

---

---

## СТАТИИ

---

---

# ОСНОВНИ ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА РОДИТЕЛИТЕ СПОРЕД НОВИЯ ЗАКОН ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

*Яна Кузманова\**

### ***1. Правото на детето на образование – основно конституционно право***

Правото на образование е едно от важните права на човека. То е уредено в чл. 53 от Конституцията на Република България и в редица международни актове (чл. 26 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 13 от Международния пакт за граждански, социални и културни права, чл. 2 от Допълнителния протокол към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и др.)<sup>1</sup>.

Като държава – членка на Европейския съюз, Република България участва в общата европейска политика в областта на образованието и професионалната квалификация. Тази политика се основава на чл. 165 и 166 ДФЕС (предишни чл. 149 и 150 ДЕО). Според тези разпоредби Съюзът насърчава развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки, а където е необходимо – чрез подпомагане и допълване на техните действия, като напълно зачита отговорностите на държавите членки за качеството на учебния процес и качеството на образователните системи и тяхното културно и езиково многообразие. Държавите членки носят отговорност и за съдържанието и организацията на професионалната квалификация. Затова в тези области се приемат само поощрителни мерки и препоръ-

---

\* Адвокат от София.

<sup>1</sup> За правото на образование според чл. 2 от Протокола към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи вж. напр. **Ван Дайк, П. Г., Й. Ван Хууф**. Европейска конвенция за правата на човека – теория и практика. С.: Фондация „Български адвокати за правата на човека“, 2000, 602–613.

ки на Съвета по предложение на Комисията, без да се предвижда хармонизиране на нормативната уредба на отделните държави членки<sup>2</sup>.

Правото на детето на образование е уредено и в чл. 28 и 29 от Конвенцията за правата на детето, като чл. 5 от Конвенцията задължава държавите членки да зачитат отговорностите на родителите, когато те съдействат на детето да упражни правата си по Конвенцията.

Новият Закон за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) е обнародван в „Държавен вестник“ (обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.). В основната си част законът влиза в сила от 1.08.2016 г. Предвидена е и подзаконова нормативна уредба, включително държавни образователни стандарти<sup>3</sup>.

Още при приемането на закона бяха изразени различни становища и мнения, а когато започне неговото практическо прилагане, споровете ще продължат. Убедени сме, че този закон ще бъде обсъждан не само в професионалните среди, но и в обществото, тъй като той засяга широк кръг лица – не само семействата с деца в предучилищна и училищна възраст, но и онези пълнолетни лица, които имат право по реда на закона да завършат своето основно или средно образование или да придобият нова професионална квалификация. За българските граждани в чужбина най-важни са разпоредбите, които уреждат признаването на завършена степен на образование, получено в друга държава.

Много са новостите в уредбата на предучилищното и училищното образование, намерили място в приетия закон. Тези нови моменти би трябвало да бъдат предмет на самостоятелно изследване, направено от специалисти в областта на образованието и лицата, осъществяващи практическото прилагане на закона. Но в обхвата на закона има и въпроси, по които своето становище трябва да споделят останалите участници в образователния процес. Законът предвижда възможността за участие и на самите ученици в обсъждането и решаването на въпроси, засягащи училищната общност (чл. 171, ал. 1, т. 10 и 11 и ал. 2 ЗПУО) – конкретна проява на общото право на свобода на детето да изразява своето мнение, изрично уредено в чл. 13 от Конвенцията за правата на детето.

---

<sup>2</sup> За основните положения в общата политика на Европейския съюз в областта на образованието и професионалната квалификация вж. напр. Кузманова, Я. Общи политики в областта на образованието и за младежта според Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО). – Общество и право, 2008, № 5, 93–103, и № 6, 115–121, и цитираната там литература.

<sup>3</sup> Вж. напр. Наредба № 5/30.11.2015 г. за общообразователната подготовка, издадена от министъра на образованието и науката (обн., ДВ, бр. 93 от 8.12.2015 г.), в сила от деня на обнародването.

В настоящата статия ще бъдат разгледани само онези части от закона, които пряко уреждат основните права и задължения на родителите на деца в предучилищна и училищна възраст. Няма да бъдат обсъждани допълнителните права и задължения на родителите на деца със специални образователни потребности, както и на родителите на други групи деца – чужденци, бежанци и др.

## **2. Лица, задължени по закон да полагат грижи за детето**

### **2.1. Родител – легално определение (§ 1, т. 26 ДР ЗПУО)**

За целите на закона под „родител“ се разбира само родителят, който упражнява родителските права по смисъла на Семейния кодекс (СК).

Родителските права и задължения са важна част от отношенията между родители и деца. Тяхната правна уредба се съдържа в Семейния кодекс, както и в редица други нормативни актове (напр. в Закона за закрила на детето и подзаконовите нормативни актове към него). Тук ще обърнем внимание само на онези разпоредби от семейното право, които са в пряка връзка с правата и задълженията на родителите по отношение на образованието на техните деца<sup>4</sup>.

По общото правило на чл. 122 СК носител на родителски права и задължения е всеки родител, като родителите имат равни права и задължения, независимо дали са в брак. Упражняването на родителските права и задължения, включително представителството на малолетното и попечителското съдействие на непълнолетното дете, се осъществява от всеки от родителите заедно или поотделно (чл. 123, 125 и 129 СК).

Възможно е упражняването на родителските права да бъде предоставено само на единия родител по силата на постигнато между тях споразумение или на влязло в сила съдебно решение (вж. чл. 59 и чл. 127 СК). Тогава родител по смисъла на ЗПУО е само онзи родител, на когото е възложено упражняването на родителските права. За другия родител, ако той не е лишен от родителски права или няма наложена ограничителна мярка по реда на СК или на друг закон (напр. някоя от мерките по чл. 5 от Закона за защита от домашното насилие), в споразумението или съдебното решение се предвижда подходящ режим за лични контакти, в рамките на който и този родител участва в отглеждането и възпитанието на детето. Кой от разпоредбите на ЗПУО мо-

---

<sup>4</sup> Подробно за родителските права и задължения според действащия Семейен кодекс вж. напр. **Цанкова, Ц., М. Марков, А. Станева, В. Тодорова.** Коментар на новия Семейен кодекс. С.: Труд и право, 2009, 365–410.

же да бъдат приложени спрямо този родител, зависи от предвидения режим на лични контакти, както и от отношенията между разведените или разделени родители. По конкретна преценка на учителите или ръководството на съответната образователна институция и този родител може да бъде поканен на среща за обсъждане на проблемите на детето в училище. Макар да не упражнява родителските права, този родител има определени задължения – например, ако детето е останало при него през почивните дни, тогава той трябва да се погрижи детето да отиде навреме в детската градина или училището в подходящ вид и състояние. Ако това задължение не бъде изпълнено, следва да бъде уведомен родителят, който упражнява родителските права.

Други лица, които имат всички родителски права и задължения по отношение на образованието на децата, са осиновителите, независимо от вида на осиновяването – пълно или непълно (гл. 8 СК)<sup>5</sup>. Осиновяването е правен акт, който възниква с решението на съда за допускане на осиновяването. Влязлото в сила съдебно решение се изпраща служебно на общината по постоянния адрес на осиновителя и на съответната регионална дирекция за социално подпомагане. По реда на Закона за гражданската регистрация при пълно осиновяване се издава нов акт за раждане на осиновеното дете, в който осиновителят се вписва като родител на детето. Именно с този нов акт за раждане осиновителят удостоверява своето родителско качество и може да упражни редица от своите права и задължения (да запише детето на личен лекар, за предучилищно и училищно обучение и др.). Възможно е както влизането в сила на съдебното решение за допускането на осиновяването, така и издаването на новия акт за раждане да стане, след като са изтекли предвидените в закона или училищния правилник срокове за записване за задължително предучилищно и училищно образование. Според нас в тези случаи е уместно да се окаже съдействие на осиновителя във възможно най-кратки срокове да запише своето дете в съответната група или училищен клас, а учителите от съответната образователна институция да проявят разбиране и да помогнат за приобщаване на детето (ученика) към новата за него среда, а при необходимост – и за справяне с пропуснатия учебен материал.

Извън обхвата на определението за родител по смисъла на ЗПУО остават както родителите, които са лишени от родителски права, така и съпругът на родител – той дължи само съдействие на своя съпруг при изпълняване на родителски права и задължения (чл. 122, ал. 3 СК).

---

<sup>5</sup> За уредбата на пълното и непълното осиновяване според действащия Семейен кодекс вж. **Цанкова, Ц. и др.** Цит. съч., 288–364.

**2.2. Настояници и попечители** (гл. 11 СК) – техните права и задължения са най-близки до родителските, тъй като сред основанията за учредяване на настояничество, респ. попечителство, е и липсата на родителска грижа – родителите са неизвестни, починали, лишени от родителски права или поставени под пълно запрещение<sup>6</sup>. В своята дейност настояникът се подпомага от настоянически съвет (включващ заместник-настояник и двама съветници), а заедно с попечителя се назначава и заместник-попечител.

Според действащия Семейен кодекс настояниците/попечителите имат следните права и задължения спрямо личността на детето:

– когато живеят заедно с детето, те имат правата и задълженията по чл. 125 СК (грижи, възпитание и надзор над децата) и чл. 129 СК (представителство и попечителско съдействие) (вж. чл. 164, ал. 2 и чл. 168, ал. 2 СК). Следователно, въпреки разликата в правното положение на настояниците/попечителите спрямо родителите, по-голямата част от разпоредбите на ЗПУО, отнасящи се до родителите, трябва да намерят съответно приложение и спрямо онези настояници/попечители, които живеят заедно с детето;

– когато детето е настанено в приемно семейство, настояниците/попечителите имат само правата по чл. 129 СК (вж. чл. 164, ал. 2 и чл. 168, ал. 2 СК). В тези случаи непосредствените грижи по отглеждането и възпитанието на детето се осъществяват от приемното семейство, но би било редно и настояникът/попечителят да бъде информиран и консултиран при проблеми в образованието или поведението на ученика. Настояникът/попечителят представлява ученика и в производството по налагане на санкции (гл. 9, раздел III ЗПУО).

Освен учреденото по реда на гл. 11 СК настояничество/попечителство, има и хипотези на настояничество/попечителство по право. За децата с неизвестни родители, настанени в специализирана институция, такъв настояник/попечител е управителят на специализираната институция. В тези случаи не се назначава настоянически съвет или заместник-попечител и не се образуват настоянически дела (чл. 173, ал. 1 и 3 СК).

**2.3. Лица, осъществяващи заместваща грижа спрямо настаненото при тях дете** (чл. 137 СК) – роднини или близки или приемно семейство.

Според ал. 1 на чл. 137 СК тези лица не придобиват родителски права и задължения. В случаите, когато детето е настанено при тях по силата на съдебно решение, те имат право да извършват „необходимите правни действия за защита на личните

---

<sup>6</sup> По-подробно за настояничеството и попечителството според действащия Семейен кодекс вж. **Цанкова, Ц. и др.** Цит. съч., 429–438.

права на детето“; свързани с неговото здраве, образование и др. (чл. 137, ал. 3 и 4 СК). Кои от разпоредбите на ЗПУО биха били относими за тези лица, ще зависи от тълкуването, което прилагащите закона лица и институции, включително и съдебната практика, ще дадат на понятието „необходими правни действия“ с оглед на разпоредбите на СК и на Закона за закрила на детето<sup>7</sup>.

Особена хипотеза на заместваща грижа е уредена в чл. 137, ал. 5 СК. Когато детето е настанено временно по административен ред при роднини или близки или в приемно семейство, „необходимите правни действия“ и останалите действия, включени в обхвата на чл. 137, ал. 4 СК, се осъществяват от дирекция „Социално подпомагане“. Ако изпълнението на предвидените права и задължения спрямо такова дете е възложено на конкретен социален работник, именно с него трябва да контактуват ръководството и учителите от съответната образователна институция.

### **3. Правото на детето на образование – право и задължение на родителите**

**3.1. Обща постановка на въпроса** – правото на детето на образование е едно от най-важните негови права, но за да го осъществи на практика, то се нуждае от помощта и съдействието на своите родители. Ето защо това право на детето е същев-

---

<sup>7</sup> За тълкуването на уреждащите заместващата грижа разпоредби в литературата вж. напр. **Цанкова, Ц. и др.** *Цит. съч.*, 395–398.

При прегледа на относимата съдебна практика открих определение № 794/22.06 2011 г. на ВКС, III г. о., по гр. д. № 97/2011 г., с което не е допуснато направено искане за касационно обжалване на въззивно решение, тъй като според съдебния състав нормите на чл. 137, ал. 4 и чл. 143, ал. 4 СК са ясни и не се налага тълкуване за изясняване на точния им смисъл.

Трудно е да бъде споделено изцяло това становище. Кои са „необходимите правни действия“, извършвани от лицата по чл. 137, ал. 4 СК, когато детето е настанено при тях по силата на бракоразводно решение (чл. 59, ал. 7 СК) или като мярка за закрила при учредено настойничество/попечителство (чл. 27 от Закона за закрила на детето, чл. 164 и чл. 168, ал. 2 СК)? В първия случай детето има двама живи и дееспособни родители, във втория СК изрично посочва, че настойникът/попечителят има правата по чл. 129 СК, т.е. представителни, съответно попечителски функции спрямо поставеното под настойничество/попечителство дете. (По-подробно за условията и реда за настаняване на детето извън семейството по реда на СК или като мярка за закрила на детето по реда на Закона за закрила на детето вж. напр. **Цанкова, А., М. Марков, А. Станева, В. Тодорова, В. Петрова, Ем. Балева, Б. Дечева, В. Мирчева.** Семейен кодекс. Приложен коментар. С.: ИК „Труд и право“, 2015, 372–375.) Очакваме по тези въпроси да се произнесат и други състави на Върховния касационен съд, а може би и да бъде прието тълкувателно решение по проблемите на заместващата грижа по смисъла на чл. 137 СК.

ременно и едно от важните родителски права и задължения, включени в общото понятие „грижи“, пряко свързани с личността на детето (чл. 125 СК). Разпоредбата задължава родителя да осигури образованието на детето съобразно своите възможности и в съответствие с нуждите и наклонностите на детето и с цел израстването му като самостоятелна и отговорна личност. Забранено е насилието, както и методи за възпитание, които уронват достойнството на детето. В теорията се посочва, че тази разпоредба урежда едно ново задължение на родителите, без връзка с правото на детето на образование. Основната насока на родителското съдействие е създаването на подкрепяща среда за детето<sup>8</sup>.

Същевременно чл. 12 ЗПУО подчертава, че правото на образование е не само задължение, но и право на родителя. Според разпоредбата всеки гражданин упражнява правото си на образование съобразно своите предпочитания и възможности в детска градина или училище по негов избор, доколкото в този закон или приложим подзаконов акт не е предвидено друго. Изборът за малолетните се извършва вместо тях от техните родители, а за непълнолетните – от самите ученици със съгласието на техните родители.

Правото на избор на родителите намира своята конкретна проява в редица разпоредби на закона – например на основание чл. 67 ЗПУО, съответно чл. 102 ЗПУО, родителите имат право да избират формата на организация на учебното време за своите деца (вж. по-долу т. 4.1. и т. 4.3.).

### **3.2. Родителите – активни участници в образователния процес**

И в досегашната уредба на образованието в Република България родителите бяха посочени сред участниците в образователния процес чрез предоставените им права и възложените им задължения във връзка с обучението на техните деца. В новия Закон за предучилищното и училищното образование ролята на родителите в образователния процес е очертана по-пълно. Наред с по-подробната регламентация на техните права и задължения са предвидени и нови възможности за участие в работата на съответната образователна институция, където се обучават техните деца.

Основен принцип на осъществяване на образованието, посочен в чл. 3, ал. 2 ЗПУО, е принципът за ангажираност на родителите, както и на диалог с тях по въпросите на образованието. Някои от конкретните прояви на тази ангажираност и диалог, посочени в закона, са:

---

<sup>8</sup> По този въпрос вж. **Цанкова, Ц. и др.** Коментар на новия Семейен кодекс..., с. 372.

А. Правото на родителите да запишат детето за предучилищно образование (вж. по-долу т. 4.1.);

Б. Задължението на родителите да запишат детето за задължително предучилищно образование в избрана от тях образователна институция (вж. по-долу т. 4.2.);

В. Права и задължения на родителите при записване на детето за съответната степен на задължителното училищно образование (вж. по-долу т. 4.3.);

Г. Сътрудничество и взаимодействие между родителите и съответната образователна институция (вж. по-долу т. 5);

Д. Други права и задължения на родителите, посочени в гл. 10 от закона (вж. по-долу т. 6);

Е. Представителство и попечителско съдействие на родителите в производствата по налагане на санкции по гл. 9, раздел III от закона (вж. по-долу т. 7);

Ж. Участие на родителите в дейността на съответната образователна институция:

1) право на родителите да избират и да бъдат избирани в обществените съвети към образователните институции (чл. 209, т. 6 ЗПУО).

Новост в ЗПУО е създаването на обществени съвети, уредени в гл. 14 от закона и подзаконовата нормативна уредба. (Предвидено е издаване на правилник от министъра на образованието и науката.) Тези съвети се създават към всяка детска градина и училище като органи за подпомагане на развитието на съответната образователна институция и за граждански контрол над управлението на тази институция. В тези съвети влизат и най-малко трима представители на родителите на деца и ученици, обучавани в детската градина или училището, които се избират на събрание на родителите, свикано от директора (чл. 265 и 266 ЗПУО).

Функциите на обществените съвети са очертани в чл. 269 ЗПУО. Сред тях са:

– участие в работата на педагогическия съвет на училището по определени въпроси (т. 2);

– изразяване на становище за разпределението на бюджета на съответната образователна институция и за училищния план-прием (т. 4 и 10);

– съгласуване на училищния учебен план, както и избора от учителите на учебници и учебни комплекти (т. 6 и 8);

– сигнализиране на компетентните органи при установени нарушения на нормативните актове (т. 9).

2) право на родителите да участват в настоятелствата към образователните институции (чл. 17 ЗПУО) – това са независими доброволни сдружения за подпомагане

на дейността на съответната образователна институция, създадени по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Към всяка образователна институция може да бъде създадено само едно настоятелство (чл. 306 ЗПУО).

Настоятелствата се учредяват по инициатива на директора, на родители, учители или общественици – инициаторите отправят публична или лична покана до видни общественици, дарители, представители на юридически лица (чл. 307 ЗПУО).

Органи на настоятелството са общото събрание и съвет на настоятелството, който избира свой председател (чл. 308 ЗПУО).

Сред основните цели на настоятелствата, посочени в чл. 309 ЗПУО, са:

- да съдействат за осигуряването на допълнителни материални и финансови средства за съответната образователна институция (т. 10);
- да подпомагат развитието и поддържането на материално-техническата база (т.2);
- да съдействат за решаването на социално-битови проблеми на учениците и учителите – транспорт, ученическо хранене и други (т. 3);
- да организират отдих, туризъм и спорт на децата и учениците (т. 4) – през последните години се разпространи практиката настоятелствата да организират т.нар. летни училища за ученици през лятната ваканция;
- да организират и подпомагат обучения на родителите по въпросите на възпитанието и развитието на техните деца (т. 5);
- да сигнализируют компетентните органи за нарушения в системата на предучилищното и училищното образование (т. 7).

#### ***4. Права и задължения на родителите при записване на детето за предучилищно и училищно образование***

##### **4.1. Право на родителя да запише детето за предучилищно образование (чл. 8–10, чл. 24 и гл. 5 ЗПУО)**

Глава 5 ЗПУО е посветена на предучилищното образование. То се осъществява от детските градини, като в тях може да бъдат открити и яслени групи за деца от 10-месечна до 3-годишна възраст. (Легалното определение за детска градина се съдържа в чл. 24, ал. 1 ЗПУО.) Запазва се възможността наред с държавните и общинските да бъдат откривани и частни детски градини (чл. 40 и гл. 18 ЗПУО).

Правото на децата в България да получат предучилищно образование съществуваше и досега. Новият закон за предучилищното и училищното образование дава

право на родителите да запишат децата си още на 10-месечна възраст в яслена група, ако такава е създадена в детската градина (чл. 24, ал. 3 и чл. 57, ал. 3 ЗПУО). От 3-годишна, а по изключение още на 2-годишна възраст децата може да бъдат записани в детска градина, където може да бъдат обучавани до постъпването им в първи клас (чл. 24, ал. 1 и 2 и чл. 57 ал. 1 и 2 ЗПУО).

Постъпването на дете в детската градина и преместването му в друга детска градина става при условия и ред, определени за общинските детски градини с наредба на общинския съвет, за държавните – с акт на финансиращия орган, а за частните – от детската градина и в договора за обучение (чл. 57, ал. 4, чл. 58 и чл. 59 ЗПУО). Същият ред се прилага и когато задължителното предучилищно образование се извършва от училищата (чл. 61 ЗПУО).

Предучилищното образование се организира в групи според възрастта на децата, като се допуска създаването и на разновъзрастни групи (чл. 62, ал. 1 и 2 ЗПУО).

При условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за предучилищното образование, родителите могат да избират една от формите, посочени в чл. 67 от закона – целодневна, полудневна, почасова или самостоятелна организация, като последната се одобрява след предварително решение на експертна комисионa към регионалното управление на образованието.

Удобство за работещите или заети по друг начин родители е предвидената в закона възможност в общинските и държавните детски градини да се организират почасови, съботно-неделни и сезонни дейности като допълнителна услуга за отглеждане на децата при условия и по ред, определени с наредба на общинския съвет, съответно – с акт на финансиращия орган (чл. 68 ЗПУО).

#### **4.2. Задължение на родителите да запишат децата си за задължително предучилищно образование в избрана от тях образователна институция (чл. 8–10 ЗПУО)**

Задължителното предучилищно образование, въведено с изменение и допълнение на Закона за народната просвета, стана един от най-оспорваните моменти в уредбата на образованието в Република България. Спорна се оказа не само идеята, но и определената граница – отначало за децата, навършили 6 години, а после и за навършилите 5 години.

Действащият ЗПУО отменя предишния закон, но запазва задължителното предучилищно образование, както и последната възрастова граница – навършване на

5-годишна възраст (чл. 8, ал. 1 ЗПУО). Задължение на държавата и общините е да осигурят условия за обхват на децата в детските градини и групите за предучилищно образование, създавани в училищата (чл. 8, ал. 1, чл. 25, ал. 2 и чл. 61 ЗПУО).

Подобно на задължителното училищно образование, и задължителното предучилищно образование в държавните и общинските детски градини е безплатно (чл. 9, ал. 1 ЗПУО). В чл. 10 ЗПУО е предвидена възможността частните детски градини и частните училища да получат държавно финансиране, като едно от условията за това е да осигурят възможност 20 % от приеманите деца, включително деца с изявени дарби и/или със специални образователни потребности, да се обучават без заплащане и за дейностите, които не са финансирани от държавата. (Легалното определение на понятието „специални образователни потребности“ е дадено в § 1, т. 27 ДР ЗПУО<sup>9</sup>.)

Задължителното предучилищно образование продължава до началото на задължителното училищно образование. Последното започва в годината, в която детето навършва 7-годишна възраст. По изключение училищното образование може да започне както по-рано – на 6-годишна възраст, така и по здравословни причини може да бъде отложено с една учебна година, при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт (чл. 8, ал. 2–4 ЗПУО).

При неизпълнение на задължението за записване на децата в задължително предучилищно образование родителят носи административнонаказателна отговорност (чл. 347 ЗПУО).

### **4.3. Права и задължения на родителите при записване на децата за съответната степен на задължително училищно образование (чл. 53 от Конституцията, чл. 8–10, чл. 210, ал. 1, т. 2 и глава 6 ЗПУО)**

След успешно завършване на задължителното предучилищно образование, удостоверено със съответен документ, родителите са длъжни да запишат детето в първи клас.

---

<sup>9</sup> Приемането на разпоредбата на чл. 10 ЗПУО може би има своите основания, но още при обсъждането ѝ в пленарната зала бяха изказани редица опасения няма ли по този начин да бъде намалено финансирането на държавните и общинските училища. Към тази тревога може да се прибави и друга – възможността поради недостига на места в детските градини в някои общини, особено в гр. София, родителите да поискат децата им да бъдат определени като деца със специални образователни потребности, за да бъдат записани безплатно в частните детски градини. Така може да бъдат сериозно ощетени децата, които наистина имат образователни затруднения и се нуждаят от помощта на ресурсен учител, логопед или училищен психолог.

Училищното образование се извършва в училище (легално определение за училище е дадено в чл. 25, ал. 1 ЗПУО). Различните видове училища са уредени в гл. 4, раздел II ЗПУО.

Степените на училищното образование са уредени в чл. 73 ЗПУО:

– основно образование – в два етапа: 1) начален (I–IV клас включително) и 2) прогимназиален (V–VII клас включително). След завършването на началното образование ученикът получава удостоверение за завършено начално образование, а след завършване на основното образование – свидетелство за завършено основно образование (чл. 129 и чл. 130, ал. 1 ЗПУО);

– средно образование – в два етапа: 1) първи гимназиален (VIII–X клас включително) – след завършването ученикът получава удостоверение за завършен първи гимназиален етап (чл. 131, ал. 1 ЗПУО) и 2) втори гимназиален (XI–XII клас включително). След завършване на втория гимназиален етап учениците имат право да се явят на държавни зрелостни изпити, а накрая – и да получат диплома за средно образование (чл. 132–135 ЗПУО).

Училищното образование се организира в учебни години. Всяка учебна година е с продължителност 12 месеца и започва на 1 септември за спортните училища, а на 15 септември – за останалите училища (чл. 101 ЗПУО). Организацията на учебния ден е полудневна и целодневна – за учениците от I до IV клас при желание на родителите, а от V до VII клас – при желание на родителите и според възможностите на училището (чл. 102 ЗПУО)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> При действието на Закона за народната просвета условията и редът за целодневна организация на учебния ден бяха регламентирани основно в подзаконова нормативна уредба. Създаването на занималня (или според използваната терминология – „полуинтернатна група“) беше поставено в зависимост от броя на желаещите ученици, без да се отчита например дали сред тях има ученици със специални образователни потребности и какъв е техният брой. С оглед на някои затруднения, които възникнаха при практическото прилагане на нормативните актове, предложих конкретни изменения и допълнения в действащата уредба в статия, публикувана в педагогическия печат (вж. **Кузманова, Я.** Занималнята, без която не можем. – В: Аз Буки, 15–21.01.2015, № 3).

Сега чл. 102, ал. 4 ЗПУО отново препраща към подзаконова нормативна уредба – този път към държавния образователен стандарт за организиране на дейностите в училищното образование. Смятам, че тази уредба не трябва да противоречи на категоричния текст на чл. 102, ал. 2 ЗПУО, която предвижда само две ограничения – за учениците до IV клас включително е достатъчно желанието на родителите, а за учениците от V до VII клас включително – и според възможностите на училището.

Законът предвижда различни форми на обучение на учениците (дневна, вечерна, задочна, индивидуална, самостоятелна, дистанционна, комбинирана, както и дуална система – чрез работа). Тези форми се избират от ученика в съответствие с чл. 12, ал. 2 ЗПУО – за малолетните – от техните родители, а за непълнолетните – от ученика, но със съгласието на родителя (чл. 106–107 ЗПУО).

Постъпването на учениците в държавните и общинските училища става на местата, определени с училищния, държавния и допълнителния държавен план-прием. Условието и редът за приемане и преместване на учениците от I до XII клас включително се определят с държавния образователен стандарт за организацията на дейностите в училищното образование, а за училищата по изкуства, култура и спорт – от наредби, издадени от съответните министри. При преместването си учениците от I до VII клас включително не полагат приравнителни изпити, а тези от VIII до XII клас включително – при разлика в училищните учебни планове на приемащото училище или училището, от което ученикът се премества (чл. 142–148 ЗПУО).

При неизпълнение на задължението за записване на детето в задължително училищно образование, което съгласно чл. 53 от Конституцията и чл. 8, ал. 2 ЗПУО е задължително до навършване на 16-годишна възраст, родителите носят административнонаказателна отговорност (чл. 347, ал. 1 ЗПУО).

### **5. Сътрудничество и взаимодействие между родителите и образователната институция (чл. 208 ЗПУО)**

Глава 10 ЗПУО е озаглавена „Родители“. Тя се открива с разпоредбата на чл. 208, която има принципно значение за цялата съвкупност от отношения между учителите и ръководството на образователната институция, от една страна, и родителите – от друга.

Важни са употребените в текста на разпоредбата думи – сътрудничество и взаимодействие. Според Българския тълковен речник *сътрудничество* е помагане в работата някому, поддръжка, подкрепа и помощ<sup>11</sup>. Следователно най-напред трябва да отбележим, че от двете страни се очаква именно това – взаимна помощ и подкрепа

---

<sup>11</sup> Андрейчин, Л., Л. Георгиев, Ст. Илчев, Н. Костов, Ив. Леков, Ст. Стойков, Цв. Тодоров. Български тълковен речник. 4. доп. и прераб. изд. С.: Наука и изкуство, 2015, с. 953.

в образователния процес, който съгласно чл. 3, ал. 1 ЗПУО включва образование, възпитание и социализация на децата и учениците.

Формите на сътрудничеството и взаимодействието са примерно изброени в чл. 208, ал. 1 ЗПУО:

– индивидуални консултации – както по инициатива на образователната институция, така и по искане на родител (вж. по-долу, т. 4.1.);

– родителски срещи – родителите са длъжни да участват в такива срещи (чл. 210, т. 6 ЗПУО);

– обучения;

– всеки път, когато конкретна ситуация или поведение на детето/ученика го прави необходимо.

Средствата за това сътрудничество са също примерно изброени (вж. чл. 208, ал. 2 и 3 ЗПУО). Най-важен е бележникът за кореспонденция (на практика отначало обикновен, а после и ученически бележник), но ако родителят има електронна поща или съответната паралелка – електронен дневник – и по електронен път. На много места самите родители разменят телефоните си или електронните си адреси, някъде вече се създават и страници в социалните мрежи, за да могат взаимно да се осведомяват или да разменят мнения по повод възникнали проблеми в групата/класа или в образователната институция.

## ***6. Други права и задължения на родителите по чл. 209 и 210 ЗПУО***

### **6.1. Право и задължение за информиране и консултиране (чл. 209, т. 1–5 и чл. 210, ал. 1, т. 3, 6 и 7 ЗПУО)**

От една страна, родителят има право да получава периодично и своевременно информация за успеха и развитието на своето дете, за неговото поведение и приобщаването му към общността, включително и най-малко веднъж годишно да получава информация, подкрепа и консултиране във връзка с кариерното ориентиране и с личностното развитие на детето. Наред с информацията, получавана чрез училищния бележник или по електронен път, родителите имат право да се срещат с ръководството на съответната образователна институция, да присъстват и да бъдат изслушвани при решаване на важни за тяхното дете въпроси (напр. в производството по налагане на санкции – вж. по-долу, т. 7). Родителите имат право да се запознаят с училищния учебен план или с педагогическата система в детската градина. Същевременно те мо-

гат както пряко – упражнявайки правото си по чл. 209, т. 7 ЗПУО, така и косвено – чрез своите представители в обществените съвети, да съдействат за развитието на съответната образователна институция.

От друга страна, родителите са задължени редовно да се осведомяват за успеха, развитието, образованието и приобщаването към съответната общност на своите деца. Те са длъжни да участват в родителските срещи, както и да се отзовават на покана от учител, директор или друг педагогически специалист и да се явят в училището в подходящо за двете страни време.

**6.2. Право да избират и да бъдат избирани в обществените съвети на образователната институция (чл. 209, т. 6 ЗПУО)** – вж. по-горе, т. 3.2.

**6.3. Право да изразяват мнение и да правят предложения за развитие на образователната институция (чл. 209, т. 7 ЗПУО)**

Законът не уточнява формата, в която трябва да бъдат споделени мненията и направени предложенията, нито пред кого. Вероятно законодателят е искал да предостави на родителите по-широка свобода. Затова може да се приеме, че тези мнения и предложения може да бъдат направени устно и писмено, пред различни лица – пред ръководството на съответната образователна институция, пред обществения съвет, на родителска среща и други подобни. Все пак препоръчително е критиката да бъде съпроводена с конкретни предложения, а ако се споделят мнения, до които биха могли да имат достъп и странични лица – например чрез социалните мрежи, да се говори с уважение за образователната институция.

**6.4. Задължение да осигуряват редовното присъствие на детето в задължителното предучилищно образование, съответно на ученика в училище (чл. 210, ал. 1, т. 1 ЗПУО)** – това задължение е съвкупност от няколко взаимосвързани задължения, сред които:

1) да осигурят присъствието на детето (ученика) за началото на учебните занимания в съответната образователна институция през целия период на предвиденото по закон учебно време в съответствие с избраната от родителите според чл. 67 и чл. 102 ЗПУО форма на организация на учебния процес в детската градина или училището.

Както посочих по-горе, задължителното предучилищно и задължителното училищно образование се организират в учебни години. Задължителното по закон учебно време за детските градини е от 15 септември до 31 май на следващата година, а за учениците – от 15 (за спортните училища – от 1) септември до края на съответната

учебна година, определен от държавния образователен стандарт. Министърът на образованието и науката определя началото и края на ученическите ваканции (освен лятната) и неучебните дни. След уведомяване на регионалното управление по образованието право да определя неучебни дни има и кметът на общината, а за неучебни, но присъствени дни – и директорът на училището. Неучебни са и дните, през които училището е затворено с предписание на компетентен по закон орган (вж. чл. 63, 64, 101, 104 и 105 ЗПУО);

2) да предотвратят неоправданите отсъствия от детска градина/училище – тук е уместно да напомним едно важно родителско задължение по чл. 125, ал. 3 СК – упражняване на постоянен надзор по отношение на малолетното дете и подходящ контрол на поведението на непълнолетното дете;

3) по аргумент за противното от разпоредбата на чл. 199, ал. 3 ЗПУО – да осигурят изпълнение от страна на ученика на задължението да се яви в училище в облекло и вид, които съответстват на училищния правилник. Ако това задължение не бъде спазено, ученикът се отстранява от училището до отпадане на основанието за отстраняване, предприемат се дейности за мотивация и се уведомява родителят (чл. 199, ал. 3 и 4 ЗПУО).

При изпълнението на това задължение за родителя важи изискването на чл. 125 СК – да не използва насилие спрямо детето или методи, които уронват достойнството му.

При неизпълнение на това задължение от родителите е предвидена административнонаказателна отговорност (чл. 347, ал. 2 ЗПУО).

### **6.5. Задължение да спазват правилника на съответната образователна институция и да съдействат за спазването му от страна на детето или ученика (чл. 210, ал. 1, т. 4 ЗПУО)**

Особено важно е да се изтъкне тук ролята на личния пример не само на родителя, но и на целия персонал в институцията – педагогически и непедагогически. Не чрез насилие, а чрез убеждение и въздействие, съответни на личностните и възрастовите особености на детето/ученика, ще се постигнат най-добри резултати.

Друг конкретен пример за нарушение на училищния правилник е посочен в чл. 199, ал. 2 ЗПУО – когато ученикът възпрепятства провеждането на учебния процес. Тогава учителят може да го отстрани до края на учебния час. В тези случаи отново се предприемат дейности за мотивация и за преодоляване на проблемното поведение и се уведомява родителят (чл. 199, ал. 4 ЗПУО).

Законът предвижда осъществяване на определени дейности за превенция на тормоза и насилието, както и за мотивация и преодоляване на проблемното поведение, подчинени на общата училищна политика. Тези дейности се изработват самостоятелно от училищната общност (чл. 185–186 ЗПУО). Според конкретната необходимост осъществяването на някои от тези дейности може да става и в тясно сътрудничество с родителите на включените в тези дейности ученици.

Наред с училищния правилник, всяко училище трябва да има и етичен кодекс на училищната общност, който се публикува на интернет страницата на училището (чл. 175 ЗПУО).

### **6.6. Задължение за участие в изграждането на навици за самоподготовка като част от уменията за учене през целия живот (чл. 210, ал. 1, т. 5 ЗПУО)**

Каква е ролята на родителите в изграждането на навици и умения за самоподготовка на децата и учениците? Най-напред именно родителят най-добре познава личностните особености на детето, неговите склонности и наклонности. Затова добре е още по време на задължителното предучилищно обучение той да наблюдава отблизо как детето се справя с поставените изисквания и да му помогне да се научи да редува интелектуалните занимания с физически упражнения и друга почивка. С годините тези грижи ще се променят – по-големи за учениците, които срещат трудности с усвояването на учебния материал, по-малки за онези, които се справят лесно с уроци и домашни работи.

Тук е мястото отново да обърна внимание на значението на училищната занималня, която често неоправдано се подценява<sup>12</sup>. Обстоятелството, че през последните години се създадоха толкова много частни занимални и различни учебни курсове през ваканциите – поне в гр. София, показва, че така се отговаря на една важна обществена и образователна необходимост. От една страна, традиционният модел на грижи за децата от страна на по-възрастни близки е подложен на тежки изпитания поради увеличаващата се пенсионна възраст, вътрешната миграция и външната емиграция. От друга страна, все повече родители са принудени да работят на различни места, да търсят допълнителна работа и през почивните дни, което обективно намалява възможностите им да прекарват достатъчно време с децата си и да следят отблизо тяхното развитие.

---

<sup>12</sup> Според мен крачка в правилната посока е професионалното изравняване на възпитателите в занималните с останалите учители – съгласно § 27, ал. 2 ПЗР ЗПУО заварените към влизането на закона лица на длъжността „възпитател“ в полуинтернатната група се преназначават на длъжността „учител“.

Затова в каква степен родителите ще участват в изграждането на учебни навици на своите деца, включително и навици за самоподготовка, зависи преди всичко от самите родители и тяхното отношение към образованието на техните деца. Както посочих по-горе, един от принципите на новия образователен закон е ангажираността на родителите и другите заинтересовани страни и диалогът с тях по въпросите на образованието.

## **7. Представителство и попечителско съдействие в производството по налагане на санкции по гл. 9, раздел III ЗПУО**

### **7.1. Видове санкции (чл. 199, ал. 1 ЗПУО):**

- забележка (т. 1);
- преместване в друга паралелка в същото училище (т. 2) – не се прилага, когато това налага промяна на профила, професията или специалността (чл. 200, ал. 1 ЗПУО);
- предупреждение за преместване в друго училище (т. 3);
- преместване в друго училище (т. 4) – налага се за тежки и системни нарушения (чл. 200, ал. 4 ЗПУО);
- преместване от дневна в самостоятелна форма на обучение (т. 5) – налага се за тежки и системни нарушения и се прилага за ученици, навършили 16-годишна възраст (чл. 200, ал. 2 и 4 ЗПУО).

### **7.2. Принципи при налагане на санкциите**

1) За всяко нарушение може да бъде наложена само една от санкциите по чл. 199, ал. 3 ЗПУО. Допустимо е обаче наред със санкциите да се налагат и мерките по чл. 199, ал. 2 и 3 ЗПУО (отстраняване от учебен час или училище), които бяха разгледани по-горе в т. 6.5 и т. 6.6. (чл. 201, ал.1 ЗПУО);

2) При определяне на санкциите се отчитат видът и тежестта на нарушението, причините и обстоятелствата, при които е извършено, както и възрастните и личностните особености на ученика (чл. 201, ал. 2 ЗПУО). По изключение санкции не се налагат на ученици, чието поведение е резултат от увреждане или нарушение на здравето, посочено в медицински документи (чл. 200, ал. 5 ЗПУО);

3) Срочност на санкциите – те се налагат до края на учебната година. Когато санкциите по чл. 199, ал. 1, т. 2–5 ЗПУО са наложени до 30 учебни дни преди края на

втория срок, те влизат в сила от началото на следващата учебна година (чл. 202 ЗПУО);

4) За ученика с наложена санкция се осигуряват дейности за превенция и преодоляване на проблемното поведение (чл. 199, ал. 5 ЗПУО).

### **7.3. Производство по налагане на санкциите**

Новост в ЗПУО е предвиденото производство по налагане на изброените в чл. 199, ал. 1 ЗПУО санкции. Най-общо може да се каже, че това е особено производство по издаване и обжалване на индивидуални административни актове, предвидено в специален закон. По неуредените въпроси се прилага Административнопроцесуалният кодекс, а на основание препаращащата разпоредба на чл. 144 АПК – и Гражданският процесуален кодекс.

За откриването на процедурата директорът задължително уведомява родителя, а за най-тежките санкции по чл. 199, ал. 1, т. 3–5 ЗПУО – и съответните териториални структури за закрила на детето (чл. 204, ал. 1 ЗПУО). Ако детето е поставено под настойничество/попечителство, уведомява се съответно неговият настойник или попечител.

В производството по налагане на санкции малолетният ученик се представлява от родителя или от оправомощено от родителя лице (няма пречка да бъде и адвокат), а непълнолетният ученик извършва действията лично, но със съгласието на родителя (чл. 204, ал. 2 ЗПУО).

Независимо от възрастта ученикът има право да бъде изслушан или писмено да даде обяснение относно фактите и обстоятелствата, свързани с конкретното нарушение. Изслушването се извършва в присъствие на психолог или педагогически съветник (чл. 204, ал. 3 ЗПУО). Използваният израз „има право“ означава, че ученикът не е задължен да даде обяснения, но би трябвало да се приеме, че непоискването на обяснения е съществено процесуално нарушение и само на това основание издадената заповед трябва да бъде отменена (вж. чл. 146, т. 3 АПК).

Родителят има право да присъства на изслушването и да изрази мнение. Участието на родителя в производството по налагане на санкциите става при условия и по ред, определени с държавния образователен стандарт за приобщаващото обучение (чл. 204, ал. 4 ЗПУО). Този стандарт определя и конкретните условия и ред за налагане на санкциите по чл. 199 ЗПУО.

Санкциите се налагат със заповед на директора на училището: тези по чл. 199, ал. 1, т. 1 и 2 ЗПУО – по предложение на класния ръководител, а останалите – по

предложение на педагогическия съвет в 14-дневен срок от направеното предложение (чл. 203, ал. 1 и чл. 205, ал. 1 ЗПУО). В заповедта се посочват видът на санкцията, срокът и мотивите за налагането ѝ (чл. 205, ал. 2 ЗПУО).

В 3-дневен срок от издаването ѝ заповедта се съобщава на ученика и на неговия родител, а когато е наложена санкцията по чл. 199, ал. 1, т. 4 ЗПУО – и на началника на регионалното управление на образованието (чл. 205, ал. 3 ЗПУО).

Според препращащата разпоредба на чл. 205, ал. 4 ЗПУО при условията и по реда на АПК заповедта на директора на училището може да бъде обжалвана по административен ред пред органите по чл. 259, ал. 1 ЗПУО:

– министъра на образованието и науката – актовете на директорите на училищата по чл. 43 ЗПУО, държавните неспециализирани училища, духовните училища и други институции от системата на образованието (т. 1);

– министъра на културата – актовете на директорите на училищата по културата (т. 2);

– министъра на младежта и спорта – актовете на директорите на държавните спортни училища (т. 3);

– началника на регионалното управление на образованието – актовете на директорите на частните и общинските училища и на общинските центрове за специална образователна подкрепа (т. 5).

При обжалването по административен ред на заповедите на директорите на училища пред органа по чл. 259 ЗПУО се прилагат правилата на дял II, гл. 6 АПК<sup>13</sup>.

Актовете на органа по чл. 259, ал. 1 ЗПУО подлежат на обжалване по съдебен ред по реда на дял III АПК при спазване на правилата за родова и местна подсъдност, уредени в чл. 132 и 133 АПК (чл. 295, ал. 5 и чл. 259, ал. 3 ЗПУО)<sup>14</sup>.

Няма да разглеждаме по-подробно производството по административно и съдебно обжалване на заповедите на директорите на училища, тъй като очакваме бъдещата съдебна практика да уточни дали в тези производства се прилагат всички разпоредби на АПК, или само някои от тях. Допустимо ли е например при подадена жалба директорът на училището сам да оттегли издадената заповед (вж. чл. 91 АПК)? Могат ли страните по административното производство – директорът на училището и ученикът (представяван от своя родител или с негово попечителско съдействие) да

<sup>13</sup> По тези въпроси вж. напр. Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс – коментар. С.: Сиела, 2006, 194–270.

<sup>14</sup> Вж. напр. Пенчев, К. и др. Цит. съч., 271–412.

сключат административно споразумение и какво би могло да бъде неговото съдържание (вж. чл. 20 и чл. 178 АПК)?

За представителството на страните в тези производства на основание чл. 18, ал. 1 ГПК се прилага общият ред по гл. 5 ГПК. Малолетните ученици се представляват от техните законни представители – родители и настойници, а непълнолетните извършват действията лично, но със съгласието на своите родители или попечители. Същите правила важат при упълномощаването на представител на ученика – най-често адвокат.

Поради строго личния характер на производството за налагане на санкциите ми се струва неподходящо да се използва допълнителната възможност по чл. 18, ал. 2 АПК – представителство от други граждани или организации въз основа на писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа.

**7.4. Вписване на влезите в сила санкции** – наложените с влязла в сила заповед на директора санкции се отразяват в ученическата книжка, в личния картон и в бележника за кореспонденция на ученика. Когато е наложена санкцията „преместване в друго училище“, ученикът продължава обучението си при условия и по ред, определени със заповед на началника на регионалното управление на образованието (чл. 206, ал. 1 и 2 ЗПУО).

**7.5. Заличаване на наложените санкции** – санкциите се заличават с изтичане на срока, за който са наложени, или предсрочно по реда, по който са наложени. Това се отбелязва в ученическата книжка и в личния картон на ученика (чл. 207, ал. 1 и 3 ЗПУО).

По желание на ученика след заличаване на санкциите по чл. 199, ал. 1, т. 2 и 4 ЗПУО той може да продължи обучението си в паралелката или в училището, в което е преместен (чл. 207, ал. 2 ЗПУО).

\*\*\*

Настоящата статия няма претенцията да даде отговор на всички въпроси относно основните права и задължения на родителите, уредени в Закона за училищното и предучилищното образование. Предстои приемане и на предвидената в закона подзаконова нормативна уредба, която ще уточни, а може би и ще промени някои от предложените тълкувания. С интерес очакваме и новата съдебна практика по закона.

Все пак ми се струва подходящо още с влизането на закона в сила да бъдат очергани, макар и най-общо, основните права и задължения на родителите във връзка с образованието на техните деца, за да бъдат подготвени за предстоящите промени.

Като майка на ученичка в столично училище бих се радвала, ако изложеното от мен представлява интерес не само за колегите адвокати, но и за широк кръг родители на деца в предучилищна и училищна възраст.