна възможност за финансиране е в съответствие и с Решения на КЗД (Решение № 234 от 18.11.2008 г., Решение № 9 от 20.01.2010 г. и Решение № 157 от 18.06.2012 г.), в които се препоръчва на министъра на образованието и науката в рамките на своите правомощия да предприеме мерки за равно третиране на учениците в държавните, общинските и частните училища. Задължението на държавата се отнася за всички училища, няма основание те да бъдат разделяни и следва децата да бъдат еднакво третирани, независимо от собствеността на училището, в което се обучават.

Осъществяването на задължителното предучилищно и училищно образование се извършва при спазването на съвкупност от задължителни изисквания – държавни образователни стандарти, които са задължителни както за държавните и общинските, така и за частните детски градини и училища. Спазването на тези държавни образователни стандарти подлежи на контрол, като в закона са предвидени санкции за частните училища и детски градини, финансирането на които може да бъде прекратено при неспазване на изискванията и констатирани нарушения, и дори могат да бъдат заличени от регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, ратифицирана с указ № 508 на 17.11.1962 г., забранява дискриминация по изчерпателно изброени признаци, сред които е и „икономическо положение“. Тя задължава да не се допускат никакви различия по отношение на учащите се – граждани на дадена страна, от страна на държавните органи, освен различията, основани на техния успех и нужди.

Конвенцията за правата на детето, ратифицирана с решение на Великото Народно събрание от 11.04.1991 г., осигурява правата на всяко дете в пределите на нейната юрисдикция, т.е. в пределите на държавата, която я е ратифицирала, без каквато и да е дискриминация, независимо от имущественото положение и статута на детето или на неговите родители или законни настойници.

Непознаване на принципа, на който се основава държавното финансиране на частните детски градини и училища, показва твърдението, че вместо частноправните субекти да получават приходите си от своите клиенти, те ги получават от държавата. А със средства от държавния бюджет се финансират изцяло или частично дейностите, които са обект на държавна политика.

Средствата от държавния бюджет за издръжка на дейностите по възпитанието и обучението на децата и учениците в частните детски градини и училища се определят въз основа на стандарти и нормативи за финансиране на дейностите в предучилищното и училищното образование. С получените от държавния бюджет средства частните детски градини и частните училища финансират само дейностите по обучение, възпитание и социализация на децата и учениците.

Напълно нелогично звучи и твърдението, че по този начин се създава нов вид собственост – частна собственост, безвъзмездно финансирана от държавата чрез публичен ресурс. Този извод противоречи на Решение № 19/1993 г. на Конституционния съд, на което самите народни представители, подали искането, се

позовават. Според това решение нормата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията обявява, че собствеността е частна и публична. Правилото не посочва разграничителния критерий, според който да се определи коя собственост трябва да се счита за частна и коя за публична. Според Конституционния съд от значение е кому принадлежи правото на собственост, какви са вещите, които са предмет на това право, и какво е тяхното предназначение. В този смисъл, предоставянето на държавно финансиране на частноправни субекти не би могло да промени вида на собствеността и да я превърне в някакъв нов вид.

VII. Неоснователно и необосновано е и твърдението за несъответствие на чл. 10, ал. 1 - 5; чл. 256, ал. 3 в частта „както и на частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства“; чл. 269, ал. 1, т. 4 в частта „и за частните детски градини и частните училища, които получават средства от държавния бюджет“; чл. 287, ал. 1 - 9; чл. 288; чл. 301, ал. 1 - 4; § 17 от ЗПУО с международните договори, по които България е страна, а именно – с първичното право на Европейския съюз: чл. 107, чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (съответно чл. 87 и чл. 88 от Договора за създаване на Европейската общност) и с вторичното право на Европейския съюз: чл. 1 и чл. 3, т. 2 от Регламент(ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis; чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Неоснователни са доводите, че предоставянето на средства от държавния бюджет на частните детски градини и училища не съответства на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Чл. 107 от ДФЕС регламентира случаите на несъвместимост с вътрешния пазар на помощ, предоставена от държава-членка или чрез ресурси на държава-членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите-членки.

Материята за държавните помощи е регламентирана в Закона за държавните помощи, който е издаден именно с оглед хармонизиране на българското

законодателство с Регламент 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз и с Регламент № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis.

Легална дефиниция за „държавна помощ“ е дадена в § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавните помощи, съгласно която "държавна помощ" е всяка помощ, попадаща в обхвата на чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, предоставена от държавата или от общината, или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите – членки на Европейския съюз.

За да се определи дадено предоставяне на финансови средства от държавния бюджет като предоставяне на държавна помощ, трябва кумулативно да са налице всички предпоставки, изчерпателно изброени в § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавните помощи.

Възможността чрез средствата от единните разходни стандарти да се покриват различни видове разходи в различните частни детски градини и училища не би следвало да се третира като неравнопоставеност, доколкото тези стандарти осигуряват обществено необходимия размер на разходите за издръжка, а в отделните училища те могат да бъдат различни по отношение на структурата и обема си. В тази връзка законът поставя изискването със средства от събираните такси да не се финансират разходи, осигурявани чрез държавната субсидия по разходни стандарти. По този начин не се допуска възможността чрез механизма на държавно финансиране отделни училища да бъдат поставени в по-благоприятно положение спрямо други, поради което не е налице хипотезата за държавна помощ.

В случая не може да става въпрос за нарушаване или застрашаване на свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки или предоставянето на определени услуги. Без да повтарям изразеното вече в т. VI от това становище за статута на частните детски градини и училища, ще кажа, че не може обществени

отношения като тези в образованието, които, освен, че са изключително важни, тъй като от тях зависи не само ограмотяването на нацията, но и възпитанието на подрастващото поколение, притежават и значителен ценностен и морален заряд, да бъдат подвеждани под общ знаменател с обществени отношения в сферата на икономиката, търговията, конкуренцията и други подобни. Последните предполагат сериозни материални и финансови интереси в сферата на свободната икономическа инициатива. Всякакви търговски практики в сферата на образованието са напълно несъвместими с духа не само на ЗПУО, но и на цялата нормативна уредба в тази област. Недопустимо и обществено неприемливо е зад принципите на правовата държава да се прикрива неразбиране или подценяване на обществения интерес.

Необосновано е изобщо да се поставя въпрос за засягане на търговията между държавите-членки на ЕС. Нещо повече – доктрината на институционалното право на ЕС изключва обществените отношения в областта на образованието от тези, които подлежат на задължителна хармонизация с общностното право, тъй като те са строго специфични за всяка една държава-членка и не могат да бъдат унифицирани.

Следователно предоставянето на средства от държавния бюджет на частните детски градини и частните училища не притежава характеристиките на държавна помощ по смисъла на горепосочения закон, най-малко поради следното:

- Не е налице поставяне в по-благоприятно положение на едни училища за сметка на други;
- Те не осъществяват стопанска дейност, производство или търговия на определени стоки или предоставяне на определени услуги;
- Включват се в системата на държавното финансиране въз основа на заповед на министъра на образованието и науката само в случай, че отговарят на посочените в Наредбата за финансиране на институциите изисквания.

VIII. Неоснователно е твърдението за противоречие на чл. 298, ал. 2 – 4 от ЗПУО с абзац 5 от преамбюла на Конституцията (принцип на социалната държава); чл. 4, ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 53, ал. 3, изр. 1 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията.

Според народните представители, подали искането, чл. 298, ал. 2 – 4 от ЗПУО противоконституционно урежда задължението на родителите на децата да заплащат такси за издръжка на дейности, които не се финансират от държавния бюджет.

Цитираната разпоредба според тях противоречи на чл. 53, ал. 3, изр. 1 от Конституцията на Република България, според който основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно.

Изложените аргументи в тази част от искането целят да обосноват твърдението, че безплатното образование изключва заплащането на каквито и да било такси от страна на родителите.

Това твърдение е неоснователно, поради следните съображения:

Разпоредбата на чл. 53, ал. 3 от Конституцията установява, че безплатно е само **основното и средното образование** в държавните и общинските училища, т.е. училищното образование. Предмет на разпоредбата на чл. 298 от ЗПУО е **предучилищното образование**, поради което тя не попада в приложното поле на конституционния текст.

Що се отнася до аргументите на вносителите, свързани с противоречие на конституционно установения принцип на социалната държава и преамбюла на Конституцията, те също са напълно неоснователни и не намират опора в разпоредбите на ЗПУО. В ЗПУО е проведен принципът на социалната държава, като е създаден режим, чрез който да бъдат осигурени от държавния бюджет всички основни дейности, свързани с образователния процес, както в предучилищно образование (при това не само в задължителното), така и в училищното образование.

Извън образователния процес, институциите в системата на предучилищното и училищното образование извършват система от дейности и мерки, които макар и да не се включват в образователния процес, го подпомагат или го осигуряват. Част от тези дейности, според закона, също се финансират от държавния бюджет, тъй като законодателят е преценил, че те са от съществена необходимост за осигуряване на достъпа до качествено образование. В глава шестнадесета „Финансиране“ от ЗПУО ясно са разписани основните направления, дейности и мерки в системата на предучилищното и училищното образование, които се финансират от държавния бюджет. Съгласно чл. 280, ал. 3 от ЗПУО финансирането се осигурява по четири направления, като средствата от държавния бюджет са за:

- издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците;
- подпомагане на равния достъп и подкрепа за личностно развитие;
- развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;

- изпълнение на национални програми за развитие на образованието.

В последващите разпоредби на ЗПУО законодателят подробно установява съдържанието на тези направления и реда за тяхното финансиране.

Наред с предписаните от ЗПУО дейности и мерки, които се осигуряват от държавния бюджет, в системата на предучилищното и училищното образование се осъществяват и редици други, които не са задължителни и необходими и обичайно са на доброволен принцип. В чл. 298, ал. 2 от ЗПУО законодателят е очертал кръга на тези дейности чрез думите „дейности, които не се финансират от държавния бюджет“. Извън дейностите, които се финансират от държавата (например: за ползване на лагери, за хранене, отглеждане и др.), родителите заплащат такси.

Споделям тезата на народните представители, че важен елемент на социалната държава е полагането на засилени грижи за уязвимите групи. Известно е, че има родители, които не могат да отделят финансови ресурси за предучилищното и училищно образование на децата си. Отново моля да имате предвид, че такси не се дължат за основната част от дейностите в тази област, защото те се заплащат от държавния бюджет. Освен това чл. 298, ал. 4, именно като проявление на социалния принцип, предвижда, че родителите не заплащат такси в случаите, определени с нормативен акт.

Оспорваната разпоредба не противоречи и на принципите на правовата държава. Необосновани са твърденията, че законовите разпоредби съдържат неясна и противоречива уредба на основни обществени отношения и препращат към неопределени по вид подзаконовни нормативни актове.

В чл. 298, ал. 3 от ЗПУО е предвидено, че размерът и редът за заплащане на таксите по ал. 2 се определят:

- със Закона за местните данъци и такси – за общинските детски градини и училища;
- с акт на Министерския съвет – за държавните детски градини и училища.

Цитираната разпоредба не препраща към „неясни и неопределени“ актове, тъй като видът и формата на юридическите актове, които издават държавните органи се определят от съдържанието и правните последици на акта. Видът и формата на акта по чл. 298, ал. 3, т. 2, макар и да не е определен в самата законова разпоредба, е определяем при спазване на Конституцията, Закона за нормативните актове и на Закона за администрацията.

Напълно в съответствие със Конституцията е размерът и редът за заплащане на таксите да бъдат определени в подзаконов акт (въпреки че за общинските детски градини и училища този ред е определен в закон), когато основанието е регламентирано в закон.

IX. Необосновано е твърдението за противоречие на чл. 23, ал. 1 и 2 от ЗПУО с чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 23, ал. 1 и 2 създават законови изисквания към разработване на държавните образователни стандарти и Националната квалификационна рамка и определят органа, в чиято компетентност е да приеме Националната квалификационна рамка със съответния акт, предвиден в Закона за нормативните актове. По същество не са посочени конкретни аргументи, с които да се обоснове противоречие с Конституцията. Не се посочва в какво се състои „неяснотата, противоречието, неопределеността и празнотата в правната уредба, но считам, че и двете атакувани разпоредби са в съответствие с нормите на Конституцията на Република България.

От друга страна, приемането на Националната квалификационна рамка на Република България е в изпълнение на ангажимента на Република България съгласно препоръката на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот. Европейската квалификационна рамка е обща европейска референтна рамка, създадена с цел съпоставяне на отделните квалификационни нива на националните квалификационни системи. Разработването на национални квалификационни рамки, съгласно националните законодателства е с цел установяване на съответствие между техните национални квалификационни рамки и европейската квалификационна рамка. Следва да се отбележи, че Националната квалификационна рамка на Република България обхваща цялата образователна система и всички квалификации в нея, предвид което определеното с чл.23, ал.1 изискване при изготвяне на държавните образователни стандарти за придобиването на квалификация по професии и за общообразователната и профилираната подготовка не е в нарушение на чл. 4, ал.1 и 2 от Конституцията.

Във връзка с изложените аргументи, моля да отхвърлите изцяло искането на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на

международното право и международните договори, по които България е страна, на разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование, като неоснователно и необосновано и постановите, че същите не са в противоречие с Конституцията на Република България.

КРАСИМИР ВЪЛЧЕВ

Министър на образованието и науката