

До
Красимир Вълчев
Министър на образованието и науката

Относно: проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование

Уважаеми г-н Вълчев,

На основание чл. 27, ал. 1 от Закона за нормативните актове и в нормативно установения срок, Ви предоставям

СТАНОВИЩЕ

от

Фондация за детско развитие “Калейдоскоп” по проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование в частта, касаеща ранното детско развитие

Фондация “Калейдоскоп” подкрепя необходимостта от внасяне на промени в Закона за предучилищното и училищното образование. По отношение на образованието в ранна детска възраст, което полага основите за бъдещ успех на отделните хора и общностите, целите и мерките на законопроекта следва да подсилват функцията на системата за ранно образование и грижа като двигател за обществено развитие и да бъдат насочени към:

- изграждане на холистичен модел за ранно образование и грижа, базиран на детското участие и преживяване;
- премахване на съществуващите бариери пред частните и самоорганизирани услуги за образование и грижа в ранна детска възраст (ОГРДВ);
- преминаване към модел на равноправно субсидиране на държавни и недържавни услуги по избор на семействата, който ще работи за изравняване на неравенствата, вместо за задълбочаването им.

Алармираме както МОН, така и българското общество, че в предложения Проект на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО не е предвидена нито една цел/мярка, предоставяща основни права или насочена към подобряването на качеството и реалната наличност (“*provision*”) и достъпност на висококачествени услуги за образование и грижа в ранна детска възраст — четирите основни стълба, върху които трябва да се изграждат системите за ранно детско развитие и учене в Европейския съюз [1]. В частта, засягаща ОГРДВ, настоящият проект отдалечава България от европейските препоръки за качество и базирани на данни политики за ранно детско развитие.

ПОЗИЦИЯ

Разбирането, че **институции, които не предоставят на практика основните човешки права и правата на детето, са вредни за системата и обществото, е в основата на политиките на ЕС по отношение на образованието и грижата за децата.** Ако спецификите на рамките за качество в образованието следва да се разработват на национално ниво, то **ЕС дефинира като базова предпоставка за качествено ОГРДВ предоставянето на основните човешки права, най-вече правата на детето** – например гарантирането, че децата няма да бъдат поставяни в позицията на обект на пасивно учене и дисциплиниране, а ще развиват умения за живот – с подкрепата на техните семейства, общността и добре подготвени и достатъчно на брой специалисти. [1] [3] [5] Данните за София, Пловдив, Варна, Стара Загора от години показват нарастващ недостиг на местата в детските градини, вследствие на който се стига до масово завишаване на допустимия брой деца в група; влошаване на качеството на работния процес и прегаряне на работещите в институциите. Затвърждаването на една изкривена нормалност, в която групите в големите градове достигат до над 30, в някои случаи и 40 деца, се случва паралелно с невъзможността за отваряне на по-малки групи в малките населени места, където деца в рискови групи нямат достъп до услуги за ОГРДВ или са превозвани до други градове с цената на продължително транспортно време и рискове. От една страна, част от тези неравенствата се запълват успешно от самоорганизирани от общностите услуги като кооперативи, детски центрове, читалищна грижа и др., които се радват на нарастващо доверие от родителите и обществото. От друга – самоорганизираните услуги са обхванати единствено в НАРЕДБА ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ И ИЗПЛАЩАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ ЗА КОМПЕНСИРАНЕ НА РАЗХОДИТЕ, ИЗВЪРШЕНИ ОТ РОДИТЕЛИТЕ ЗА ОТГЛЕЖДАНЕТО И ОБУЧЕНИЕТО НА ДЕЦАТА, КОИТО НЕ СА ПРИЕТИ В ДЪРЖАВНИ ИЛИ ОБЩИНСКИ ДЕТСКИ ГРАДИНИ ИЛИ УЧИЛИЩА ПОРАДИ ЛИПСА НА СВОБОДНИ МЕСТА, без да са припознати като образователни по смисъла на НАРЕДБА № 24 от 10 септември 2020 г. за физическата среда .. и Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, поради което не могат да допринасят за огъвкавяването и разрастването на системата за ОГРДВ.

Считаме, че заключението на Анализа за съответствие с правото на ЕС, ако такъв действително е бил направен, не съответства на реалността. От спешна необходимост е чрез проекта да бъде създадена нова нормативна уредба, която да легитимира и насърчи цялата палитра от частни и публично-частни услуги, които се развиват в българското общество, за да бъде постигнато:

- разширяване и демократизиране на публичната мрежа от заведения за предучилищно образование и грижа;
- партньорство между общините, публично-частните и частните услуги при осигуряването и разпределянето на места за децата в предучилищна възраст по райони;
- разнообразяване на подходите към ранното детско образование;
- осигуряване на реален достъп до различни по вид и начин на управление услуги за ОГРДВ, съобразно насоките на ЕС за изграждане на висококачествени системи за ОГРДВ.

Долуизброените проблеми, които са определящи за българския контекст на западащо образователно качество и нарастващи образователни неравенства, изискват следното синхронизиране на целите и мерките в законопроекта с конкретните препоръки на ЕС за политиките за ранно детско развитие:

- Непредоставени права

*“Докато националните и местните образователни системи трябва да се основават на различните международни договори за правата на човека, целящи да защитят най-добрите интереси на всички деца, **институциите за образование и учебните програми трябва да бъдат ориентирани по такъв начин, че да допринасят за упражняването на всички човешки права от всеки член на обществото.**” [2]*

“...Ето, сега затворете книжките и ще скачаме като зайчета”... Това да му викате “игра”?! Лъжете се. Това не е автентична игра. В последните години ние (б.а. — от Университета) виждаме как децата все повече са уморени и все по-малко имат кога да играят истински, защото плановете ви са препълнени и вие препускате от ситуация в ситуация... Това НЕ е автентична игра и съвсем не развива същите умения за живот в детето.” [3]

Изследването “Визия за децата”, проведено с 12 фокус групи в 10 населени места през 2023 [3], показва, че в България институциите на детската градина и яслата най-често изискват от детето да бъде обект на пасивно учене и послушание; потискат естествените умения за учене и развитие чрез експериментиране, игра и общуване; не съществуват в синергия със семейството, общността и живия свят, а съставляват една реалност, в която изборите и интересите, дори игрите, които детето може да управлява само или да участва в управлението им, са сведени до минимум. **В мотивите, целите и мерките на настоящия проект не откриваме стремеж, системата да бъде демократизирана чрез ориентирането ѝ към участие и реално предоставяне на липсващите права: проблем, който по същество е в основата на всички други обществени кризи, свързвани с държавната образователна система – неграмотност и образователна бедност; задълбочаващи се неравенства; ниски нива на гражданско участие; нарастващи конфликти в отношенията между родители и учители и др.**

- Незадоволително качество

*“Данните сочат, че само висококачествените услуги за образование и грижи в ранна детска възраст носят ползи, докато **услугите с ниско качество имат значително отрицателно влияние върху децата и върху обществото като цяло. Съображенията, свързани с качеството, трябва да имат приоритет при разработването на политики и мерки и при провеждането на реформи.**” [1]*

При липса на водеща цел “качество” и конкретни мерки в посока предоставяне на права и промяна на структурите, основните цели на проекта на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО по отношение на възрастта 0-7, формулирани като **“обхващане, включване и предотвратяване на отпадането”** на децата в институциите, са в пряко противоречие с Препоръката на Съвета за висококачествени системи за ОГРАДВ. В частта “Очаквани резултати от

прилагането на новата уредба” в Мотивите към проекта дори се предполага, че създаването на законова основа за гарантиране правото на образование на всяко дете и на всеки ученик се изчерпва с “посочване на всички институции, пряко отговорни за обхвата на децата и учениците, както и с регламентиране на реда, в съответствие с който се създават райони и екипи за обхват”. Извеждането на подобна причинно-следствена връзка е крайно неуместно за държава-членка на ЕС и буди притеснение относно базовата политическа грамотност и мотивите на авторите на проекта. Задължителното образование в демократичната държава е едновременно задължение и право: компонентът на задължението в това право следва да е насочен към най-добрия интерес на детето, а не против него. **България не може да си позволи законопроект, който си служи с инструментите на тоталната държава, в разрез с международното право и прилагането му в образованието:** “националното законодателство често отразява нагласата, че задължителното образование е просто една възможност за държавата да упражнява властта си да налага, регулира, принуждава и контролира най-ранния образователен етап, а самото **право** на образование често се пренебрегва. **Необходими са мерки за защита на правата на човека, за да се предотврати злоупотребата с това правомощие от страна на държавата.**” [2]

- Недостиг на местата в големите градове; липсващи услуги за ОГРДВ в малките населени места

“Близо 10 хил. деца останаха извън детските градини в София след първото класиране”

“13 на всеки 100 Варненчета остават без място в детска градина. (...) В Стара Загора местата са едва 87 на 100, в Пловдив – 79 на 100. Прави впечатление, че през последните години няма значителни промени, а в най-големите общини показателят се влошава.”

“3300 деца над допустимото са записани във Варненските градини и ясли. В 68 % от групите не е спазено изискването за всяко дете да има осигурени 4 кв. м. площ” [4]

Липсата на цялостна правна уредба и държавна визия за демократизиране на образованието и грижите в ранна детска възраст вече стана причина за образуване на първо дело срещу България [5] пред Европейския комитет за социални права. Настоящият проект на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО следва задължително да адресира като основна цел демократизирането на достъпа и качеството чрез мерки, базирани на препоръките на ЕС, с които показателите да започнат да се подобряват. Вместо това, сред поставените цели виждаме очакване “да бъде повишен обхватът на децата и на учениците в системата на задължителното предучилищно и училищно образование чрез регламентиране на законово равнище на ангажимента на държавните институции съвместно и координирано да работят за обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.” **Как и къде** ще бъдат обхванати хилядите деца в големите градове, чиито общински и частни институции са препълнени, и стотиците в малките населени места, където е невъзможно да бъде отворена масова услуга?

- Неравен и неравнопоставен достъп до висококачествени услуги

“Разрастването на частния сектор все повече създава две паралелни образователни системи с две различни нива на качество, при което държавното образование става нарицателно за „лошо държавно образование за бедните“. **Възможността за безплатно образование за много родители не е „безплатна“ в пълния смисъл на думата, защото тяхната отговорност към децата им не им оставя друг избор, освен да отпадат от държавното образование и да се влеят в частното. Това прави образованието на децата зависимо от покупателната способност на семейството им и е в пряк конфликт с международните документи за правата на човека, изискващи от правителствата да осигурят равен достъп до образование за всяко дете.**” [2]

За да гарантират едновременно качество, достъпност и детецентрираност, **държавите в ЕС се разграничават от модел на финансиране, обвързан с унифицирана държавна философия, какъвто е българският. Вместо това, публичното финансиране е разширено до палитра от услуги, които поставят на фокус образователния плурализъм и насочват частната инициатива в полза на споделената грижа за децата.** Българското общество има спешна необходимост законопроектът да се свърже с европейските препоръки за равен достъп до образователно многообразие, за да бъде спряно погубването на държавната система по модела на цитираното по-горе **“нарицателно за „лошо държавно образование за бедните“.** **Прозрачен механизъм за разпределяне на държавната субсидия към палитра от държавни и не-държавни ранно образователни услуги по избор на родителя** ще даде възможност това да се случи.

- Ниско обществено доверие и ниво на адаптираност към нуждите на децата, семействата, общините

“Правителствата са длъжни да гарантират, че образованието е достъпно, като същевременно зачитат свободата на родителския избор по отношение на образованието на техните деца. **Международният закон за правата на човека изисква от държавата да зачита свободата на родителите и общностите да създават и управляват образователни институции. Целта е да се предотврати държавният монопол върху образованието и да се защити образователният плурализъм.**” [2]

“(13) За да се превърне участието на родителите в реалност, **услугите за образование и грижи в ранна детска възраст трябва да бъдат разработени в партньорство със семействата и да се основават на доверие и взаимно уважение**” [1]

”Табл. 1.3. Пътна карта на политиките за ОГРДВ с трайно въздействие върху равенството и приобщаването

Области на политиката и свързани насоки

1. Намаляване на разликите в участието в ОГРДВ

1.1: Преодоляване на преките бариери пред участието в ОГРДВ

(...) **“гъвкави или алтернативни форми на предоставяне на ОГРДВ (напр. работно време, продължителност, съвместно ползване на услуги), които да смекчат бариерите пред участието на уязвими семейства”**

1.2. Преодоляване на косвените бариери пред участието в ОГРДВ:

(...) Насърчаване на участието на семейството и общността в ОГРДВ, за да се засили доверието в качеството и приобщаването на услугите в ОГРДВ

2.2: Справедливо разширяване на възможностите на децата да участват във висококачествени процеси

Разширяване на обхвата на регулациите и рамките за качество до традиционно нерегулираните заведения по пропорционален начин (...)” [6]

Проектът следва да бъде допълнен с мерки за синхронизирането на България с Препоръките към Конвенцията за правата на детето, Европейската рамка за качество и насоките на ОИСР, в частта, касаеща правото на родителите и общностите да създават и управляват независими и алтернативни на държавния модел образователни институции в полза на системата. У нас такива са родителските кооперативи и други форми на сдружаване (детски центрове, читалищни услуги, групи за майки и бебета, работилници с деца от маргинализирани квартали и др.). Тези услуги са гъвкави, произлизат от локалния контекст и са насочени към подобряването му, затова навсякъде в Европа практиката е, те да допълват и подпомагат усилията на общината в осигуряването на места за всички деца. Към момента МОН изгражда директни бариери пред участието на алтернативния сектор и образователния плурализъм, поставяйки най-малките деца в ситуация на образователен монопол и в разрез с международното право. Проектът следва да разреши това, като предостави на кметовете възможност да управляват регистър на самоорганизираните алтернативни услуги за ОГРДВ. По този начин проблемите с наличността, достъпността, ниското доверие и отнетите от родителите и общността права за осигуряване на споделени услуги ще получат реално и устойчиво решение – както в големите градове, така и в малките населени места.

- Липса на холистичен модел за ранно детско развитие и учене през първите седем

“Предлаганите услуги се организират най-добре, когато се изхожда от разбирането, че образованието и грижите са неделими. Това следва да се основава на разбирането, че детството е ценност само по себе си и че децата следва не само да бъдат подготвени за училище и за зрелостта, но и да бъдат подкрепяни и ценени в ранните години.” [1]

“Рамките за детецентрирани, основани на науката за детското развитие, учебни програми, трябва да обхващат всички възрастови групи и видове заведения за ОГРДВ. Тъй като децата учат чрез игра и се развиват в множество области (включително когнитивни и социално-емоционални), моделите на учебните програми могат да поддържат холистичен и базиран на играта подход към ранното развитие, като същевременно въграждат възможности за целенасочени взаимодействия, фокусирани върху специфични умения, съобразени с етапите на развитие на децата.” [6]

Спрямо най-малките си граждани България прилага модел на ранна институционализация в хомогенна и стандартизирана система, която е опционална за възрастта до 3г. и задължителна; ориентирана към постиженията, вместо към

детството като ценност – от 4 до 6г. В настоящия проект на Закона за изменение и допълнение на ЗПУО виждаме, че този модел ще се затвърди, но вече ще се нарича “Система за ранно детско развитие”. **Внасянето на понятието “ранно детско развитие” в ЗПУО следва да бъде не само “на хартия”, а да бъде обвързано с цел за изграждане на единен холистичен модел от раждането на детето до постъпването му в първи клас, каквито са препоръките на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст.** В този смисъл, възразяваме срещу поставената основна цел за запазване на статуквото чрез “синхронизация” и “приемственост” на вече съществуващите услуги “като отделни етапи на ОГРДВ, без да се променят организацията, структурата и управлението на детските ясли, нито правомощията по компетентност на съответните министри.”

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА НОВИ ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПЪЛНЕНИЯ

Непредоставянето на човешките права и правата на децата, както и липсата на качество, места, холистична насоченост, гъвкавост на услугите и равен достъп до тях за всички групи от населението, изискват от България да следва препоръките на ЕС за изграждане на висококачествени системи за ОГРДВ и да ориентира системата към нуждите и ресурсите на съвременното демократично общество. Необходимо е да бъдат отстранени несъответствията с международното право; да бъдат легитимирани неинституционалните, алтернативни на държавния модел услуги, които следва да се регулират директно от общините; да бъдат насърчени гъвкави модели по отношение на работното време и местоположението; образователните програми и партньорствата между родители и учители.

За постигане на гореизложеното предлагаме да се добави следната промяна в ЗПУО, с която това да се случи:

ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

(Обн., ДВ, бр. 79 от 2015 г., изм. и доп., бр. 98 от 2016 г., изм., бр. 105 от 2016 г., бр. 58 от 2017 г., изм. и доп., бр. 99 от 2017 г., изм., бр. 24 от 2018 г., изм. и доп., бр. 92 от 2018 г., изм., бр. 108 от 2018 г., бр. 24 от 2019 г., доп., бр. 42 от 2019 г., изм., бр. 100 от 2019 г., бр. 101 от 2019 г., изм. и доп., бр. 17 от 2020 г., бр. 82 от 2020 г., изм., бр. 17 от 2022 г., изм. и доп., бр. 34 от 2022 г., изм., бр. 102 от 2022 г., изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., изм., бр. 102 от 2023 г., изм. и доп., бр. 23 от 2024 г., бр. 27 от 2024 г., бр. 69 от 2024 г., бр. 26 от 2025 г.)

§ 1а. В чл. 2 се правят следните изменения:

1. Създава се ал. 6:

(6) Системата по ал. 1 включва и допълващите услуги за ранно детско образование и грижа за деца от три месеца до задължителна възраст за училищно образование, които се регламентират с наредба на министъра на образованието и науката и на министъра на здравеопазването.

Към § 149., с който се предвиждат промени в чл. 118 от Закона за здравето да се добавят следните изменения:

1а. В ал.1 след думите “детски ясли и детски кухни” се добавя “и се предвиждат допълващи услуги за ранно детско образование и грижа.”

3. Създава се ал. 5:

(5) Допълващите услуги за ранно детско образование и грижа и изискванията към тях се определят с наредба на министъра на образованието и науката и на министъра на здравеопазването.

Посочената наредба следва също да замени актуалната НАРЕДБА ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ И ИЗПЛАЩАНЕ НА СРЕДСТВА ОТ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ ЗА КОМПЕНСИРАНЕ НА РАЗХОДИТЕ, ИЗВЪРШЕНИ ОТ РОДИТЕЛИТЕ ЗА ОТГЛЕЖДАНЕТО И ОБУЧЕНИЕТО НА ДЕЦАТА, КОИТО НЕ СА ПРИЕТИ В ДЪРЖАВНИ ИЛИ ОБЩИНСКИ ДЕТСКИ ГРАДИНИ ИЛИ УЧИЛИЩА ПОРАДИ ЛИПСА НА СВОБОДНИ МЕСТА и да позволи пренасочването на държавната субсидия към публично-частни и частни услуги без излишна административна тежест и по избор на родителя.

Предвид изложените аргументи и сериозността на несъответствията с международното право и ключовите международни документи, изразяваме увереност, че МОН няма да отклони България от европейския ни курс към качествено ранно детско развитие и законопроектът ще бъде приведен в синхрон с препоръките на ЕС относно политиките за демократизиране, децентрализиране и плурализиране на образованието и грижата за децата. Имаме готовност да подкрепим МОН и НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ при изготвянето на посочената в предлаганите промени на закона наредба за допълващите услуги за ранно детско образование и грижа.

Оставаме на разположение за диалог и бъдещи партньорства.

С уважение,



Нора Гавазова

Председател на Фондация за детско развитие “Калейдоскоп”

[1] ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА от 22 май 2019 година за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст (2019/С 189/02) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H0605(01)&from=LV)

[2] **Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple.** (2004). Bangkok: UNESCO Bangkok https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ManualonRights-basedEducation_Tomasevski_0.pdf /Бел.: преводът е наш/

[3] Визия за децата. Пълен доклад от изследването (2023) <https://kaleidoscope.bg/2024-2/>

[4] Информация от медиите за 2025 и 2025: <https://www.moreto.net/novini.php?n=494880>

<https://www.varna24.bg/novini/varna/13-na-vseki-100-varnencheta-ostavat-bez-myasto-v-detska-gradina-2077295>
<https://www.mediapool.bg/blizo-10-hil-detsa-ostanaha-izvan-detskite-gradini-v-sofiya-sled-parvoto-klasirane-news371026.html>

[5] **EUROCHILD срещу България — № 221/2023** [https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/new-complaint-concerning-bulgaria?](https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/new-complaint-concerning-bulgaria?fbclid=IwAR0zW66-6C4WJRnmCbFdJNdbhAOZAXvCDDNmDUWGsnuUMt7Lc5aKwteh73k)
[fbclid=IwAR0zW66-6C4WJRnmCbFdJNdbhAOZAXvCDDNmDUWGsnuUMt7Lc5aKwteh73k](https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/new-complaint-concerning-bulgaria?fbclid=IwAR0zW66-6C4WJRnmCbFdJNdbhAOZAXvCDDNmDUWGsnuUMt7Lc5aKwteh73k)

[6] **OECD (2025), Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>