

СТАНОВИЩЕ

на Фондация „Тръст за социална алтернатива“

относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование, № 52-654-01-104/23.07.2026 г.

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Фондация „Тръст за социална алтернатива“ (ТСА) работи за пълноценното и равнопоставено участие в образованието на деца и ученици от бедни семейства, малцинствени общности и малки населени места. Настоящото становище е изготвено въз основа на дългогодишната работа на организацията и нейните партньори в областта на достъпа до образование, апробирането на методики за преподаване на българския като втори език (какъвто той е за около 1/3 от децата и учениците в България по неофициални данни на МОН¹), подготовката на учителите, преодоляването на училищната сегрегация и изграждането на приобщаваща училищна среда.

КРАТКО РЕЗЮМЕ НА СТАНОВИЩЕТО

Подкрепяме целта държавата да гарантира целенасочена езикова подкрепа на децата и учениците, които не владеят български език на равнище, позволяващо им да учат пълноценно. Подкрепяме и необходимостта училището да развива ценности, отношения и компетентности за живот в демократично и многообразно общество. Но в същото време бихме искали да обърнем внимание, че част от предложените средства за постигането на тези цели в настоящия вид на законопроекта могат да доведат до забавяне, отделяне, стигматизация и санкциониране на деца, преди системата да е гарантирала необходимата качествена и адаптирана подкрепа.

Особено тревожни са възможността недостатъчното владение на български език да доведе до повтаряне на клас, формалното оценяване и документиране на езиковото равнище, дистанционната езикова подготовка, неясният модел на подготвителния езиков клас, както и разширяването на санкциите спрямо родители, без предварително да е гарантиран реален достъп до образование. Въпроси повдига и въвеждането на задължителен самостоятелен учебен предмет „Добродетели и религии“ в предложения вид.

Законопроектът се стреми да отговори на реални проблеми: част от децата постъпват в училище, без да владеят достатъчно езика, на който трябва да учат; училището не винаги успява да развива ценности и общност; отсъствията прекъсват образователни траектории. Загрижеността ни възниква там, където потребността от подкрепа може да се превърне във фиксиран праг, отделяне, повтаряне или санкция. Смятаме, че е нужна и цялостна оценка на реформата от 2016 г., на причините за неравните резултати и на готовността на системата да приложи новите мерки.

¹ „Расте броят на първокласниците, за които българският не е майчин език“ Достъпно на: <https://btvnovinite.bg/bulgaria/raste-brojat-na-parvoklasnicite-za-koito-balgarskijat-ne-e-majchin-ezik.html>

Езикът на училището не се овладява в рамките на един срок или една учебна година. Езиковите компетентности се развиват в продължение на няколко години, чрез всички учебни предмети, като изискванията към тях се усложняват с всеки следващ образователен етап. Затова трябва да се установява действителната необходимост на всяко дете, а не да се правят изводи от неговия майчин език или произход. Необходими са предварително проверени и съобразени с възрастта инструменти, които проследяват изходното равнище, напредъка и положените усилия спрямо възрастта и образователния етап, а не спрямо статичен праг за клас или срок. Резултатът трябва да води до индивидуален план, подготвени учители и специалисти и подкрепа по всички предмети. Недостигането на определено равнище следва да води до по-интензивна подкрепа, а не до оценка, трайно вписване в образователните документи или повтаряне на класа. Подготвителният езиков клас трябва да бъде мост към общата класна стая, без да забавя или отделя детето, а дистанционното обучение не може да замести присъствената работа.

Правото на образование започва преди прага на училището. То включва не само наличието на училище и учител, но и транспорт, хранене, учебници, материали, безопасна среда, качествено обучение и всичко необходимо, за да може ученикът да бъде фокусиран върху обучението си, а не как да се справи с бариерите от дома до класната стая. Преди да санкционира родители за отсъствия, държавата трябва да е изпълнила отговорността си да отстрани тези пречки. Семейството е партньор в образователния процес, но не може да замести институциите или подготвените специалисти.

Ценностите също не започват и не завършват с отделен учебен час. Те се усвояват чрез поведението на учителите, справедливостта на правилата, отношенията в училище и реалното участие на учениците. Затова предложението за предмет „Добродетели и религии“ поражда опасение, че ценностното образование може да бъде сведено до още един набор от учебно съдържание. Религиите имат място в светското училище като предмет на познание, но следва да се изучават обективно, критично, плуралистично и неконфесионално, при пълно зачитане на свободата на съвестта.

В следващите раздели тези въпроси са разгледани подробно, с данни, правни и педагогически основания и конкретни предложения за промени в законопроекта. Общият принцип е установената необходимост да води до навременна и качествена подкрепа, а не до отделяне, забавяне или санкциониране на детето.

ПОДРОБНА ПОЗИЦИЯ

1. Необходима е цялостна реформа, а не сбор от частични мерки

От мотивите към законопроекта не става достатъчно ясно защо се предприема именно тази частична законодателна промяна, а не цялостна реформа, основана на оценка на изпълнението на ЗПУО след 2016 г. Законопроектът събира в един нормативен акт езиковата подкрепа, подготвителните класове, повтарянето, санкциите за родители и новия предмет „Добродетели

и религии“, но не представя обща логика, която да свързва тези мерки с основните причини за неравните образователни резултати.

Не са достатъчно изяснени:

- конкретните проблеми, които всяка от мерките трябва да реши;
- данните, върху които стъпва изборът на предложените решения;
- разгледаните алтернативи и причините те да бъдат отхвърлени;
- необходимият брой подготвени учители и специалисти;
- наличието и валидирането на диагностичните инструменти;
- осигуряването на учебници, помагала и методически ресурси;
- финансовото и кадровото обезпечаване във всяко училище;
- показателите, чрез които ще се измерват качеството, напредъкът и въздействието;
- рисковете от сегрегация, стигматизация и непряка дискриминация.

Това е особено съществено на фона на заключенията на ОИСР. Реформата от 2016 г. вече е въвела компетентностна учебна програма, насочена към знания, умения и ценности, приложно учене и по-добро съобразяване с потребностите на учениците. Основният проблем е разрывът между замислената и реално преподаваната програма. Учители и директори продължават да я възприемат като прекалено предписваща; липсва достатъчно практическа подкрепа за преподаване и оценяване на компетентности; преподаването остава предимно учителицентрирано и съсредоточено върху предаването и възпроизвеждането на знания. ОИСР препоръчва по-добро съгласуване на учебната програма, педагогическите практики и оценяването, както и по-силна подкрепа за учителите и междупредметното сътрудничество ([OECD, 2025](#)).

Затова преди въвеждането на нови предмети, санкции и основания за повтаряне е необходима цялостна оценка на изпълнението на действащата реформа и на въздействието на предложените мерки. Нужна е обща програма за качество, равнопоставеност и реален достъп до образование, която да обхваща учебните програми, оценяването, подготовката на учителите, езиковата подкрепа, училищната сегрегация, социално-икономическите бариери и отговорността на институциите за резултатите.

2. Езиковата подкрепа трябва да бъде право, а не механизъм за подбор и санкциониране

2.1. Необходимо е ясно определение за достатъчно владение на български език

Понятието „достатъчна степен на владение на български език“ не трябва да остава неопределено. Предлагаме в закона или в съответния държавен образователен стандарт да бъде записано, че това е:

функционално владение на езика на училището на равнище, което позволява на детето или ученика не само да общува в ежедневни ситуации, но и да разбира учебни инструкции и текстове, да изразява знанията си устно и писмено, да участва пълноценно в образователния процес и да усвоява предвидените за възрастта и етапа компетентности.

Разговорното общуване не е равнозначно на владение на учебния и академичния език. Съветът на Европа подчертава, че за образователен успех учениците трябва да овладеят не само всекидневния разговорен език, но и езиковите разновидности, чрез които се преподават математика, природни науки, история и останалите учебни предмети ([Council of Europe, Languages of Schooling](#)).

В предходното си становище ТСА предложи езиковата подкрепа да бъде разглеждана като структурен и дългосрочен процес, преминаващ през три взаимосвързани равнища: начален комуникативен, учебен и академичен език. Тя трябва да бъде призната като право на детето, а не като временна компенсаторна мярка или условие за преминаване в следващ клас ([ТСА, 2025](#)).

2.2. Подкрепата трябва да се основава на установена потребност, а не на майчиния език

Майчиният език, различен от българския, не означава автоматично, че детето не владее достатъчно български. И обратно – обстоятелството, че българският е посочен като майчин език, не гарантира функционално владение на езика на равнище, съответстващо на възрастта.

Практиката ни показва това и на терен – входяща диагностика за обучение на учители, работещи с ученици с различен от българския майчин език, установи съществени разлики в степента на владение на български език между отделните училища, като анализът показва, че тези разлики се обясняват основно от училищния и преподавателския контекст, а не от пол, клас или майчин език.

Затова достъпът до езикова подкрепа трябва да се определя чрез реално установена потребност, а не чрез етническа принадлежност, гражданство, майчин език или предварително определена групова характеристика. Общите цели и високите очаквания трябва да бъдат еднакви за всички деца, а интензивността и продължителността на подкрепата да бъдат съобразени с индивидуалното им начално равнище.

Подходящо решение е кратко универсално установяване на езиковите и комуникативните потребности на всички деца при ключови преходи – при постъпване в задължително предучилищно образование, в първи клас и при включване в българската образователна система след обучение в друга държава. Задълбочена езикова диагностика следва да се провежда само при установена потребност.

Така ще се избегне както пропускането на деца, които се нуждаят от подкрепа, така и ненужното отделяне на деца само защото говорят друг език в семейството си.

2.3. Необходим е валидиран, възрастово и езиково чувствителен диагностичен подход

Методът за установяване на езиковото равнище е решаващ. Сегашните подходи не разпознават достатъчно рано и последователно езиковите потребности в предучилищния и началния училищен етап.

Диагностиката следва:

- да бъде адаптирана към възрастта и образователния опит на детето;
- да измерва разбирането, говоренето и функционалното използване на езика, а не само писмената грамотност;
- в предучилищна и ранна училищна възраст да бъде предимно устна, визуална, игрова и основана на наблюдение в реални ситуации;
- да отличава езиковата необходимост от липсата на предметно знание, специфична образователна необходимост или ограничен предходен достъп до образование;
- да бъде културно и езиково чувствителна и предварително валидирана с различни групи деца;
- да се прилага от обучен специалист, включително специалист по български като втори език, съвместно с учителите, които работят с детето;
- да води до конкретен план за подкрепа, а не до етикет, оценка или санкция.

Не е достатъчно езиковото развитие да се отчита единствено в рамките на педагогически ситуации или чрез общото оценяване по български език и литература. Необходимо е входящо установяване на равнището и периодично проследяване на напредъка чрез съпоставими, но не механично повтарящи се форми на инструмента.

Разработеният с участието на ТСА, Заедно в час“ и „ЕдюкАрт“ наръчник „Интегрирана езикова подкрепа на ученици с майчин език, различен от българския“ също поставя определянето на входящото езиково равнище като начална точка на подкрепата и препоръчва проследяване на изходящото равнище. Наръчникът подчертава, че езиковата диагностика и подкрепа не са задача само на учителя по български език, а изискват участието на всички учители ([Новикова и Михайлова, 2021](#)).

Насоките на UNESCO и UNICEF за оценяване на многоезични ученици също изискват инструментите да документират действителните умения и ресурси на детето и да отчитат ученето в цялата учебна програма, а не да превръщат владението на доминиращия език в единствен измерител на знанията ([UNESCO и UNICEF, 2024](#)).

2.4. Езиковата подкрепа трябва да продължава във всички етапи и учебни предмети

Езиковата необходимост не приключва с края на подготвителния клас, началния етап или допълнителните часове по български език. С напредването на ученика езикът на учебните предмети става по-сложен и изисква овладяване на нови понятия, граматични конструкции, текстови жанрове и начини за аргументация.

Затова в закона трябва ясно да се предвиди, че езиковата подкрепа:

- започва възможно най-рано, включително в предучилищното образование;
- продължава във всеки следващ образователен етап, докато е налице установена необходимост;
- се осъществява както чрез специализирани занимания, така и в редовните учебни часове;
- е част от преподаването по всички учебни предмети, а не само по български език и литература;
- се актуализира според напредъка на детето и нарастващата сложност на учебното съдържание;
- използва майчиния език и знанията, придобити в семейството и общността, като ресурс за учене.

Майчиният език не трябва да бъде разбран като пречка. Чрез него детето вече е изградило понятия, знания и когнитивни връзки, върху които може да бъде надградено усвояването на българския език. Подкрепата за многоезичието не конкурира овладяването на българския, а може да го улесни.

2.5. Квалификацията трябва да обхване всички начални учители и постепенно всички учители

По отношение на предложените промени в чл. 47 не е достатъчно да бъде предвидено училищата да разполагат с възможност да организират езикова подготовка. Необходимо е всички начални учители да придобият базови компетентности за разпознаване на езикови потребности и за езиково подкрепящо преподаване.

В подготовката и продължаващата квалификация на учителите следва да бъдат включени задължителни модули по:

- усвояване и преподаване на български като втори език;
- езиково подкрепящо преподаване по различните учебни предмети;
- работа в многоезична и мултикултурна среда;
- прилагане и интерпретиране на диагностични инструменти;
- използване на майчиния език и семейното знание като образователен ресурс;
- разпознаване на стереотипи, предразсъдъци и понижени очаквания към учениците;
- партньорство със семействата, без прехвърляне върху тях на професионалната отговорност на училището.

Наред с базовата подготовка на всички учители е необходимо да бъде регламентиран професионален профил на учителя или специалиста по български като втори език, да се създадат квалификационни програми и да се осигури методическа подкрепа. Еднократните обучения не са достатъчни. Необходими са супервизия, професионални учещи общности, наблюдение на практиката и възможности учителите да планират съвместно.

ТСА вече развива подобни подходи чрез програмите „Разбираш ли езика на училището?“, „И аз говоря български“ и „Заедно в пъстър свят“. Този опит показва, че устойчивата промяна изисква едновременно методически умения и работа с нагласите на педагогическите специалисти².

2.6. Подготвителният езиков клас не трябва да забавя детето спрямо връстниците му

Необходимо е изрично да се гарантира, че включването в подготвителен езиков клас или група няма да доведе до автоматично забавяне на детето с една учебна година спрямо връстниците му само поради недостатъчно владение на български език.

Целта на езиковата подкрепа трябва да бъде бързо и устойчиво затваряне на установената разлика чрез интензивна, адаптирана и качествена работа. Не е приемливо цената за липсата на системна готовност да бъде платена от детето чрез отделяне, забавяне или ограничаване на достъпа до общото учебно съдържание.

Ако бъде запазена възможността за подготвителен езиков клас, законът трябва да гарантира, че:

- той не представлява допълнителна задължителна година преди първи клас;
- продължителността се определя индивидуално и се преразглежда периодично;
- детето запазва връзка и участва в дейности със своята възрастова група;
- преминаването към обучение с връстниците се извършва веднага щом подкрепата позволява това;
- не се създават трайно обособени езикови или етнически паралелки;
- напредъкът се измерва спрямо индивидуалното изходно равнище и възможността за участие в ученето;
- организацията не се използва като заместител на езиково подкрепящото преподаване в редовните часове.

2.7. Дистанционната езикова подготовка не трябва да бъде самостоятелна форма

Не препоръчваме дистанционната езикова подготовка като допустима самостоятелна форма и предлагаме тази възможност да отпадне от законопроекта.

² „Осмисляне на нагласите“ Достъпно на: <https://socialachievement.org/bg/kakvo-pravim/novini/osmisljane-na-naglasite/606/>.

Дистанционното обучение на малко дете, което все още не разбира достатъчно езика на преподаване, предполага постоянно присъствие на подготвен възрастен, който да обяснява задачите, да поддържа вниманието и да съдейства при използването на технологията. Това прехвърля съществена част от отговорността върху родителя, независимо от неговите езикови умения, образование, време, достъп до техника и личен ресурс.

Семейството е партньор и значим образователен ресурс, но не може да замества подготвения учител и отговорността на държавата. Цифровите ресурси могат да допълват присъствената подкрепа, но не и да я заменят.

2.8. Напредъкът трябва да се проследява, без да се превръща във формална оценка

Деца и учениците, включени в езикова подготовка, не следва да получават цифрова или качествена оценка, която влияе върху сročния или годишния им успех. Не подкрепяме и вписването в официални удостоверения и свидетелства на категорични определения от типа „владее“ или „не владее достатъчно български език“.

Подобно вписване:

- превръща диагностичната информация в траен административен етикет;
- може да създаде понижени очаквания у бъдещи учители и училища;
- носи риск от стигматизация;
- не отразява динамичния характер на езиковото развитие;
- няма необходима функция при удостоверяването на завършен образователен етап.

Информацията за напредъка и оставащите потребности е необходима основно на учителите, специалистите, детето и неговото семейство. Тя трябва да се съдържа в индивидуален профил или план за езикова подкрепа, да има диагностична и педагогическа функция и да не влияе върху общия успех.

Целта не е учениците да бъдат оценявани за това, че се нуждаят от подкрепа, а да получат необходимите езикови средства, за да учат наравно със своите връстници.

2.9. Допълнителният инструмент по чл. 124 не трябва да се превръща във второ изпитване

По отношение на предложените изменения в чл. 124 не става ясно защо е необходимо използването на допълнителен инструмент за диагностициране на езиковото равнище, след като ученикът вече не е постигнал очакваните резултати по български език.

Преди въвеждането на ново изпитване трябва да бъде отговорено на следните въпроси:

- Кой определя очакваното равнище и чрез какви измерими показатели?
- Инструментът оценява ли езиковата компетентност, или възпроизвежда общото оценяване по български език?

- Как се отличава езиковата необходимост от пропуски, произтичащи от некачествено или прекъснато обучение?
- Кой има право да прилага и интерпретира инструмента?
- Как е валидиран той за деца с различен езиков, културен и образователен опит?
- Каква подкрепа следва от резултата и в какъв срок?
- Как се проверява дали детето действително е получило качествена и адаптирана подкрепа?
- Как се предотвратяват повторното изпитване, стресът и стигматизацията?

Не следва по презумпция да се приема, че подкрепата е била предоставена качествено само защото е предвидена в закона или е отбелязана в училищна документация. Необходимо е да бъдат наблюдавани не само присъствието и броят на проведените часове, а подготовката на специалиста, използваните методи, адаптираните материали, интензивността на работата и действителният напредък на детето.

3. Недостатъчното владение на български език не трябва да води до повтаряне на клас

Не намираме за обоснована възможността ученик в първи клас да повтаря въз основа на заключение, че не владее български език на равнище за ефективно усвояване на компетентностите, заложили в държавния образователен стандарт.

При недостатъчно езиково равнище отговорът на системата трябва да бъде по-интензивна и по-добре адаптирана подкрепа, а не задържане на детето. Решение за повтаряне не може да се основава изцяло или решаващо на езиков диагностичен инструмент.

Предложената мярка създава сериозен риск от непряка дискриминация. Формално неутрално правило може да засегне непропорционално деца от определени езикови и етнически малцинства, особено ако системата не е доказала, че им е предоставила своевременна, качествена и съобразена с техните потребности подкрепа. Европейските стандарти приемат, че непряка дискриминация може да е налице и без доказано намерение, когато обща мярка поставя определена група в особено неблагоприятно положение ([Директива 2000/43/ЕО](#); [ЕСПЧ, Ръководство по чл. 14 и Протокол №12](#)).

Повтарянето е проблематично и от педагогическа гледна точка. Европейската комисия го определя като скъпа и обичайно неефективна мярка, която може да засили влиянието на социално-икономическия произход, да доведе до стигматизация, отчуждаване от училището и по-висок риск от отпадане ([European Commission, 2026](#)).

Данните на PISA 2022 също изискват предпазливост към санкционните решения. Едва 47% от 15-годишните ученици в България достигат поне базовото второ равнище по четене, което означава, че 53% остават под него. Това е системен проблем, засягащ много по-широк кръг ученици от децата с майчин език, различен от българския ([OECD, 2023](#)).

Тези данни не трябва да бъдат представяни като доказателство за неспособност на децата. Те показват необходимост от промяна в учебното съдържание, педагогическите практики, оценяването и подкрепата. Системата трябва първо да докаже, че е осигурила подходящо обучение, преди да приписва неуспеха на отделния ученик.

Предлагаме разпоредбите, допускащи повтаряне поради недостатъчно владение на български език, да отпаднат. Установената езикова потребност трябва да води до индивидуален план, интензивна присъствена подкрепа, работа във всички предмети, осигуряване на подходящи материали и регулярно проследяване на напредъка.

Езиковите компетентности се развиват непрекъснато и нямат единна, статична крайна точка. Овладяването на учебния и академичния език е продължителен процес, който протича в рамките на няколко години и се развива успоредно с нарастващата сложност на учебното съдържание. Поради това следва да се проследяват напредъкът спрямо изходното равнище, устойчивото участие и положените усилия от страна на детето, а не само достигането на еднократно определен праг. Езиковите компетентности не трябва да се измерват чрез фиксирана рамка, обвързана с конкретен клас, учебен срок или година, а чрез контекстуална и развиваща рамка, съобразена с възрастта, образователния етап, езиковия опит на детето и конкретните комуникативни и учебни задачи, с които то трябва да се справя. Учебната година е административна единица за организация на образователния процес, а не самостоятелен показател за овладяването на знания, умения и нагласи. Следователно недостигането на предварително определено езиково равнище в края на една учебна година не трябва да води до нейното повтаряне, а до актуализиране и засилване на индивидуалната езикова и педагогическа подкрепа.

4. Преди санкции държавата трябва да гарантира реален достъп до образование

По отношение на предложените изменения в чл. 347 смятаме, че санкционирането не може да предхожда изпълнението на задълженията на държавата.

Реалният достъп до образование не се изчерпва с наличието на училищна сграда, записването на детето или формалното наличие на учител. Той включва:

- училище на достижимо разстояние или безплатен и безопасен транспорт;
- транспортно разписание, съобразено с началото и края на учебния ден;
- възможност ученикът да участва в целия учебен ден и в извънкласни дейности;
- поне едно пълноценно хранене в училище;
- всички необходими учебници, помагала, материали и пособия по общообразователните, профилираните и професионалните предмети;
- достъп до цифрови устройства и свързаност, когато те са необходими;
- безопасна, уважителна и недискриминационна среда;

- езикова и педагогическа подкрепа, съобразена с потребностите;
- образование с приемливо и равностойно качество;
- подкрепа при преходите между образователните етапи;
- реална възможност за участие, напредък и успешно завършване, а не само формално присъствие.

Това разбиране съответства на рамката 4А на Комитета на ООН по икономически, социални и културни права: образованието трябва да бъде налично, достъпно, приемливо и приспособимо към потребностите на учениците ([CESCR, 1999](#)).

Изследванията на ТСА показват, че формално безплатното образование продължава да включва значителни финансови и логистични бариери. Разходите за транспорт, храна, учебници и материали ограничават участието и избора на училище и се отразяват непропорционално върху семействата с ниски доходи ([ТСА, 2022](#)).

Проучването „Пътят на българското средно образование – с различна (не)проходимост за всеки ученик и семейството му“ разглежда достъпа едновременно като физическа възможност за достигане до училище, включване в неговата социална среда и приемане сред връстниците. То показва, че отдалечеността може да бъде не само физическа, но и социална, и да се превърне в причина за прекъсване на образованието ([ТСА, 2024](#)).

Второто издание на проучването установява, че безплатният транспорт не достига до всички ученици в изследваните области, а когато се използва обществен транспорт, неподходящото разписание може да води до закъснения, пропускане на последните часове и невъзможност за участие в извънкласни дейности. Безплатното хранене в училище остава рядко изключение, а учебниците и материалите по професионална и профилирана подготовка продължават да бъдат значителен разход за много семейства ([ТСА, 2025a](#)).

Практическият опит на програмата „Равен шанс“ показва и обратното: когато конкретните финансови бариери бъдат премахнати, учениците постигат високи резултати. За дванадесет години чрез програмата са подкрепени над 1700 ученици с транспорт, учебници, наеми и други образователни потребности. Над 95% от участниците приключват успешно учебната година, а 95% от подкрепените дванадесетокласници завършват средно образование и полагат успешно държавните зрелостни изпити ([ТСА, 2024](#)).

Неравенствата не могат да бъдат отделени от социално-икономическия контекст. През 2024 г. 35,1% от децата в България са били в риск от бедност или социално изключване – най-високият дял в Европейския съюз ([Eurostat, 2025](#)). Същевременно чрез Европейската гаранция за детето България е поела ангажимент да осигури на децата в нужда ефективен и безплатен достъп до качествено образование, училищни дейности и поне едно здравословно хранене всеки учебен ден ([Съвет на ЕС, 2021](#)).

Затова преди налагането на санкция трябва да е документирано, че институциите са:

1. установили конкретните причини за отсъствията;
2. разговаряли с детето и семейството и са ги включили в изработването на решение;
3. осигурили транспорт, храна, учебници, материали и необходимата подкрепа;
4. проверили за езикови, здравни, социални, жилищни и административни препятствия;
5. предложили подходяща организация на учебния процес;
6. координирали действията на училището, общината, социалните и другите компетентни институции;
7. оценили дали самото училище предоставя безопасно и качествено образование.

Санкцията може да бъде единствено крайна, индивидуално обоснована и пропорционална мярка. Държавата не може да санкционира дете или родител за последиците от препятствия, които самата тя не е отстранила.

Семействата трябва да бъдат разглеждани като партньори и носители на знания и ресурси, а не като предполагаема причина за неуспеха. Партньорството с тях обаче не освобождава държавата от отговорността да гарантира правото на образование в неговата цялост.

5. Езиковата подкрепа не трябва да създава нови форми на сегрегация

Законопроектът не разглежда достатъчно риска подготвителните езикови класове и групи да се превърнат в нов механизъм за трайно отделяне на деца от малцинствени общности, бежанци, мигранти или завърнали се от чужбина семейства.

Езиково обособена група може да бъде оправдана единствено като краткосрочна, гъвкава и интензивна форма, съчетана с участие в общата образователна среда. Тя не трябва да води до създаване на паралелна образователна траектория с по-ниски очаквания и ограничен достъп до учебното съдържание.

В по-широк план не може да има политика за равен достъп, която не включва училищната сегрегация. Необходимо е да бъдат адресирани както концентрацията на ученици от малцинства и бедни семейства в училища с ниски резултати, така и концентрацията на привилегирани ученици в малък брой селективни училища. И двата процеса раздалечат образователните траектории и възпроизвеждат социалните неравенства.

Инвестициите в сегрегирани училища трябва да бъдат трансформиращи, обвързани с ясни показатели за качество, високи очаквания, привличане и задържане на подготвени учители, промяна на педагогическите практики и план за постепенно преодоляване на сегрегацията. Финансирането не трябва да нормализира трайното отделяне или по-ниското качество.

6. Ценностното образование не се изчерпва с нов предмет „Добродетели и религии“

Подкрепяме необходимостта училището целенасочено да развива ценности, нагласи и умения за съвместен живот. Не считаме обаче, че тази необходимост може да бъде удовлетворена

устойчиво единство чрез добавянето на нов задължителен самостоятелен предмет „Добродетели и религии“.

ЗПУО и сега определя образованието като процес на обучение, възпитание и социализация, поставя духовно-нравственото развитие, гражданската компетентност и националното самосъзнание сред неговите цели и едновременно утвърждава светския характер на образованието и недопускането на налагане на религиозни доктрини.

Още по-съществено е, че реформата от 2016 г. вече е въвела компетентностна учебна програма, която трябва да развива знания, умения и ценности. Според ОИСР проблемът е в нейното прилагане: продължава фокусът върху покриването на съдържание, предаването на знания и нормативното оценяване, докато приложните и трансверсалните компетентности и междупредметното сътрудничество остават недостатъчно развити ([OECD, 2025](#)).

В този контекст новият предмет носи риск ценностното образование отново да бъде превърнато в отделен корпус от определения, правила и знания за възпроизвеждане, вместо в компетентност, отношение и всекидневна практика.

Сравнителният анализ на ОИСР не извежда един-единствен успешен модел. В някои системи има предмети по етика или морално образование, а в други темите са интегрирани междупредметно. Общото е, че ценностите се формират в цялата образователна екосистема: чрез учебното съдържание, педагогическите практики, отношенията с учителите и връстниците, училищната култура, семейството и реалните възможности за участие ([OECD, 2021](#)).

Същата логика следва Референтната рамка на Съвета на Европа за компетентности за демократична култура. Ценностите, нагласите, уменията, знанията и критичното разбиране се развиват едновременно чрез учебната програма, педагогиката, оценяването, подготовката на учителите, управлението, ученическото участие и общоучилищния подход ([Council of Europe, 2018](#)).

Практическият опит на ТСА потвърждава това разбиране. Програмата „Заедно в пъстър свят“ работи с нагласите на учителите, стереотипите, идентичността, принадлежността и отношенията в образователната среда. Само в едно национално обучение, проведено съвместно с фондация „Просвета“, са участвали над 3800 учители. Подходът не отделя многообразието и ценностите в самостоятелен час, а ги свързва с ежедневното поведение на учителя и с усещането на всяко дете, че е прието, ценено и подкрепено ([ТСА, 2024a](#)).

Затова предлагаме вместо нов задължителен предмет да бъде разработена национална рамка за ценностно образование, която да обхваща:

- очаквани компетентности по образователни етапи;
- интегриране на ценностите във всички учебни предмети;
- педагогически практики, основани на участие, диалог и критическо мислене;
- подготовка на учителите за работа по спорни обществени теми;

- недискриминационни правила и справедливи дисциплинарни практики;
- ученическо самоуправление и реално участие във вземането на решения;
- училищна култура на уважение, принадлежност и високи очаквания;
- партньорство със семействата и местните общности;
- механизми за оценяване на училищната среда, а не формално оценяване на „добродетелността“ на детето.

7. Религиите могат да бъдат предмет на познание, но не и средство за индоктринация

Религията има легитимно място като предмет на познание в светското училище. Учениците трябва да имат възможност да разбират ролята на религиите и нерелигиозните убеждения в историята, културата, изкуството и съвременните общества.

Съществува обаче съществена разлика между преподаване за религиите и убежденията и обучение в определена религия. Международните стандарти изискват задължителното образование, свързано с религия и етика, да бъде обективно, критично, плуралистично и свободно от индоктринация. Това изискване е утвърдено както в принципите от Толедо на OSCE/ODIHR, така и в практиката на Европейския съд по правата на човека ([OSCE/ODIHR, 2007](#); [Folgerø and Others v. Norway, 2007](#)).

Предложеният избор между конфесионални и неконфесионална програма не решава изцяло въпроса за свободата на съвестта, защото самият предмет остава задължителен. Изборът между варианти вътре в задължителен предмет не е равнозначен на свободен избор дали детето да участва в конфесионално или религиозно образование.

Особено внимание изисква и предложеното обвързване на допустимите конфесионални програми с дела на самоопределилите се към дадено вероизповедание при последното преброяване. Подобен праг може да постави по-малките вероизповедания в неравностойно положение и да превърне численото мнозинство в критерий за упражняване на свободата на религията.

Необходимо е също да се гарантира, че:

- децата и родителите няма да бъдат принуждавани пряко или косвено да разкриват религиозната си принадлежност;
- няма да се създава натиск за избор на програмата на мнозинството;
- неконфесионалната програма ще бъде налична във всяко училище независимо от броя на заявителите я;
- съдържанието ще представя религиозни и нерелигиозни светогледи сравнително и равнопоставено;

- учителите ще бъдат подготвени да преподават спорни и чувствителни теми без проповядване;
- няма да се допуска оценяване на личните убеждения, религиозността или моралната идентичност на ученика;
- ще съществува действителна възможност за освобождаване от конфесионално обучение без неблагоприятни последици.

Поради тези причини предлагаме разпоредбите за задължителния предмет „Добродетели и религии“ да отпаднат и въпросът за ценностното и религиозното образование да бъде подложен на отделен, задълбочен и широко представителен процес на обществено обсъждане.

8. Конкретни предложения

Фондация „Тръст за социална алтернатива“ предлага:

1. В закона да бъде въведено ясно определение за функционално владение на езика на училището – равнище, което позволява не само общуване, но и пълноценно учене.
2. Правото на езикова подкрепа да се основава на индивидуално установена потребност, а не на майчин език, етническа принадлежност, гражданство или миграционен статус.
3. Да се въведе кратко универсално установяване на езиковите потребности при ключови образователни преходи, последвано от специализирана диагностика само когато е необходимо.
4. Диагностичният инструмент да бъде предварително валидиран, възрастово, културно и езиково чувствителен и прилаган от обучени специалисти.
5. Резултатът от диагностиката да води до индивидуален план за подкрепа, а не до формална оценка, етикет, документално отбелязване или санкция.
6. Езиковата подкрепа да бъде гарантирана във всички образователни етапи и учебни предмети, докато е налице установена потребност.
7. В чл. 47 да бъде предвидена задължителна базова квалификация за всички начални учители, а постепенно и за учителите по останалите предмети, за работа в многоезична среда и езиково подкрепящо преподаване.
8. Да бъде създаден професионален профил на специалиста по български като втори език и да се осигурят устойчиви програми за обучение, супервизия и методическа подкрепа.
9. Подготвителният езиков клас да не води до автоматично забавяне с една година и да не се превръща в трайно отделена образователна траектория.

10. Дистанционната езикова подготовка да отпадне като допустима самостоятелна форма. Цифрови ресурси могат да се използват само като допълнение към присъствената работа.
11. Учениците в езикова подготовка да не получават оценка, която влияе върху срочния или годишния успех.
12. Езиковото равнище да не се вписва като категорична оценка в официалните удостоверения и свидетелства за завършен етап.
13. Да отпадне възможността ученик да повтаря клас поради недостатъчно владение на български език. Установената необходимост трябва да води до по-интензивна подкрепа.
14. Преди прилагането на допълнителен инструмент по чл. 124 да бъдат регламентирани неговата цел, валидност, начин на прилагане, квалификацията на специалистите и последващата подкрепа.
15. Санкциите по чл. 347 да се прилагат само като крайна и пропорционална мярка, след като институциите документално са доказали, че са отстранили финансовите, транспортните, езиковите, социалните и педагогическите препятствия пред участието.
16. В закона или държавния образователен стандарт да бъде въведено определение за реален достъп до образование, включващо наличност, физическа и финансова достъпност, приемливо качество, приспособимост, безопасна среда, пълноценно участие, напредък и завършване.
17. Да бъдат гарантирани безплатен транспорт, съобразен с учебното разписание, хранене, учебници, помагала и материали по всички предмети за децата, които не могат да си ги осигурят.
18. Да бъдат въведени изрични гаранции, че езиковите класове и групи няма да създават или задълбочават училищната сегрегация.
19. Разпоредбите за задължителния предмет „Добродетели и религии“ да отпаднат.
20. Да бъде разработена обща национална рамка за ценностно образование, основана на междупредметен и общоучилищен подход, подготовка на учителите, ученическо участие и партньорство със семействата.
21. Когато религиите и убежденията са част от задължителното образование, те да се преподават сравнително, обективно, критично, плуралистично и неконфесионално, при пълно зачитане на свободата на съвестта.

22. Преди приемането на измененията да се извърши цялостна оценка на въздействието, включително върху децата от езикови и етнически малцинства, бедни семейства, малки населени места, бежанци, мигранти и мобилни семейства.
23. Да бъдат определени измерими критерии за готовността на системата: валидирани инструменти, подготвени специалисти, учебни ресурси, устойчиво финансиране, механизми за контрол на качеството и независимо проследяване на резултатите.

Заклучение

Подкрепата за владение на български език е необходима и закъсняла политика. Тя обаче ще бъде успешна само ако бъде изградена като право на детето и като отговорност на цялата образователна система. Езиковата потребност не трябва да се превръща в основание за отделяне, забавяне, оценяване или повтаряне. Тя трябва да задейства своевременна, професионална и адаптирана подкрепа.

По същия начин ценностите не могат да бъдат устойчиво изградени само чрез един нов учебен предмет. Те се учат чрез съдържанието, отношенията, поведението на възрастните, справедливостта на училищните правила, участието на учениците и начина, по който училището приема различието.

Не на последно място, държавата не може да изисква присъствие и да санкционира семейства, без да е гарантирала реалните условия детето да достигне до училището, да остане в него, да участва пълноценно, да учи и да завърши.

Затова призоваваме законопроектът да не бъде приеман в предложения вид. Необходимо е спорните разпоредби да бъдат оттеглени и преработени в рамките на по-цялостен, основан на данни и права процес с участие на учители, деца, родители, университети, граждански организации и специалисти по български като втори език.

Фондация „Тръст за социална алтернатива“ заявява готовност да участва в този процес със своя експертен опит, изследвания и практически модели.

При въпроси или интерес към сътрудничество, можете да се свържете с нашия Програмен директор „Образователни възможности и постижения“ Огнян Исаев на имейл oisaev@tsa-bulgaria.org.

Основни използвани източници

Council of Europe (2018) *Reference Framework of Competences for Democratic Culture*, Vols. 1–3. Strasbourg: Council of Europe. Достъпно на: <https://www.coe.int/en/web/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture>.

Council of Europe (n.d.) *Languages of Schooling*. Достъпно на: <https://www.coe.int/en/web/platform-plurilingual-intercultural-language-education/languages-of-schooling>.

European Commission (2026) 'Repeating a school year entrenches socio-economic inequality'. Достъпно на: <https://education.ec.europa.eu/resources-and-tools/data-and-analysis-on-education-and-skills/key-trends-in-education/repeating-school-years>.

European Court of Human Rights (2007) *Folgerø and Others v. Norway*, Application no. 15472/02, Judgment of 29 June 2007. Достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81356>.

Eurostat (2025) 'Children at risk of poverty or social exclusion'. Достъпно на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.

OECD (2021) *Embedding Values and Attitudes in Curriculum: Shaping a Better Future*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/aee2adcd-en>.

OECD (2023) *PISA 2022 Results, Country Note: Bulgaria*. Paris: OECD Publishing. Достъпно на: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/bulgaria_29d65f4b-en.html.

OECD (2025) *Education and Skills in Bulgaria*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac0229da-en>.

OSCE/ODIHR (2007) *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*. Warsaw: OSCE/ODIHR. Достъпно на: <https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/c/e/29154.pdf>.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999) *General Comment No. 13: The Right to Education*. E/C.12/1999/10. Достъпно на: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999>.

UNESCO and UNICEF (2024) *Guidance for the Classroom-Based Assessment of Multilingual Learners: Assessing Languages, Literacies and Learning Across the Curriculum*. Достъпно на: <https://www.unesco.org/en/articles/guidance-classroom-based-assessment-multilingual-learners-assessing-languages-literacies-and>.

Съвет на Европейския съюз (2021) Препоръка (ЕС) 2021/1004 за създаване на Европейска гаранция за детето. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32021H1004>.

Новикова, А. и Михайлова, В. (2021) *Интегрирана езикова подкрепа на ученици с майчин език, различен от българския: наръчник за учители*. София: Интернационална асоциация „ЕдюкАрт“, фондация „Заедно в час“ и Фондация „Тръст за социална алтернатива“. Достъпно на: <https://socialachievement.org/web/files/richeditor/dokumenti/Naruchnik-Ezikova%20podkrepa-%20%282%29.pdf>.

Тръст за социална алтернатива (2022) *„(Не)видимите социално-икономически бариери пред достъпа до задължително училищно образование: нормативна уредба, политики и практики“*. Достъпно на: <https://socialachievement.org/web/files/richeditor/dokumenti/NE-vidimite-Soc.Barieri.pdf>.

Тръст за социална алтернатива (2024) „Пътят на българското средно образование – с различна (не)проходимост за всеки ученик и семейството му“. София: TCA. Достъпно на: <https://socialachievement.org/web/files/richeditor/header/PATYAT%20NA%20BALGARSKOTO%20SREDNO%20OBRAZOVANIE%20%282024%29.pdf>.

Тръст за социална алтернатива (2024a) ‘Децата имат нужда от учители, готови да водят смели разговори за многообразието’. Available at: <https://socialachievement.org/bg/kakvo-pravim/novini/decata-imat-nujda-ot-uchiteli-gotovi-da-vodjat-smeli-razgovori-za-mnogoobrazieto/494/>.

Тръст за социална алтернатива (2025) *Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование*. Available at: <https://socialachievement.org/web/files/richeditor/dokumenti/Statement-TSA-ZPUO.pdf>.

Тръст за социална алтернатива (2025a) „Пътят на българското средно образование – с различна (не)проходимост за всеки ученик и семейството му 2.0“. София: TCA. Available at: https://socialachievement.org/web/files/richeditor/dokumenti/Mapping_access_education_report_BG_FINAL_compressed.pdf.