

UNIFICATION OF INSTITUTIONS IN BULGARIA IN THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN EDUCATIONAL MODEL FOR SCOPE AND DETENTION OF STUDENTS IN THE EDUCATIONAL SYSTEM

Abstract: The aim of the European Union's education policies for school education is member states to strengthen their national identity, priorities and specificities. These policies prioritize the collaborative community education models, knowledge, skills and competences regulated in the Union's strategic educational framework. The idea in their realization is for the member states of the European Union to support each other by developing their educational systems in the postmodern realities of acute demographic crisis, big migratory pressure and marked disinterest and neglecting the learning process, both by children and by their parents. The present paper aims to present as a priority the unified normative acts of our national legislation related to the measures for joint work of the institutions on the scope and retention in the educational system of children and students in obligatory preschool and school age.

Keywords: educational system, modernization of education, European and national legal educational acts, educational institutions

Authors information:

Rumen Vasilev

lawyer, assistant, PhD,
Department of Social Activities,
Faculty of Medicine,
Trakia University - Stara Zagora
✉ rumvas2003@yahoo.com
🌐 Bulgaria

Vesela Mareva

PhD student
Department of Social Activities,
Faculty of Medicine,
Trakia University - Stara Zagora
✉ vesela.mareva@gmail.com
🌐 Bulgaria

Развитието на националната образователна система и нейните ценности във време на глобализиране на обществата, на несекващи мигрантски потоци, на социална, морална и демографска криза в тях налага необходимостта от засилено взаимодействие и колаборация между всички държавни институции. Образованието има ключова роля за предотвратяването и разрешаването на конфликтите и кризите, за укрепването на социалния стабилитет и демократичните ценности, за опазването на човешките права, за разрешаването на споровете и за развитието на процесите на социалното сближаване. То винаги ще има значима роля за укрепване на гражданското общество, за развитие на толерантността и гражданската ангажираност в него и за устойчивото му развитие, защото подпомага развитието на нацията, на межкултурния диалог и културното многообразие, толерира етносната и верска търпимост, като елементи от социалния стабилитет на държавата.

За обществата в кризи, във военни конфликти и тези в преход, каквото е и нашето в посткомунистическия си период на изграждане и укрепване на демократичните ценности, образованието и борбата с преждевременно напусналите училище трябва да се превърне в основна национална политика.

Проблемът с тази категория и с непостъпващите в националната образователна система застрашително нарасна през последните няколко години. Генезисът на явлението е резултат от социалнополитическата и икономическата криза в глобален, европейски и национален мащаб, макар че трудно можем да определим кризата в обществото ни като продукт или функция на общоевропейската криза, но във всички случаи са твърде сходни.

Моралният разпад и деидентификацията на личността, сригът на моралните и етичните норми в еднаква степен важат както за европейското, така и за националното пространство. Дори повече, светът е в период на глобална криза и тя показва разпад не само на личностните и моралните ценности, дълбочината на кризата показва разпад на политическия морал и повсеместно нарушаване на правата на човека.

В опит да се намерят корените на проблема се констатира, че сригът на държавно регулирания пазар доведе до много високо ниво на безработица, което лиши от постоянни доходи огромна част от населението. Хиляди семейства се оказаха без или с ниски доходи, в резултат на което децата в тях напуснаха и продължават да напускат, а някои не са и посещавали училище. В икономически аспект това са основните проблеми, които породиха образователната криза по отношение на обхвата и задържането в училищата на подлежащите на обучение.

В социален аспект множество деца се оказаха в риск поради факта, че родителите им в търсене на работа в трети страни изправиха семействата си пред противоречия, конфликти и разпад. Родителска дезинтересираност по отношение на образованието на децата поради продължителното отсъствие от дома доведе до увеличаване на противообществените прояви и престъпленията, извършени от малолетните и непълнолетните. В негативна посока се промени битието на учениците, техните ученически навици, като се появиха множество проблеми, свързани с усвояване на учебното съдържание и с бягствата от училище. Породи се продължаваща ученическа дезинтересираност към учебния процес и перманентно увеличаващ се брой отсъствия от учебни занятия от огромна маса ученици. В днешните реалности няма фактор, който да мотивира голяма част от подлежащите на обучение деца и да ги задържи в образователната система, а това има сериозни последици не само за тяхното личностно развитие, а и за бъдещото развитие на образователната система и икономиката ни.

Образоването и образователният процес са продукти на социума и са същностна част от настоящето, но много повече съставна част от бъдещето, като елементи от интелектуалното и икономическото развитие. Без тях няма да има просперитет и следователно икономически и социален растеж. Резултатът от кризата в обществото изправи днешната държава пред много сериозния проблем за драстично намаляващия брой на учениците в страната ни, не като резултат само от демографския сриг, а и като резултат от непосещаване и задържане в училищната мрежа.

Тези тревожни проблеми в образователната ни система мултиплицират бъдеща безработица, бедност и социално изключване на множество граждани, мултиплицират потенциален социален сриг на икономическото развитие. В този аспект намесата на държавата е повече от задължителна чрез прилагането на необходимите правни мерки от националната правна рамка и от европейското правно пространство, които да разрешат този проблем.

От правна гледна точка законодателството в страната ни е разписало конституционните норми в чл. 53, ал. 1, според които:

- Всеки има право на образование;
- Училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително.

Състоянието на обществото ни и кризите в него изправиха законодателя пред предизвикателството да потърси и създаде в отговор на тяхното влияние върху образователната система и спазвайки конституционните норми, нов закон за правен акт.

Така беше създаден изцяло новият Закон за предучилищното и училищното образование, с който по смисъла на § 6 т. 1, ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г. отмени съществуващия Закон за народната просвета, който от своя страна също припознаваше съществуващите конституционни текстове по отношение на задължителната образователна възраст.

Дълбочината на националните проблеми и кризата в обществото по отношение на образованието имат еднакъв генезис с тази в страните от Европейския съюз. В този смисъл единният инструментариум при решаването на общите ни проблеми е заложен още в

Лисабонската стратегия, която афишира общностните образователни приоритети като еднопосочни за страните членки на съюза. Стратегията се превръща в общ стандарт, в единен инструментариум, очертаващ подхода за работа на националните институции в борбата с ранното отпадане на учениците от училище или тяхната дезинтересираност към него. Тя поставя високи цели пред страните от общността, изисквайки „... не само радикална промяна на европейската икономика, но и сериозна програма за модернизация на образователните системи и системите на социално осигуряване“ и декларира, че „... през 2010 Европа трябва да бъде лидер по отношение на качеството на своите системи за образование и обучение“.

През 2001 г. в изпълнение на стратегията Европейският съвет за образование за първи път прие общи цели, които трябва да бъдат постигнати през 2010 г. от системите за образование и обучение. Една година по-късно Европейският съвет за образование и Европейската комисия приеха 10-годишна работна програма, която да се осъществи чрез отворения метод на координация, а Европейският съвет утвърди целите и ги превърна в нова стратегическа рамка на сътрудничеството в областта на образованието и обучението между държавите членки на ЕС. Основните приети цели, които трябваше да бъдат достигнати до 2010 г., бяха следните:

- Повишаване на качеството и ефективността на системите за образование и обучение в Европейския съюз;
- Осигуряване на достъп на всички граждани на Европейския съюз до образование и обучение;
- Отваряне на образователната към другите световни системи.

По късно през 2004 г. Европейската комисия предложи страните членки и бизнес средите да концентрират вниманието си при прилагането на националните стратегии в изпълнение на Лисабонската стратегия в 6 стратегически области:

- Развитие на партньорства;
- Задълбочен анализ на образователните нужди;
- По-високи публични и частни инвестиции в образованието;
- Достъп до образователни възможности;
- Оценяване на образованието;
- Въвеждане на качествен контрол.

Лисабонската стратегия е създадена за реализиране на икономическите реформи в Европа и продължава да бъде доразвивана и надграждана с нови нормативни актове. През февруари 2002 г. Съветът на Европа и Европейската комисията по образование към Европейския съвет приеха „Детайлизирана работна програма за осъществяване на целите на общото и професионално образование в Европа“. През месец март на същата година в Барселона Европейският съвет призова към общо четири допълнителни мерки в сферата на образованието, сред които и мярката за „...насърчаване на европейското измерение в образованието и неговото интегриране, до 2004 г., към основните умения на учениците“, а конференцията в Никозия на образователните министри от страните членки на Европейския съюз през 2003 г. бе посветена на обучението и квалификацията на учителите и преподавателите в образователната система. В периода до 2017 г. множество нормативни актове са създадени като продължаващи Лисабонската стратегия в частта и за образованието относно моделите на страните членки, приложими по обхвата на подлежащите на обучение и задържането им в училищната среда.

През януари 2011 г. Европейската комисия в съобщение до Европейския парламент, Съвета на Европа, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите представи „Мерки за справяне с преждевременното напускане на училище“, а през юни същата година се прие и Препоръката на съвета на Европа относно политиките за намаляване на преждевременното напускане на училище (2011/С 191/01), където са разписани правните определения на следните понятията:

- *преждевременно напускане на училище* - за лицата, които напускат системата на образование и обучение след завършването на основно образование или по-ниска

образователна степен и които вече не участват в никаква форма на образование или обучение;

- *преждевременно напускащи училище* - за лицата между 18 и 24 години, завършили едва основно образование или по-ниска образователна степен, които вече не участват в никаква форма на образование или обучение.

Необходимостта от правната им формулировка даде възможност на страните членки от съюза да ги припознаят и разпишат в своите национални актове. През 2011 г. в Европейския парламент бе внесено Предложение за приемане на резолюция относно справяне с преждевременното напускане на училище, което очерта: характеристиките на преждевременното напускане на училище, необходимостта от индивидуализиран подход, споделената отговорност на заинтересованите институции относно задържането в образователната система, различните подходи на учене, решенията за предоставяне на втори шанс, т.е. за реинтеграция, анализ на националните образователни системи и възможностите за трудовата заетост.

Идеята на всички нормативни актове в европейското образователно пространство е да подкрепят отговорностите на всяка една от страните членки за образователните си системи, като едновременно подпомагат и подкрепят общоевропейските норми и общите образователни предизвикателства, каквито са ниската раждаемост и застаряващите общества, недостигът на умения на работната сила, развитието на технологиите и глобалната конкуренция.

Общеевропейското образователно пространство, идентифицирано чрез стратегия „Образование и обучение 2020“, като правна рамка за сътрудничество в областта на образованието и обучението, е документът, който определи насоките на Европейския съюз в образователната сфера за периода от 2010 г. до 2020 г. Стратегията определя четири общи цели на Европейския съюз до края на периода в търсене на отговор за предизвикателствата пред националните образователни системи, които са:

- превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност;
- подобряване на качеството и ефективността на образованието и обучението;
- утвърждаване на равнопоставеността, социалното сближаване и активното гражданско участие;
- разгръщане на творчеството и новаторството, включително предприемчивостта, на всички равнища на образование и обучение.

Тя формулира няколко кратки и ясни цели, които следва да се превърнат в приоритети за отделните национални системи:

- *най-малко 95% от децата (от 4 години до задължителната училищна възраст) да са обхванати от системата на образование в ранна детска възраст;*

- *делът на 15-годишните с недостатъчни познания по четене, математика и природни науки да е под 15 %;*

- *делът на преждевременно напусналите системите за образование и обучение на възраст 18-24 години да е под 10 %;*

- *най-малко 40% от хората на възраст 30-34 години да са завършили някаква форма на образование над средното;*

- *поне 15% от възрастните да участват в дейности за учене през целия живот;*

- *най-малко 20% от завършилите някаква форма на образование над средното и 6% от хората на възраст между 18 и 34 години с първоначална професионална квалификация да са учили или стажували известно време в чужбина;*

- *делът на работещите дипломирани лица (на възраст 20-34 години, които са завършили най-малко гимназиален етап на средното образование преди 1-3 години), да бъде поне 82%.*

Тези образователни показатели са политическите ангажименти на страните от Европейския съюз за постигане на целите на стратегията, за изпълнението на които Комисията на Европейския съюз разработи и публикува в последователност следните документи:

„Училищата през 21 век“ – 2007 г., „Ключови компетентности за учене през целия живот - Европейска референтна рамка“ – 2007 г., „Европейска квалификационна рамка“ - 2008 г., „Нови умения за нови работни места“ – 2008 г., „Ключови умения в променящия се свят“ - 2009 г.

От една страна тези документи посочват пътя на страните членки в опит да запазят националните си образователни ценности, като се включат в общите усилия за реализиране на „интелигентния растеж“, чрез повишаване нивата на знанията, уменията и компетенциите на учениците със сериозно и упорито учене. От друга страна целите на показателите в Стратегията са пряко свързани с елементите на т. н. „приобщаващ растеж“, което означава че от обучените, образованите и квалифицираните млади хора се очаква да навлязат свободно и да се реализират на пазара на труда, като се отдалечат трайно от групата на трайно безработните.

Според автора изводите, които се налагат от съществуващите европейски нормативни актове, свързани с реализирането на общоевропейската образователна политика, са свързани с много по-активното институционално ангажиране и пряко участие на институциите от страните членки с отношение към образователния процес.

Настоящата разработка няма за цел да прави анализ на причините, водещи до преждевременно напускане на училище от младите хора, както и да анализира процесите на негативно влияние поради липсата на образование върху тях. Но част от тях можем да потърсим в широкия социален спектър, свързани с индивидуалното личностно решение за развитие, с условията в семейната среда, с влиянието на родителите (ако и доколкото ги има в семейството), с бедността и икономическите причини, водещи само и единствено до оцеляването на семейството, както и с трайната безработица. Нека не забравяме, че съществуват и чисто етностни причини, свързани с невъзможността за задържане на децата в училищната среда поради т. н. ранни бракове, с цялата относителност на този израз.

Тези констатации водят до невъзможност за личностно и кариерно развитие, както и отдалечаване от обсега на реалния пазар на труда.

В периода от приемането на страната ни в европейското семейство досега за реализиране на европейските образователни политики като цяло и в частност по отношение предотвратяването на преждевременното напускане на училище, страната ни е приела и множество свои актове.

Настоящата разработка акцентира върху модела за единоедействие на институциите по прилагане на европейските образователни изисквания, в който аспект са намерили място двата новоприети национални нормативни акта:

- приетият нов Закон за предучилищното и училищното образование в сила от 01.08.2016 г.;
- приетият с Решение №373 от 05.07.2017 г. на Министерския съвет Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.

От правна гледна точка новоприетите нормативни актове, разположени в националното ни правно и образователно пространство, приемаме като рефлексия от европейското право. А процесът за ангажиране на националните институции за съвместна работа по обхвата и задържането в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст разглеждаме като приоритизирана национална политика, осъзната и афиширана като държавна стратегия.

От практикоприложна страна разглеждаме новоприетите правни актове, като необходимост за разрешаване на проблема с безконтролното напускане на образователната система и с възможностите за задържането им в нея.

Същностни по смисъл и съдържание конституционните текстове за задължителното образование, посочени по-горе, са мултиплицирани и в действащия Закон за предучилищното и училищното образование, където в Раздел IV, Право на образование. Задължително предучилищно и училищно образование, в чл. 8, ал. 2 е разписан следният текст: „Училищното образование е задължително до навършване на 16-годишна възраст и започва от учебната година, която е с начало в годината на навършване на 7-годишна възраст на детето“. В изпълнение на

конституционния дух текстове за задължителността на образованието на децата до 16 години на влезлия в сила нов Закон за предучилищното и училищното образование се доразвиват в неговата цялост. Той маркира основните насоки в процеса на работа при новите социални условия, свързани с разрастващата се мигрантска криза, с криза на морала, духа и икономиката.

Детайлите по работата на институциите и полагане на общи усилия в опит да се достигне до всяка личностна причина, довела до непосещаване или до напускане на образователната система, са разработени във втория по степен на значимост новоприет национален нормативен акт, наречен Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.

В този смисъл за първи път в националното ни законодателство, свързано с образованието, са посочени институциите, които в екипна работа следва да решат конкретен проблем. В т. 3 от Механизма са посочени: „Регионалните управления на образованието, на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, на съответната община, на съответната дирекция „Социално подпомагане“ и на съответната областна дирекция/районно управление на Министерството на вътрешните работи. Според спецификата на дейността и изпълняваните дейности в екипите се включват и служители на регионалните служби по заетостта, детска педагогическа стая, районните здравни инспекции и други институции. По предложение на ангажираните институции в екипите могат да бъдат включени и други лица, които работят с институциите по въпросите на обхващането, задържането и интеграцията на децата и учениците.“

Посочени като същностна част от ангажираните институции за обща работа са и „Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, която да предостави на общините и на началниците на регионални управления на образованието информация за децата и учениците в задължителна училищна възраст, които подлежат на обхващане в образователната система, както и Регионалните здравни инспекции за предоставяне при необходимост на нужната медицинска документация.

Формулирани са в детайли дейностите на общите институционални екипи, създадени от представители на посочените по-горе институции, които след съвместна работа да достигнат до всеки проблем в индивидуален план, който е причинил необхващане или напускане на дете от образователната система.

И още нещо многозначимо в този аспект – за всяка една стъпка от дейността на институционалните екипи са разписани категорични срокове за извършване на всички проверки и изработване на констативните протоколи.

В координиращ план, като контролиращи институти, текстът на т. 8. от Механизма сочи: „Министърът на труда и социалната политика, министърът на вътрешните работи, министърът на здравеопазването, министърът на регионалното развитие и благоустройството, председателят на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на непълнолетни и малолетни, кметовете на общини и областните управители осигуряват участието в механизма по т. 1 на подчинените им институции и осъществяват контрол по изпълнението на механизма в рамките на институционалната им отговорност“.

Изброени и разписани са ангажиментите и функциите на ръководителите на всички ангажирани институции.

Моделът за създаване и функциониране на институционалните екипи за установяване на причините за непълнен обхват и за незадържане на децата в училищата, разработен в Механизма, цели да даде ясна представа за точния поименен брой на необхванатите подлежащи на обучение.

Приетите два нови нормативни акта, предмет на настоящата разработка, авторът разглежда като крайно необходими и с висок потенциал по предназначението си.

Разглежда ги като правен модел за единодействие на институциите, ангажирани с прилагането на образователната стратегия на страната ни и като социален инструмент в

подкрепа на прилагането на общоевропейските образователни ценности. Приема нормативните актове като реална основа за бъдещо прилагане и на по-стриктни модели в интерес на общочовешките ценности, каквито са здравеопазването, образованието, опазване на правата на човека и възможностите за реализиране на реалния трудов пазар.

С влизането в сила на тези два новоприети нормативни акта, като същностна част от правната образователна рамка на страната ни, се поставя началото на реално изпълнение на европейските правни модели, наложени в пространството, част от което е и Р България, като член на Европейския съюз.

References:

1. Konstitutzia na R Bulgariya, obn., DV, br. 56 ot 13.07.1991 г., v sila ot 13.07.1991 г.
2. Lisabonska strategiya. Prieta na sreshta na Evropejskiya suvet - 2000 г.
3. Zakon za preduchilishtnoto i uchilishtnoto obrazovanie v sila ot 01.08.2016 г.
4. Mehanizum za suvmestna rabota na institutsiite po obhvashtane i zadurjane v obrazovatelната sistema na detsa i uchenitsi v zaduljitelna preduchilishtna i uchilishtna vuzrast, priet s Reshenie №373 ot 05.07.2017 г. na Ministerskiya suvet.
5. Marinela Mihova, „Образователна политика на Европейския съюз. Проблеми и приоритети”, изд. „Астартa“, Пловдив, 2014 г.
6. Detaylizirana rabotna programa za osushtestvyavane na tselite na obshtoto I profesionalno obrazovanie v Evropa, prieta ot Suveta na Evropa i Evropeyskata komisiya po obrazovanie kum Evropeyskiya suvet prez fevruari 2002 г.
7. Merki za spravyane s prezhdevremennoto napuskane na uchilishte, prieti prez m. yanuari 2011 г. ot Evropeyskata komisiya v suobshtenie do Evropeyskiya parlament, Suveta na Evropa, Evropeyskiya ikonomicheski i socialen komitet i Komiteta na regionite.
8. Preporuka na syveta na Evropa otnosno politikite za namalyavane na prezhdevremennoto napuskane na uchilishte (2011/C 191/01), www.europarl.europa.eu
9. „Uchilishtata prezz 21 vek“ – 2007 г., ec.europa.eu/education/school21/consultdoc_bg.pdf.
10. „Klyuchovi kompetentnosti za uchene prez tsseliya zhivot – Evropeyska referentna ramka“ - 2007 г., Official Journal of the European Union, 30.12.2006, http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TX/PDF/?uri=CELEX:32006H0962&from=EN.
11. „Evropeyska kvalifikatsionna ramka- 2008“, Lyuksemburg 2009 г., ec.europa.eu/eqf/documents?id=33.
12. „Novi umeniya za novi rabotni mesta“ – 2008 г. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568>,
13. „Klyuchovi umeniya v promenyashtiya se svyat“ – 2009 г. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0640:FIN:BG:PDF>.