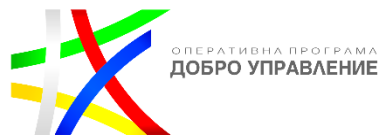




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект: „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“

ДОКЛАД

за оценка на действащото българско законодателство, формулиране на предложения за изменение на нормативната уредба и отправяне на препоръки към държавната администрация

„Настоящият документ е изготвен с финансовата помощ на Европейския социален фонд. Съдържанието на настоящия документ при никакви обстоятелства не може да се приеме като официална позиция на Европейския съюз или на УО на Оперативната програма „Добро управление“

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Съдържание:

Увод.....	7
Предмет и метод.....	8
Методология за определяне на обхвата на нормативните актове, обект на изследване, и за тяхната оценка	9
Методи на структуриране на правния анализ при оценка на нормативните актове.....	9
Основни стъпки на оценката на нормативните актове	10
Източници на данни и информация	12
Методика за определяне на обхвата и съдържанието на текстовете и за оформяне на текстовете в нормативните актове	13
Общи положения.....	13
Юридически техники, предназначени за постигане целите на изграждане съдържанието на законопроекта.....	13
Оформяне на предложение за нормативни текстове - Вътрешна форма /структура и организация/ на текста и външна форма на юридическите актове.....	15
Вътрешна структурна организация на текста.....	15
Външната форма на актовете.....	16
Основни граматични и стилистични правила и препоръки, които са прилагани при изготвяне на разпоредбите на нормативните актове.....	20
Предмет на изследване.....	23
Област I - Достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст за всички деца.....	23
I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове.....	23

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа	23
2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение в действащите нормативни актове.....	24
II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика.....	29
1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени.....	29
2. Предложения за изменение и допълнение на нормативни актове.....	30
Позиция 1 - Услуги, които са налични и достъпни за всички семейства и техните деца..	30
Позиция 2 - Услуги, които насърчават участието, засилват социалното приобщаване и приветстват многообразието.....	35
III. Препоръки към администрацията.....	37
Позиция 1 - Услуги, които са налични и достъпни за всички семейства и техните деца..	37
Позиция 2 - Услуги, които насърчават участието, засилват социалното приобщаване и приветстват многообразието.....	39
<u>Област II – Персонал</u>	41
I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове	41
1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа	41
2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение в действащите нормативни актове	42
II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика	44
1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени	44
2. Предложения за изменение и допълнение на нормативни актове	44
Позиция 3 - Добре квалифициран персонал, който преминава първоначално и постоянно обучение, позволяващо му да изпълнява своята професионална роля	44

Позиция 4 - Благоприятни условия на труд, включително професионално ръководство, което създава възможности за наблюдение, размисъл, планиране, работа в екип и сътрудничество с родителите47

III. Препоръки към администрацията49

Позиция 3 - Добре квалифициран персонал, който преминава първоначално и постоянно обучение, позволяващо му да изпълнява своята професионална роля50

Позиция 4 - Благоприятни условия на труд, включително професионално ръководство, което създава възможности за наблюдение, размисъл, планиране, работа в екип и сътрудничество с родителите53

Област III – Учебна програма 54

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове54

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа54

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение в действащите нормативни актове55

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика 56

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени56

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативни актове56

Позиция 5 - Учебна програма, основана на педагогически цели, ценности и подходи, които дават възможност на децата да разгърнат пълния си потенциал в съответствие със своето социално, емоционално, когнитивно и физическо развитие и с оглед на тяхното благополучие56

Позиция 6 - Учебна програма, която изисква персоналът да работи съвместно с децата, колегите и родителите и да анализира собствената си практика57

III. Препоръки към администрацията59

Позиция 5 - Учебна програма, основана на педагогически цели, ценности и подходи, които дават възможност на децата да разгърнат пълния си потенциал в съответствие със своето социално, емоционално, когнитивно и физическо развитие и с оглед на тяхното благополучие59

Позиция 6 - Учебна програма, която изисква персоналът да работи съвместно с децата, колегите и родителите и да анализира собствената си практика62

Област IV – Наблюдение и оценка 62

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове62

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа62

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение в действащите нормативни актове63

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика64

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени64

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативни актове64

Позиция 7 - Наблюдението и оценката позволяват да се събере информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките 64

Позиция 8 - Наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето65

III. Препоръки към администрацията 66

Позиция 7 - Наблюдението и оценката позволяват да се събере информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките.....66

Позиция 8 - Наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето67

Област V- Управление и финансиране 68

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове69

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа.....69

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение в действащите нормативни актове69

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика 71

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени71

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативни актове71

Позиция 9 - Заинтересованите страни имат ясно и единно разбиране за своята роля и отговорности и знаят, че от тях се очаква да си сътрудничат с партньорски организации71

Позиция 10 - Законодателството, разпоредбите и/или финансирането подпомагат напредъка към универсален достъп до образование и грижи в ранна детска възраст, субсидирани или финансирани с публични средства, и напредъкът към постигането на тази цел се докладва редовно на всички заинтересовани страни72

III. Препоръки към администрацията73

Позиция 9 - Заинтересованите страни имат ясно и единно разбиране за своята роля и отговорности и знаят, че от тях се очаква да си сътрудничат с партньорски организации73

Позиция 10 - Законодателството, разпоредбите и/или финансирането подпомагат напредъка към универсален достъп до образование и грижи в ранна детска възраст, субсидирани или финансирани с публични средства, и напредъкът към постигането на тази цел се докладва редовно на всички заинтересовани страни74

Заклучение76

Увод

Взаимоотношенията в сферата на ранното детско развитие обхващат едни от най-чувствителните човешки права и интереси – тези, свързани с благосъстоянието и закрилата на децата. Това обуславя и особената тежест, която такива взаимоотношения следва да имат в обществения живот и политиките, касаещи правилната и навременна преценка за съответствието на поведението на участниците в тези взаимоотношения с формалните и неформални правила за етика, морал и законосъобразност.

Концепцията за образование и грижи за ранно детско развитие обхваща широк кръг правоотношения от разнообразен вид - публични, частни, доброволчески, които са включени в националната регулаторна рамка.

Проучванията показват, че доброто качество на тези услуги се отразява пряко върху когнитивното, физическо и социо-емоционално развитие на децата, като по този начин оказва въздействие върху цялото общество. В последните години, в международен мащаб, респективно и в страната, все по-значимо се откроява тенденцията за създаване и утвърждаване на целенасочени политики за ранно детско развитие. Наблюдава се стремеж към създаване на съвкупност от политики и услуги, в основните сфери, оказващи влияние на децата в ранна възраст – образование, здравеопазване, социална политика, закрила. Част от предизвикателствата, пред които са изправени политиките за ранно детско развитие, са свързани с необходимостта от създаване на обединени програми в един универсален механизъм на взаимодействие, който да гарантира достъп до комплексен пакет от услуги, които да въздействат върху всички аспекти на детското развитие и да обхващат грижите във всяка сфера. Това съвременно схващане следва да намери адекватно отражение в законодателството на страните – членки на ЕС, под формата на единна, интегрирана и непротиворечива нормативна уредба в областта на ранното детско развитие.

Въпросите, свързани с наличността, достъпността и качеството на услугите в сферата на РДР са от съществено значение както за политиката на ЕС като цяло, така и за отделните страни – членки, доколкото те предоставят средствата за ограничаване на дискриминацията, за гарантиране на социалното включване и приобщаване на децата от различни социални групи, както и инвестициите в детското развитие. Повечето усилия на политици и законодатели в тази сфера са насочени към повишаване на достъпа до услуги, разширяване на мрежата от организации, предоставящи услуги за отглеждане и възпитание на деца в ранна възраст, което благоприятства ефективното включване на родителите на пазара на труда.

Настоящият анализ е организиран около изследване на нормативната уредба в трите основни области на социална политика, касаещи сферата на ранното детско развитие – образование, здравеопазване и социални дейности, в светлината на динамично променящите се обществени отношения в съвременната публична среда. Основната цел на проучването е да се даде обективна оценка на действащото законодателство с оглед на приложимите политики в сферата на РДР, да се установи наличието на законодателни празноти, както и на остарели и неефективни практики и процедури, които не отговарят на съвременните концепции за грижи в за ранно детско развитие.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Анализът на фактическата обстановка и факторите, влияещи върху реализацията на правата на децата, както и взаимоотношенията между тези фактори, идентифицираните нужди и пропуски, заключенията и препоръките са основани на проучвания и изследвания, данни от националната статистика и международни статистически и изследователски организации, както и информация от административни източници, регистри и доклади. Те дават възможност за анализ на действителното положениев сферата на ранното детско развитие в страната, идентифициране на основните предизвикателства и възможности и разработването на препоръки за действия, както за подобряване на нормативната уредба, така и на работата на административните органи и институции. Въпреки усилията за събиране на информация, остават сфери, за които няма надеждни данни, както и области, за които данните са непълни или липсват изцяло. Методологията на анализа включва преглед на официални статистически данни, ключово законодателство, стратегически документи и изследвания. Оценката се основава и на основните изводи, които са изведени от доклада с **„Анализ на действащото българско законодателство в сферата на ранното детско развитие в контекста на Препоръката на Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“**.

Формирането на политиките в областта на ранното детско развитие следва да отчита взаимното влияние на решенията по отделните обществени сектори – здравеопазване, образование, социална защита, заетост и доходи на населението. Това обстоятелство на влияние между секторните политики, обуславя необходимостта от интегрирането им и поставянето в центъра детето и семейството.

Препоръката на Съвета на Европейския съюз за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст (ОВ 2019/С189/02) е най-значимият акт на Европейския съюз в областта на ранното детско развитие, който поставя развитието на тази област сред стратегическите цели на съюза. Препоръката е акт и правен инструмент от изключителна важност за развитие на политиките на държавите членки в тази сфера. Препоръката поставя допълнителен акцент върху необходимостта от специализиран подход при създаване на нормативни актове в областта на ранното детско развитие на децата, с цел изчерпателна и комплексна регламентация, с която да бъдат признати и защитени интересите на тази група от обществото. За да има възможност всяко дете в България да развие пълния си потенциал, страната се нуждае от интегрирана национална политика и по-добра координация на съществуващите политики, практики и услуги в сферата на ранното детско развитие, както и адекватни изменения на действащите нормативни актове.

Предмет и метод на изследване

Предмет на изследване и оценка е действащата обща и специална нормативна уредба в Р България, която регулира правоотношенията в областта на ранното детско развитие в направленията – здравеопазване, образование и социални грижи в контекста на Препоръката на Съвета на ЕС, и по-конкретно - в съответствие с позициите, регламентирани в Рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст, представляваща Приложение към Препоръката. В настоящия доклад използваме

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Рамката за качество като инструмент за оценка на законодателството. Методическият подход, който прилагаме при извършването на оценката на системата от правни норми на всички нива е да се прави съпоставка на правната уредба със съществуващите реални обществени отношения и практики през призмата на Рамката за качество. Избраният подход включва оценка и съпоставки на целите, определени в нормативните актове, с възможните междинни или крайни резултати от прилагането на правните норми. Оценката на нормативните актове се основава на изведените изводи и заключения в анализа по дейност 1 на проекта и е последвана от формулиране на предложения за конкретни или възможни законодателни решения.

Структурата на доклада следва структурата на Рамката за качество като основен фокус на изследването, а именно: основните пет области, в които тематично са регламентирани 10-те позиции за качество.

Методология за определяне на обхвата на нормативните актове, обект на изследване, и за тяхната оценка

Обхватът на нормативните актове в сферата на ранното детско развитие, които са предмет на оценка на настоящия Доклад е определен в предоставения ни от Възложителя „Фондация за устойчиво развитие на правото“ „Анализ на действащото българско законодателство в сферата на ранното детско развитие в контекста на Препоръката на Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“, резултат от дейност 1 по изпълнявания от Възложителя проект. Информацията от този Анализ преценихме, че е едновременно актуална, достоверна и достатъчна, за да бъде основа на работата по оценка на действащото българско законодателство в областта на РДР и формулиране на предложения за изменение и допълнения на нормативната уредба и препоръки към администрацията.

При оценката на действащите нормативни актове в сферата на ранното детско развитие е изследвано съответствието им със съвременните обществени отношения, въздействието на действащата нормативна регламентацията в областта на ранното детско развитие и последиците от това въздействие, както и наличието на дефицити/недостатъци в нормативната уредба. Оценката на нормативните актове, представена в настоящото изложение, е извършена в съответствие със следните принципи, от които се е ръководил екипът: пълнота и изчерпателност на изследването, обосноваване, следване на йерархията на нормативните актове, сравнителен анализ със законодателството в областта на РДР в други европейски държави.

1. Методи на структуриране на правния анализ при оценка на нормативните актове:

Методическият подход включва преглед и оценка на цялата действаща обща и специална нормативна уредба, която регулира правоотношенията в областта на РДР във всички нейни направления, отрасли, други подсистеми и основни компоненти.

Методическият подход следва структурата на Рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст, представляваща Приложение към Препоръката, както и темите, определени от формулираните 33 подпозиции, с цел тази структура да позволи задълбочен анализ на характеристиките „комплексност и системност“ на съответната правна уредба, както и да улесни открояването на проблемите и несъвършенствата при конструирането и развитието на секторната правна уредба.

Структурата на анализа изисква при проучването на нормативните актове в системата на РДР да бъдат ясно идентифицирани обектите на правно регулиране и основните компоненти на действащата правна рамка за сектора. Структурата включва и комплексно изследване на държавната и административна среда, системата на органите и разпределението на правомощията между тях, оценка на правните институти и правните механизми и проследяване на тяхното развитие, използването на определени способности на регулиране, начина на правно третиране на проблемите, задачите и дейностите, които характеризират сектора на социални, здравни и образователни услуги, предоставяни на деца в ранна възраст, като структурен елемент от икономиката и организацията на държавата и обществото.

2. Основни стъпки на оценката на нормативните актове:

2.1 Първата стъпка е **идентифициране на действително приложимото право**, съотносимо към различните проблеми в сферата на образованието и грижи в ранното детско развитие – образователни, социални, здравни аспекти и пр.

2.2. Установяване целта, предназначението на съответната правна норма. В много случаи това се оказва трудно, особено там, където правилото за поведение е остаряло и могат да бъдат посочени множество и често разнопосочни съображения във връзка с него. Целта е не толкова да се достигне до единно, вярно от историческа гледна точка заключение относно целта на правната норма, а по-скоро да се концентрира вниманието върху опитите да се идентифицират обществените цели, които въпросното правило за поведение е целяло да постигне. Това създава предпоставки за оценяване на ефективността на правилото за поведение като средство за постигане на целите на политиката, чрез съпоставянето му с оригиналните цели и действителните отзиви на участниците в политиките, доколкото подлежат на оценка. Нещо повече, когато се окаже трудно идентифицирането на релевантните цели за съответното правило за поведение, или същите са несъотносими спрямо настоящото състояние на обществените отношения, това води до заключението, че правилото за поведение е или ирелевантно, или излишно.

2.3. Третата стъпка е **проучване на действителното функциониране на правилата за поведение в рамките на конкретния социален контекст.**

Съществена характеристика на методическия подход при извършването на оценка на системата от правни норми на всички нива е да се търси и да се прави непрекъсната съпоставка на правната уредба със съществуващите реални обществени отношения и трайни практики в съответното направление през призмата на намиране на ефективни нормотворчески решения на наличните трайни и съществени проблеми в организацията на услугите, свързани с ранното детско развитие. Избраният подход включва оценка и съпоставка на целите, определени в нормативните актове, с възможните междинни или крайни резултати от прилагането на правните норми.

Анализът на стимулите за спазване на определено правило за поведение (предимно от икономическо и социално естество) и санкциите за неспазването му, са важни за прогнозиране на степента, до която съответното правило е вероятно да се окаже ефективно. Стимулите често са различни спрямо различните участници и заинтересовани страни. Когато има съществени отклонения, същите е необходимо да бъдат установени, за да се улесни разбирането на реакциите на различните субекти, ангажирани в обществените отношения в сферата на ранното детско развитие. Един от начините за изследване на стимулите, застъпени и в настоящия доклад, е да се отговори на въпроса кой би имал полза и кой би загубил от спазването на определено правило за поведение.

Един от съществените фактори при оценка на нормативната уредба е да се определят т.нар. “compliance costs” или по какъв начин правните субекти виждат стойността, “цената”, която следва да платят при спазването на конкретно правило за поведение. Ако такива негативни фактори съществуват паралелно с ниски стимули за изпълнение, правната норма е неефективна без прилагането на сериозни мерки за гарантиране на нейното изпълнение. Същевременно прекомерно големите усилия за прилагането ѝ затормозяват регулирането на обществените отношения, което допълнително намалява ефективността на мярката.

От съществено значение е правилното идентифициране и оценяване на реакциите на съответните участници и заинтересовани страни спрямо действието на определена правна норма. Всъщност тази реакция нерядко е не по отношение на самата норма, а на нейна интерпретация и тълкуване, така, както същите са били комуникирани от съответните посредници и често оценката е повлияна от странични фактори като например предишен опит на субектите. Реакциите на субектите следва да бъдат използвани като коригиращ фактор, както по отношение на стимулите, така и на санкциите от неприлагането на нормата. В процеса на анализ сме се старали да съберем мнения, както на експерти от различни органи и институции, така и на неправителствения сектор и другите заинтересовани страни. Мненията на различни категории заинтересовани субекти са взети предвид и са анализирани като инструмент за оценка на въведените политики, за събиране на информация, за проверка на събраните данни или извършения анализ, както и за обмислянето на разпоредбите.

Оценката на съответните правила за поведения в рамките на доклада е извършена на база на следния принципен модел: 1) каква е целта на правната норма; 2) върху кои аспекти на обществените отношения въздейства нормата – структура, поведение или резултат; 3) кой я имплементира или прилага; 4) дали съответните заинтересовани страни имат или нямат икономически интерес от нейното прилагане (включително държавни органи и институции); 5) как различните участници и субекти реагират спрямо мярката. Този модел дава възможност да се изгради аргументирана хипотеза относно ефективността на съответната правна норма. Постарали сме се да изведем модели и типови образци, посредством които да се организира многообразната и разпокъсана правна материя в областта на РДР, голяма част от които се съдържа в подзаконови нормативни актове, създавани от различни органи и институции.

2.4. Основно направление и следващ етап в методологията на оценката на нормативната уредба на ранното детско развитие е определянето на степента на ефективност на съответните групи правни норми или отделни нормативни актове и идентифициране на ключови моменти и проблеми в изграждането и развитието на

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

правната рамка в няколко възможни варианта на класификация на дефицитите в правната уредба – **недостатъчност, липса на обвързка или системност, противоречивост или разнопосочност на правните норми или липси и празноти в правната уредба.**

В обобщение, в процеса на оценката на нормативните актове в областта на РДР и формулиране на предложенията за изменение и допълнение на нормативната уредба и препоръките към администрацията, екипът се е постарал да осъществи следното:

- Формулиране на проблема - какъв е проблемът, който трябва да се разреши в съществуващите обществени отношения и в практиката по прилагане на нормативните актове, от гледна точка на неговите социални въздействия? Защо това представлява проблем, кой или какво попада в обхвата на неговото въздействие?
- Поставяне на основната цел - тази стъпка се намира в тясна взаимовръзка с дефинирането на проблема. Цялостното и задълбочено изследване на проблема е предпоставка за правилното определяне на целите. Целите трябва да бъдат реалистични, конкретни и да посочват ясно и изчерпателно какво се преследва с извършването на оценката. Правилно дефинираният проблем и разбирането на текущата ситуация следва да послужат за определянето реалистични и адекватни цели, които да отговорят на въпроса: „Какво е бъдещото състояние, към което се стремим, предвид съществуващия/те проблем/и“. Само ако целите или бъдещото целено състояние са правилно определени, могат да бъдат разработени подходящите варианти за действие, които да доведат до оптимално разрешаване на проблема от всички гледни точки – на засегнатите и заинтересованите страни, на държавата и обществото като цяло. На този етап са изведени общи формулировки за целта на всяко едно предложение за изменение или допълнение на нормативен акт в сферата на РДР и на всяка една препоръка към администрацията.
- Разглеждане на възможни мерки за постигане на целта - понякога дори на този ранен етап естеството на проблема и неговите причини могат ясно да насочват вниманието към специфичен вид интервенция. В други случаи изборът може да не е толкова ясен. Важно е да не се елиминират потенциално ефективни начини за справяне с проблема, само защото са непознати или защото изглеждат по-трудни за изпълнение. Разгледани са както нерегулативни, така и нормативни варианти.
- Очаквани положителни и отрицателни въздействия от формулираните предложения.

Източници на данни и информация

Използваните от нас източници на информация са:

1. Нормативен акт;
2. Други нормативни актове, свързани с въпросния нормативен акт;
3. Проучвания в интернет;
4. Изследвания;
5. Интервюта с прилагащите нормативния акт заинтересовани страни, било като лица, заемащи публични длъжности, или като частни лица;
6. Доклади на различни органи и институции - национални и международни;
7. Академични статии и студии;
8. Статии и мнения на неправителствения сектор;
8. Чуждестранно законодателство;
10. Наръчници с препоръки и добри практики;
11. Стратегии, секторни и междусекторни анализи;
12. Експертни становища;
13. Данни от фокус групи;

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

14. Секторни политики;
15. Резултати от обществени обсъждания;
16. Други.

Методика за определяне на обхвата и съдържанието на текстовете и за оформяне на текстовете в нормативните актове:

1.1. Общи положения

Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на **обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност**. Разпоредбите за строежа на проекта за нормативен акт се отнасят до неговия „скелет”, т.е. структурата му, докато формулирането на разпоредбите представлява неговото съдържание. Реализацията на услугата се извършва с помощта на основните методи и средства за анализ, синтез, индукция, дедукция, абстракция, конкретизация, аналогия, моделиране, сравняване и класификация. Дейността по формулиране на предложения за изменения и допълнения на нормативната уредба представлява **действия по проучване, преработка, анализ и използване на наличната информация**.

При формулиране съдържанието на даден нормативен текст, екипът е отчел многостранните, често противоречиви позиции и интереси на различните правни субекти. За да се гарантират основни интереси при съставяне на проекта на нормативни текстове, екипът се е ръководил от основната цел на поръчката, а именно - да изготви констатации, изводи и обобщения за съответствие на действащото българско законодателство в областта на ранно детско развитие в България в контекста на европейските норми.

За да се обезпечи действието на правото като ефективен регулатор на обществените отношения, правните предписания са обвързани помежду си в **логически правни норми**, като е търсена точната мярка на взаимодействие, връзки и взаимопроникване между тях. Изразяваме разбирането си, че приложеният подход е гаранция за това, създадените предложения за нормативни текстове да се превърнат в матрица от връзки и взаимозависимости, ориентирани към утвърждаване действието на правото като системен нормативен регулатор. При създаването на предложения за нормативни текстове, екипът акцентира върху това отделните правни предписания да функционират в определено единство помежду си. Освен това са следвани и основните изисквания на Закона за нормативните актове и Указ 883 за прилагането на нормативните актове и специално изискванията на чл. 9 от ЗНА и на чл. 36 от Указ 883, а именно - изискването разпоредбите на нормативните актове да се формулират **кратко, точно и ясно**.

1.2. Юридически техники, предназначени за постигане целите на изграждане съдържанието на законопроекти

За да се постигне ефективно системно изграждане на нормотворческия акт, са използвани различни правни техники, които са ориентирани предимно към хармонизиране на съществуващите правни норми. Правните техники, които са приложени при създаване на предложения за нормативни текстове са:

1.2.1. Юридически класификации – технически способ за организация съдържанието на предложенията за нормативни текстове. Основната задача на класификациите е да

постигне количествено опростяване в нормативната организация на техникo – юридическото съдържание на нормативния акт. Съкращаване количеството на правните предписания се използва за оптимизиране броя и съдържанието на нормативните актове. Тази техника отново допринася за систематизиране на правните норми, предимно от гледна точка на съотнасянето им към една от трите основни сфери на анализираният законодателство. Разработени са ясно определени класификации, които облекчават вътрешната организация на текстовете. След правилното класифициране на определена правна норма е лесно да бъде съотнесена към определена сфера, като се постига яснота в кой закон е логическото и систематично място за нейното уреждане, спрямо кои други норми има отношение и как най-ефективно може да се администрира. Т.е. класифицирането допринася за създаване на по-ефективни административни услуги от съответните органи, защото се избягва прилагането им от некомпетентен орган. Класификациите допринасят за съотнасянето на вътрешните взаимоотношения и йерархизация на нормите към йерархията на органите, които трябва да ги прилагат, както и за разпределяне на административната тежест между централни и местни органи на самоуправление. Направена е преценка кои от съществуващите практики следва да бъдат нормативно регулирани в съответния закон.

1.2.2. Юридически конструкции - модели на построяване на правната материя, моделиране на регулации, на задължения, конструиране на техни типови схеми, в които се разполага юридическият материал. В основата на юридическата конструкция на всяко предложение за нормативни текстове, се разполага определена рационална идея, която по пътя на тълкуването се извежда от самата правна материя. Следователно, за да бъде ефективен процесът на изработване на нормативни текстове, в резултат от извършените подготвителни и проучвателни етапи на услугата следва да се изведат своеобразни типични схеми, модели, типови образци, посредством които да се организира многообразната правна материя. Посредством юридическите конструкции в значителна степен ще се обезпечи осъществяването на чл. 9 от ЗНА за краткост, точност, яснота и определеност при организацията и съдържанието на правната материя в нормативните юридически актове. Тази техника дава възможност лесно да се идентифицират и правилно да се организират режими, които представляват комплексни административни услуги със сложни фактически състави. Ще могат да се определят отделните режими в рамките на един сложен фактически състав и правилно да се съотнесат едни спрямо други от гледна точка на йерархизация, санкция и пр. Извеждат се ясно допълнителните и вътрешни или външни административни услуги, като е преценено кои от тях е необходимо да останат в закона и кои следва да отпаднат поради прекомерно засилване на бюрократичната тежест по тяхното администриране. С тази техника се постига ясно подреждане и структуриране на режимите в рамките на комплексен (съставен) регулаторен режим, като заедно с техниките на класификация и препращане се избягва дублирането на режими от различни органи и на различни етапи.

1.2.3. Отраслова типизация – юридически способ, който се използва при изграждане на съдържанието на законопроектите. Доколкото при правната регулация в сферите на ранно детско развитие се касае за взаимно проникване и систематизиране на правни норми, относими към различни правни отрасли, изключително важно е умело и ефективно да се използват различните видове правно –

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

нормативни предписания за постигане на оптимална нормативна организация на съдържанието на актовете. Отрасловата типизация е юридическата техника, посредством което се отразяват, а след това конституират и закрепват в нормативните актове сложните и многостранни връзки, взаимодействия и взаимопрониквания на регулаторните режими в различните сфери. Тази техника, в комбинация с вече описаните, ще помогне за внасяне на яснота чрез отпадане или преформулиране на множеството режими, регулирани в подзаконовни нормативни актове, особено такива, които не са създадени на основата на закон.

1.2.4. Техника на препращането – способ, свързан непосредствено с препращащите правни предписания, посредством който се извършва препращане към други правни предписания, закрепени по съответния ред в други нормативни актове. Чрез него се гарантира избягването на „излишен шум”. Доколкото сред целите на предложенията за промени в нормативните актове в областта на ранното детско развитие е избягване на съществуващите множество препращащи правни норми, то посочената техника е използвана по изключение.

1.3. Оформяне на предложение за нормативни текстове - Вътрешна форма /структура и организация/ на текста и външна форма на юридическите актове.

При оформяне предложение за нормативни текстове са спазени изискванията на Закона за нормативните актове, Указ № 883/ Обн. ДВ бр. 46/ 2007 г. Съгласно чл. 9 от ЗНА, който определя разпоредбите на нормативните актове да се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно.

Строежът на предложенията за нормативни текстове и формулирането на техните разпоредби са съобразени с разпоредбите на Указ № 883 по прилагане на закона.

1.3.1. Вътрешна структурна организация на текста

Вътрешната структура на съдържанието на текста на нормативния акт, по своята същност може да се определи като архитектурата или „скелета“ на акта. Тя също се определя като сложно проявление на правото, доколкото на свой ред то има сложен вътрешен строеж.

- Извън формалната юридическа техника на оформлението на предложение за нормативни текстове, закрепена в Указ 883, важно изискване по отношение на словесно – документалния текст на юридическите актове е, че той задължително трябва да следва естествената, дълбочинна логика на самото регулиране на обществените отношения. Своеобразен отговор на това важно изискване при създаване на нормативните актове е разпоредбата на чл. 30 от Указ 883, която гласи, че общите разпоредби на нормативния акт предхождат особените разпоредби.
- Следва да се има предвид, че регулиращата функция на правото се постига посредством формулирането на нормативни обобщения с висока степен на рационалност. Затова логично е изискването на Указа, при закрепване на словесно – документалния текст на нормативните актове, общите разпоредби да предхождат особените, което съответства на своеобразната логика на правното регулиране. Затова може да се приеме, че правилото на чл. 30, ал. 1 от Указ 883 има императивен характер.

1.3.2. Външната форма на актовете и по-специално реквизитите, които те трябва да притежават, за да бъдат валидни актове от гледна точка на действащото право - повечето въпроси относно формалната организация на юридическите актове са уредени в Указ 883 за прилагането на ЗНА /Указ 883 или Указа/и по-специално Глава трета „Строеж на нормативните актове“. Поради детайлната правна уредба, няма да се спираме подробно в настоящата Методика на въпроса за формалното изграждане на нормативните актове. Следва да се има предвид, че много важно значение за формалната структура на юридическия акт е разполагането на правната материя в точно определен ред, визиран в Указ 883. Съставителят на законопроектите следва да достигне до вътрешна диференциация на правната материя и логика на съгласуване на връзките и взаимодействията между отделните елементи на правния акт. Указ 883 за прилагане на ЗНА определя основните елементи, които следва да съдържа структурата на нормативния акт, а именно:

1.3.2.1. Наименование на юридическия акт: Според чл. 24, ал. 1 от УПЗНА всеки нормативен юридически акт, следва да има наименование (заглавие). Основното изискване по отношение на наименованието на акта според посочения по-горе текст на Указа е то да сочи „вида на акта и главния предмет“. Това означава наименованието на акта да посочва най-напред неговия вид, според визирания преди това каталог на юридическите актове. Освен това наименованието на акта е необходимо ясно и точно да определя **предмета** на законопроекта. **Много важно изискване по отношение наименованието на нормативните юридически актове е изискването за краткост.** Това изискване предпазва съставителя на законопроекта от словесни излишества, което от своя страна представлява гаранция за яснота и по-голяма конкретност при неговото формулиране, които на свой ред обезпечават удобство и облекчават прилагането на нормативния акт.

1.3.2.2. Структурната организация на съдържанието на словесно – документалния текст на законопроектите на свой ред се изгражда от следните основни елементи:

1.3.2.2.1. Съдържанието е най-важната част от структурата на нормативния акт. По отношение на основната част от съдържанието на нормативния юридически акт, чл. 28, ал. 1 от УПЗНА посочва по принцип отделните елементи, които могат да изграждат съдържанието на акта:

- а) части;
- б) дялове;
- в) глави;
- г) раздели;

Тези вътрешни структурни подразделения на нормативния акт не са задължителни. **При оформянето на законопроектите следва да се има предвид, че тяхното основно предназначение е да въведат изменение и допълнение, или пък да отменят действието на вече съществуващ нормативен акт. Поради това основната структурна единица на законопроектите е параграфът, чрез който се въвежда изменение или допълнение на конкретен член или алинея от основния закон, чието облекчаване се цели със съставянето на законопроекта.** При оформянето на нормативните актове свободата на преценка на съставителя на нормативния акт не е абсолютна: според чл. 28, ал. 1 от УПЗНА преценката кои точно

www.eufunds.bg

елементи да се използват при оформлението на законопроекта и как да се използват, се свързва с предоставянето на два критерия: предмета на правната регламентация, т.е. в зависимост от природата на регулираните в него обществени отношения и на второ място – от големината на акта, т.е. от броя на параграфите, респективно на членовете в законопроекта, които подлежат на промяна или отмяна. При положение, че законопроектът съдържа посочените по-горе елементи, тяхното подреждане като елементи в структурата на акта следва да се извърши по точно определен от закона начин. Така според чл. 28, ал. 2 от УПЗНА, „частите и главите имат непрекъсната поредна номерация за целия нормативен акт“. **Важно изискване по отношение на вътрешната форма на нормативните юридически актове е структурата им да се гради по начин, който позволява максимални възможности за закрепването на акта в нормативни обобщения.** Ако посочените по-горе структурни елементи предпоставят по-голяма свобода на преценка на съставителя на нормативния акт, то неговите задължителни вътрешни подразделения са членовете /респективно параграфите при допълнителните, преходните и заключителните разпоредби, както и при законопроектите/. Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗНА, всеки нормативен юридически акт се състои от членове“. Така членовете се явяват основните първични структурни единици в подразделението на текста на нормативните юридически актове.

1.3.2.2.2. Членовете, на свой ред, представляват сложни по своя строеж структурни подразделения. Според чл. 26, ал. 2 от Указ 883, „членът може да се състои от алинеи, алинеята – от точки, а точката – от букви“. В определен аспект тази сложна структурна организация, сложната вътрешна диференциация на съдържанието на нормативния юридически акт може да се определи като важна характеристика при съставянето на законопроектите. Това са първичните, обективно необходими структурни единици на вътрешната форма на нормативните актове. Членовете и техните подразделения съответстват на основните първични единици на правото – нормативните юридически предписания. Следва да се има предвид, че обособяването на нови членове в словесно – документалния текст на нормативните актове, би било възможно и препоръчително само като резултат от нормативни обобщения, едновременно с което се формират или привнасят нови правно – нормативни предписания. Обективно е невъзможно да се допусне раздробяване на едно правно – нормативно предписание и неговото закрепване в няколко члена или в няколко подразделения на тези членове. Това закономерно следва от обстоятелството, че членовете като първични структурни единици на нормативните юридически актове, закрепват относително самостоятелни правно – нормативни обобщения, относително самостоятелни правни предписания.

1.3.2.2.3. Словесно – документалния текст на нормативните юридически актове задължително трябва да следва естествената, дълбочинната логика на самото правно регулиране на обществените отношения. Своеобразен отговор на това правно изискване при създаване на нормативните актове са правните разпоредби, закрепени в чл. 30 от Указ № 883, който гласи, че „**Общите разпоредби на нормативния акт предхождат особените разпоредби**“. Това правило отразява основния принцип на континенталната правна система, че основното и най-важно от регулиращата енергия на правото се постига посредством формулирането на нормативни обобщения с висока степен на абстрактност. Това съответства на дълбочинната своеобразна логика на правното регулиране на обществените

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

отношения. Правилото, закрепено в чл. 30, ал. 1 от УПЗНА има **императивен характер**. Чл. 30, ал. 2 от Указ 883 определя, че „**когато особените разпоредби с различен предмет са много, те се подреждат по следния начин: устройствени, материалноправни, процесуалноправни и наказателни разпоредби**“. Това изискване отразява специфичната връзка между регулиращи и охранителни правни норми. Тази разпоредба също има императивен характер.

1.3.2.2.4. Допълнителни, преходни и заключителни разпоредби – изобразяват се като параграфи със самостоятелна номерация, които се разполагат в края на нормативните актове, като задължително следват посочената по-горе разпоредба. Същата правна техника се използва и при съставянето на законопроектите. В чл. 32, ал. 2 УПЗНА дава уредба на тази част от нормативните актове в три точки:

- правила, които са странични, спрямо основния предмет на акта, но е необходимо да бъдат включени в него; това са правни разпоредби, които не се отнасят пряко до регулираните въпроси с оглед на основния предмет на нормативния акт; от една страна, тези предписания привнасят неяснота и затруднения при практическото реализиране на акта, но от друга страна – те са абсолютно необходими, тъй като в противен случай той не би могъл да се осъществи като цялостен нормативен акт;
- Съгласно чл. 2 и чл. 32 от УПЗНА, към допълнителните правни разпоредби се отнасят също така и разпоредби, **отнасящи се до повече подразделения на акта, но поради характера или обсега на приложението им не могат да бъдат включени в общите правила**. Тук става дума за предписания от общ характер, т.е. разпоредби, отнасящи се до повече подразделения на акта. Те предхождат „специалните разпоредби“, т.е. тяхното логично място е в началото на нормативния акт. Общите разпоредби на нормативния акт са свързани или с характера, или с обсега на приложението на нормите, включени в основното съдържание на нормативния акт.
- Третият вид допълнителни предписания съгласно чл. 32, ал. 2, т. 3 от УПЗНА закрепват **„обяснения на думи и изрази, които се употребяват многократно в нормативния акт или чието обяснение не е възможно да се даде в съответния текст на акта**. Това правило на Указа цели да внесе яснота и точност при регулирането на съответните обществени отношения, като заедно с това се постигат и целите на законодателна икономия. Целта е да се създадат допълнителни правни предпоставки за обезпечаване на единството и стабилността на правното регулиране. За постигане на яснота се използват и т.нар. **дефинитивни правно – нормативни предписания** в допълнителните правно – нормативни разпоредби, чрез които се изяснява по ясен и категоричен начин какво точно е смисловото значение на употребените в съответния нормативен акт юридически думи и изрази.

1.3.2.2.5. Преходните и заключителни разпоредби

- **Преходните нормативни разпоредби** уреждат проблеми, свързани с действието на нормативните актове във времето. Съгласно чл. 34 от УПЗНА има две възможности за използване на този вид разпоредби:

а/ продължаване действието на правила, отменени с новия нормативен акт, т.е. само временно пролонгиране на действието на вече отменени регулаторни режими и правни правила със съответния законопроект, когато нуждите на правното регулиране налагат това;

б/ когато с преходните разпоредби се урежда прилагането на правила, отменени с

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

новия нормативен акт, „спрямо висящи правоотношения, които са започнали, но не са завършили при действието на отменения нормативен акт“.

- **Заклучителни правно – нормативни разпоредби:** няколко хипотези на тяхното възможно прилагане са уредени в чл. 35, ал. 1 от Указа. Общото за всички тях е, че се отнасят до решаването на проблеми, свързани с действието на нормативните актове във времето и пространството:

- правила, по които се придава обратна сила на акта;
- отлагане на действието на акта във времето;
- ограничаване на приложението на акта за част от територията на страна;

Чл. 35, ал. 2 се отнася до използването на заключителни разпоредби, свързани с отмяната на заварени нормативни актове: **„когато с нов се замества действащ нормативен акт, правилата за неговото отменяне, както и правилата за отменяне, изменяне и допълване на други нормативни актове се включват в заключителните разпоредби“.**

Това правило е от основно значение и трябва стриктно да се съблюдава при отмяна на нормативни актове и текстове. Тази техника дава възможност действащото законодателство веднага да се приведе в съответствие с новия нормативен акт. **Става дума за това, че с един законопроект, който по наименование и предназначение е различен, се внасят промени в други закони** и е крайно необходимо тези промени да намерят своевременно отражение в текстовете на съответните законодателни актове.

1.3.2.2.6. Забележки и примери – те са допустими в текстовете на законопроектите само по изключение. Това изрично се визира в чл. 26, ал. 3 от УПЗНА. За сметка на това е препоръчително в текстовете на нормативните актове да се прилагат *Образици*, което би довело до уеднаквяване прилагането на регулаторните режими, респективно до облекчаване на административната тежест.

1.3.2.2.7. Списъци, таблици, тарифи, схеми, формули и др. - поради своята обемност, те трудно се инкорпорират в текста на самия нормативен акт. Затова естествено те трябва да бъдат изнесени извън текстовото съдържание на акта като приложение към него, освен ако не са абсолютно необходими като неразделно съдържание на текста на нормативния юридически акт.

Следва да се има предвид, че според нормотворческата доктрина, уточнението „и други“ в редакцията на текста на чл. 31, ал. 1 от УПЗНА следва да се тълкува стеснително, за да се избегне субективизъм при изготвянето на законопроектите – да се включват единствено еднопорядкови елементи с вече изброените от законодателя.

Посредством предложените от нас юридическите конструкции в значителна степен се обезпечава осъществяването на чл. 9 от ЗНА за краткост, точност, яснота и определеност при организацията и съдържанието на правната материя в нормативните юридически актове. Въз основа на направените препоръки към административните органи са изведени ясно конкретно формулирани препоръки *de lege ferenda*, ориентирани както към усъвършенстване на действащата нормативна уредба, така и за запълване на законодателни празноти.

1.3.3. Основни граматични и стилистични правила и препоръки, които са прилагани при изготвяне на разпоредбите на нормативните актове

Кратки изречения

Използвани са кратки изречения винаги, когато е възможно.

В тях няма как смисълът да се изгуби, защото обикновено след действащото лице следва действието и обектът на действие.

Пряк словоред – действащото лице да води изречението!

Пряк словоред имаме, когато започваме с подлога (действащото лице), и след това посочваме действието (сказуемото) и обектът на действието (допълнението). Целта е да се избегне двусмислие

Действителен залог – за предпочитане пред страдателния!

С действителния залог (когато глаголното лице е активно/ върши действието, се пестят думи, винаги е ясно, кой какво върши и се избягва бюрократичния стил.

Предпочитане към глаголи – глаголите правят текста по-действен. Могат да се използват за пестене на думи. Това не означава, че не може да се употребяват отлагателни съществителни в текста на нормативния акт, които понякога дори са за предпочитане. Въпрос на преценка за всеки конкретен случай. Единственото число е за предпочитане, ако използването на множествено не е наложително – правата и задълженията на едно лице, определени в нормативния акт, се отнасят за всички лица, отговарящи на същите условия.

Сегашното време

Нормативният акт винаги действа в настоящето и затова е необходимо да „говори“ в сегашно време.

Дълги вметнати изрази – когато е възможно, за предпочитане е да се избягват. Вметнати думи и изрази обикновено поясняват смисъла на изречението, но те не трябва да са много дълги, за да не затруднят разбирането на нормата.

Условия, изключения и изреждания – да се поставят, където са най-лесни за възприемане – обикновено в началото и края на изречението.

Винаги, когато е възможно, е препоръчително чужди изрази и понятие, да се заменят с български.

Оформяне на документите спрямо правилата на българска книжовноезикова норма

Правила за слято, полуслято и разделно писане на сложни думи и изрази:

✓ Думи, в състава на които влизат части от съществителни имена, между които има отношение на подчинение (първата пояснява втората), се приемат за сложни думи и се пишат полуслято (с малко тире).

Примери: *министър-председател, заместник-министър, заместник-директор*

✓ При употребата на малко тире (дефис) при правописното оформяне на сложните думи не се поставят интервали.

✓ Когато към сложна дума, която се изписва полуслято, се добави пояснение, то също се пише разделно поради струпване на три съставни части.

Примери: заместник министър-председател и съкратено: зам. мин.-председател.

Не са сложни думи и изрази като областен управител, защото при тях първата дума е прилагателно име.

✓ Не се поставя интервал преди точка, двоеточие, многоточие, въпросителен знак, удивителен знак, запетая, точка и запетая, дясна кръгла, квадратна или ъглеста скоба, затварящи кавички.

✓ Не се поставя интервал след лява кръгла, квадратна или ъглеста скоба, отварящи кавички.

✓ Поставя се интервал след точка, двоеточие, многоточие, въпросителен знак, удивителен знак, запетая, точка и запетая, дясна кръгла, квадратна или ъглеста скоба, затварящи кавички.

✓ При използване на тире се поставя по един интервал преди и след него. Пример: „а в случаите на чл. 123а, ал. 1 - старият и новият работодател...”

При изписването на числа се спазват следните правила за графично оформление:

✓ Като десетичен знак се използва запетая. Пример: 110,50 лв.

✓ При многоцифрените числа стотиците, хилядите и т.н. се разделят графично с половин интервал.

✓ Не се поставя интервал преди знаците за градус, процент или индекс и след знака за параграф (§).

✓ Поставя се интервал след юридически съкращения като чл., ал., т. и др.

Използване на запетайте

✓ Съставните съюзи „в случай че”, „макар че”, „при все че”, „въпреки че”, „така че” и др. служат за въвеждане на подчинени обстоятелствени изречения. Запетаята се поставя преди началото на целия израз. Обособените части, когато са в средата на изречението, се отделят със запетайи.

Използване на главни букви.

✓ Имената на институции, ведомства, нормативни актове и др. са собствени имена и се изписват с главна начална буква.

✓ Думи като министър, директор, началник, президент и др. не се пишат с главни букви, тъй като не са собствени имена.

✓ Думи като дирекция, отдел и др. също се пишат с малка буква.

Пълен и кратък член на съществителни имена от мъжки род – начин на употреба

✓ Съществителните имена от мъжки род се членуват с пълна членна форма, когато са подлог в изречението.

Забележка: Ако думата може да се замени с местоимението „той”, трябва да е с пълен член. Ако се допуска заменянето с “него”, се използва кратък член.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст” се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

- ✓ Ако пред дума в мъжки род има предлог (в, на, за, пред, от, с и др.), се използва кратък член.
- ✓ Ако някое наименование се повтаря, то се дава пълно в разпоредбата, в която се използва за пръв път, като се посочва съкращението, с което ще се означава в следващите разпоредби.
- ✓ По същия начин се постъпва с наименованието на нормативния акт, към който се препраща многократно, ако пълното посочване на наименованието е неудобно.
- ✓ Актът, с който се отменя, изменя или допълва нормативен акт, трябва да сочи и всички други нормативни актове или техни части, дялове, глави, раздели, членове, алинеи, точки или букви, които се отменят, изменят или допълват.
- ✓ Когато се отменя, изменя или допълва нормативен акт, се вземат предвид и внесените вече в него изменения и допълнения.

В наименованието на изменящия акт се посочват пълното наименование на изменяния акт и неговият номер, ако той има такъв. Към него се добавят броят и годината на Държавния вестник, в който той е обнародван, както и броят и годината на Държавния вестник, в който са обнародвани измененията и допълненията му. Когато се заменя или заличава една и съща дума или израз в един или няколко члена, в отделен параграф се посочват новата или заличената дума или израз, както и членовете, в които те се заменят или заличават, ако това не се отнася за всички членове.

Новите разпоредби, с които се допълва нормативен акт, се включват в него, както следва:

- ✓ в края на акта, преди допълнителните разпоредби, ако се касае за нов дял на акта, който в неговата структура е най-голямото му подразделение и предметът на уредбата не налага друго систематично място;
- ✓ на съответното систематично място в структурата на акта, ако се касае за други негови подразделения.

Номерация

Номерацията на новите членове, поставени в края на акта, следва номера на последния член на допълнения акт. Новият или новите членове, поставени на съответно систематично място в акта, получават номера на члена, след който се намират. Към номера се поставя поредна малка буква от азбуката. При последващи допълнения, систематичното място на които е между членове с такова обозначение, към обозначението на предходния член се прибавя малка арабска цифра горе вдясно от буквата. Когато членът се допълва с нови алинеи, точки или букви, те се поставят след наличните алинеи, точки или букви. Ако това затруднява тълкуването на текста, новите подразделения се поставят на съответното място, а тези, които са след тях, се преномерират.

Ако правим промяна само на един текст от нормативния акт, това става с един единствен параграф: „Параграф единствен. В Преходните и заключителните разпоредби се създава § ...:

Предмет на изследване

Област I – Достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст за всички деца

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа

Нормативни актове, които регулират въпросите, които са включени в 3-те подпозиции на Позиция 1:

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Закон за здравето (обн. ДВ.бр. 70 от 10 август 2004 г.);

1.3. Закон за семейните помощи за деца (обн. ДВ, бр. 32 от 29.03.2002 г.);

1.4. Кодекс на труда (Обн., ДВ, бр. 26 от 01.04.1986 г. и бр. 27 от 04.04.1986 г.);

1.5. Закон за корпоративното подоходно облагане (Обн. - ДВ, бр. 105 от 22.12.2006 г.);

1.6. Закон за закрила на детето (обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2000 г.);

1.7. Наредба № 26 от 2008 г. за устройство и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните исиквания към тях (обн. ДВ, бр. 103 от 02.12.2008 г.);

1.8. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.);

1.9. Наредба за приобщаващото образование (приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г.) (обн. - ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г.);

1.10. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти (обн. ДВ бр. 61 от 02.08.2019 г.);

1.11. Наредба № 15 от 8.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата на Министъра на образованието и науката (обн. ДВ, бр. 100 от 16.12.2016 г.);

1.12. Наредба № 1 от 8.02.2011 г. за професионалните дейности, които медицинските сестри, акушерките, асоциираните медицински специалисти и здравните асистенти могат да извършват по назначение или самостоятелно (обн. ДВ, бр. 15 от 18.02.2011 г.);

1.13. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие;

1.14. Проект на Наредба за физическата среда и информационното библиотечно осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;

1.15. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.) (обн. ДВ, бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

1.16. Наредба № 9 от 19.08.2016 г. за институциите в системата на предучилищното и училищното образование на Министъра на образованието и науката (обн. ДВ, бр. 68 от 30.08.2016 г.);

1.17. Наредба № 5 от 11.03.2020 г. за придобиване на квалификация по професията „Помощник-възпитател“ (обн. ДВ, бр. 33 от 07.04.2020 г.);

1.19. Наредба за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, предоставяни от Столична община (приета с Решение № 894 по Протокол № 93 от 23.11.2006 г. на Столичния общински съвет);

1.20. Наредба за прием на деца в общинските детски градини и в подготвителните групи в общинските училища на територията на Столична община (приета с Решение № 82 по Протокол № 48 на Столичния общински съвет от 22.02.2018 г.);

1.21. Правилник за създаването, устройството и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата на Министъра на образованието и науката (обн. ДВ, бр. 75 от 27.09.2016 г.);

1.22. Постановление № 128 на МС от 29.06.2017 г. за определяне на критерии за включване в Списъка на средищните детски градини и училища (обн. ДВ, бр. 53 от 04.07.2017 г.);

1.23. Постановление № 121 на МС от 23.06.2017 г. за приемане на критерии за определяне на защитените детски градини и защитените училища и на условия и ред за тяхното допълнително финансиране (обн. ДВ, бр. 51 от 27.06.2017 г.);

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение в действащите нормативни актове

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Анализът на нормативната уредба и практиката по приложението ѝ, очертава положителни тенденции в следните направления.

През последните години се наблюдава политическа воля за реформи в областта на политиките за децата и семейството, като се вземат предвид преобладаващите тенденции и добри практики в държавите с развита социална политика в областта на ранното детско развитие. Анализът на законодателството показва наличие на нормативна уредба, както и на ненормативни актове (стратегии, планове за действие и програми) във всички области, касаещи грижите за деца в ранна възраст. Въведени са добри практики и модели на съвременни социални услуги и механизми за гарантиране на достъпа до такива услуги за маргинализирани и малцинствени социални групи. Насърчава се социалното приобщаване чрез мерки за интеграция, разработване на система за приобщаващо образование, както и мерки за повишаване финансирането на детските градини в отдалечените райони, разкриват се средищни и защитени детски градини. Въпреки положените усилия, предприетите мерки в областта на ОГДВР все още не са достатъчни за постигане на целите, формулирани в Препоръката на Съвета.

Същевременно извършеният анализ очертава някои съществени **принципни недостатъци на нормативната уредба, които очертават празноти в законодателството, неефективно прилагане на съществуващи правни режими, както и липсата на правна уредба по някои съществени въпроси:**

1. Липсва единна информационна система към ДАЗД с интегрирани данни от всички сфери, на базата на която да се планират по адекватен начин политики и мерки, отчитащи най-добрите интереси на детето.
2. Събира се разнородна статистическа информация от различни институции, която не се обменя.
3. Различни по вид индикатори за измерване на резултата възпрепятстват сравнимостта и проследяване на изпълнението на отделната политика в развитие.
4. Няма споделена визия за детско благосъстояние.
5. Недостатъчно ефективен междуведомствен подход в различните секторни политики за детето и семейството.
6. Наличие на голям брой институции в областта на закрилата на детето, което затруднява осъществяването на споделените им отговорности, свързани с постигането на стратегическите и оперативни цели на Националната стратегия за детето и годишните национални програми.
7. Наличие на множество нормативни документи, засягащи уредбата на идентични или сходни обществени отношения, включително с нормативни актове от единен порядък, които обаче се създават от различни държавни органи и институции при отсъствието на интегриран подход и координация между тях, предопределя фрагментарност в мерките за гарантиране правата на децата.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

8. Нормативните актове не се актуализират своевременно в съответствие с променящата се социално-икономическа среда и задължението на държавата за привеждане на националното законодателство в съответствие с международни договори, по които РБългария е страна.
9. Разнородни механизми за отчетност с различна периодичност, чрез които се осъществява изпълнението на секторните политики.
10. Недостатъчно включване в процеса на формиране и изпълнение на политиките на експертизата на неправителствения сектор.
11. Изпълнението на контролните правомощия на институциите по прилагането на действащото законодателство доминира над разработването на инициативи и документи за прилагането на политиките, основани на правата и интересите на детето.
12. Наличие на разнообразни институции с контролни функции за отделните секторни политики и необходимост от подобряване на координацията между тях, с оглед съвместно използване на резултатите от дейността им.
13. Несъобразеност на идентифицирани и анализирани потребности с мерките за тяхното изпълнение.
14. Недостатъчни гаранции за осигуряване на устойчивост на резултатите, поради липса на финансиране или липса на нормативна уредба.
15. Добрите практики, създадени при изпълнение на проекти, финансирани със средства на европейските структурни фондове не се използват от администрацията като ресурс и готов продукт, който да допринесе за развитието на политиката.
16. Неравномерно разпределение на предлаганите услуги спрямо нуждите на местните общности.
17. Недостатъчно използване на нормативните механизми за междусекторно взаимодействие там, където е необходимо.
18. Въпреки отбелязания напредък в страната по отношение на обхвата на 5-годишните деца в образование, в областта на ранния достъп до образование България остава с една от най-неблагоприятните позиции в ЕС–28 именно по този индикатор – сред петте страни членки с най-лоши показатели.
19. Липсват единни стандарти за ранно детско развитие, универсално приложими за всички деца. Въпреки че е налице проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие, което може да се оцени като положителна инициатива, Наредбата се отнася само за яслените групи в детските градини съгласно новия ЗПУО, но не и за детските ясли, които са под надзора на МЗ. Това създава неравнопоставеност и предпоставки за различно третиране на децата в различните детски заведения.

20. Нормативната уредба е разпокъсана и фрагментирана – уредена предимно с подзаконови НА. Липсва разработен единен механизъм за планиране на местата, който да е общовалиден за територията на цялата страна. Липсва механизъм за допитване до родителите във връзка с планиране на местата в групите и удовлетворяване потребностите на различните деца.
21. Липсват единни стандарти за социална работа с деца и достатъчно на брой обучени по тях и мотивирани социални работници, специализирани в работата с деца.
22. Голяма част от лицата, полагащи грижи за деца в ранна детска възраст, не познават правно-нормативните документи, което води до висок риск от нарушения на нормативната уредба, свързана със закрилата на детето. Професионалистите в областта на грижата за деца е необходимо да имат поне основни познания в области като: права на детето и родителите; стандарти за ранно детско развитие, механизми за превенция на насилието над деца и алгоритъм за сезиране на институциите относно деца в риск; цели и принципи на ранното детско развитие. Необходимо е предприемането на мерки, гарантиращи, че персоналят на детските заведения, ангажиран непосредствено в работата с деца, притежава компетентност в следните основни направления, освен общата си професионална компетентност:
- компетентност, свързана с организацията и съдържанието на възпитателно – образователната работа в ясла или детска градина;
 - компетентност, свързана с познаването и ползването на нормативните актове в системата на образованието;
 - комуникационна компетентност.
23. Въпреки усилията на отговорните институции за подобряване на системата за събиране на данни, все още липсва единна и централизирана система за управление на информацията за политиките, свързани с деца, вкл. утвърден списък от индикатори в различни сектори на детските политики, на единна методика за събиране на данните и свързване/синхронизиране на базите данни, както и на изисквания за дезагрегиране на данните по възрастови групи, пол и други признаци.
24. Голяма част от информацията в сектора на услугите за ранно детско развитие е разпръсната между различните институции, отговарящи за различни политики за децата – МОН, МВР, МП, МЗ, ДАЗД, АСП, НСИ и др. Недостатъчен е административният капацитет за събиране и анализ на информацията. Липсват правила и процедури, предвиждащи кратки срокове за събиране, обработване и анализ на информацията. Освен това достъпът до нея не е улеснен от редовното ѝ публикуване за свободен достъп. Много често липсата на статистически данни не дава възможност за коректна преценка на натовареността и ефективността на институциите и професионалистите и планиране и пренасочване на ресурси в приоритетни области.
25. В детските ясли се поставя акцент върху здравните грижи за децата за сметка на образователните потребности. Липсват достатъчно подготвени кадри с педагогическо образование – възпитатели и педагози в детските ясли.

26. Налице е законодателна празнота по отношение на алтернативните форми на полагане на грижи за деца в ранна възраст – родителски кооперативи, почасови забавачки, клубове по интереси и пр.
27. Не е развита нормативната уредба по отношение на интегрирана система за комуникация и сътрудничество между педагогическия персонал и родителите – представяне на детското заведение в интернет пространството и социалните мрежи, изпращане на съобщения и имейли, касаещи важни въпроси, организация на различни учебни и извънучебни мероприятия с родителско участие, получаване на обратна връзка от родителите под формата на анкетни листове, бланки за препоръки и пр., които биха могли да подобрят работата на педагозите и конкретните им познания за самото дете. Интеракцията с родителите е маркирана твърде общо в чл. 34, ал. 2 и чл. 35, ал. 2 от Наредбата за предучилищното образование, но не са разписани конкретни форми, методи и канали за комуникация. Считаме, че би следвало да се разработи като правна рамка единна система за взаимодействие с родителите, която да се прилага от всички детски заведения, а не да се оставя на усмотрението на персонала дали и под каква форма и с каква честота ще се осъществява това взаимодействие. Липсва информираност сред обществото, а лошата репутация на определени педагози отблъсква родителите от детските заведения.
28. Липсват механизми за насърчаване на заетостта, което води до сериозна диспропорция между деца и възрастни в групите. Недостигът на персонал води до negliжиране на децата и липса на индивидуален подход към всяко дете.
29. Липсва единен орган или организационна структура, която да координира управлението и мониторинга на дейностите на национално ниво, както и да координира разработването на единна стратегия и препоръки за ранно детско развитие.
30. Сложна е процедурата за прием на деца със специални образователни потребности (СОП) и такива с хронични заболявания. Липсва единен списък на хроничните заболявания, който да е единен за територията на страната. Решението за прием се взема от екип от педагози и се основава на преценката на медицински документи, за което те нямат експертиза.
31. Липсва педагогическа методика за интеграция на деца с различен национален и социо-културен произход и майчин език, различен от българския, както и за такива със СОП, съобразно вида на увреждането.
32. В екипите на детските заведения липсват специалисти от други сфери, свързани с работата с деца – например детски психолози, терапевти, специалисти, специално подготвени за работа с двуезични деца и пр.
33. Липсва стабилна система за мониторинг и контрол върху детските заведения за предотвратяване на злоупотреби и корупционни практики при приема на деца, особено при запълване на квотите за деца със СОП и хронични заболявания, Поради липсата на единен регистър на децата със СОП и актуален списък на хроничните

заболяване, в практиката има случаи на приемане на деца с леки заболявания, докато други, с по-тежки увреждания, остават извън системата за ранна детска грижа.

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени :

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Закон за здравето (обн. ДВ.бр. 70 от 10 август 2004 г.);

1.3. Закон за семейните помощи за деца (обн. ДВ, бр. 32 от 29.03.2002 г.);

1.4. Кодекс на труда (Обн., ДВ, бр. 26 от 01.04.1986 г. и бр. 27 от 04.04.1986 г.);

1.5. Закон за корпоративното подоходно облагане (Обн. - ДВ, бр. 105 от 22.12.2006 г.);

1.6. Закон за закрила на детето (обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2000 г.);

1.7. Наредба № 26 от 2008 г. за устройство и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните исиквания към тях (обн. ДВ, бр. 103 от 02.12.2008 г.);

1.8. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.);

1.9. Наредба за приобщаващото образование (приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г.) (обн. - ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г.);

1.10. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти (обн. ДВ бр. 61 от 02.08.2019 г.);

1.11. Наредба № 15 от 8.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата на Министъра на образованието и науката (обн. ДВ, бр. 100 от 16.12.2016 г.);

1.12. Наредба № 1 от 8.02.2011 г. за професионалните дейности, които медицинските сестри, акушерките, асоциираните медицински специалисти и здравните асистенти могат да извършват по назначение или самостоятелно (обн. ДВ, бр. 15 от 18.02.2011 г.);

1.13. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие;

1.14. Проект на Наредба за физическата среда и информационното библиотечно осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

1.16. Наредба на съответната община за определяне на местни данъци и такси;

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове

Позиция 1 - Услуги, които са налични и достъпни за всички семейства и техните деца

2.1. Закон за предучилищното и училищното образование

2.1.1. Да се промени регулирането на устройството и дейността на детските ясли. Препоръчваме яслите и яслените групи в детските градини да се регламентират от един и същ нормативен акт, а именно ЗПУО, съответно Наредба за предучилищното образование, които да имплементират и уеднаквят правната регулация и норми и съответно с изменението да се отмени действието на Наредба № 26/2008 г. Промяната се налага от неадекватно съществуващото фактическо и правнорегламентирано положение, което е правен non sense – да се прилагат различни правила и стандарти, различни подходи на целеполагане и приоритизация при работата с деца, които се намират в една и съща възрастова група, в зависимост от това кое детско заведение посещават-самостоятелна детска ясла или детска градина с яслена група.

2.1.1. а Уредбата на детските заведения – ясли и яслени групи в детските градини следва да бъде в един нормативен акт, като се постави акцент върху педагогическата подготовка в процеса на развитие и грижи на децата в най-ранна възраст, освен на здравните грижи за тях.

2.1.1.б Един възможен подход е изнасянето на уредбата от Закона за здравето и включването ѝ в ЗПУО.

2.1.1.в Друг подход е кодифицирането на уредбата със запълване на празноти по отношение грижите за деца в най-ранна възраст, тъй като липсва специален закон, който да урежда грижите за деца в най- ранна възраст (0-3 години), като под „кодификация“ разбираме систематизиране и съгласуване на законите в държавата по области.

2.1.2. Да се регламентира в релевантния нормативен акт алтернативните форми на грижа в ранна детска възраст, добре познати в европейските страни, като: детегледачи, родителски кооперативи, полудневна или почасова грижа от типа „забавачница“ и адаптационни занимални и други, както и институционална подкрепа на различните видове алтернативни опции.

2.1.3. По-ясно и подробно регламентиране в действащата нормативна уредба – ЗПУО и Наредба за приобщаващото образование, на разпоредби, свързани с десегрегацията на децата от етническите малцинства,(независимо от правото на личен избор на образователна институция и вид образование и забранителната норма на чл. 99 от ЗПУО за обособяването в паралелки на децата въз основа на етническата им принадлежност). Да

се предвидят индивидуални срещи за разясняване на въпроса с родители, които се съпротивляват децата им да бъдат в една група с деца от малцинствен произход.

2.2. Закон за здравето

2.2.1. Да се синхронизират действащите правни норми на Закона за здравето и Наредба № 26 от 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях с нормите на специалния ЗПУО. В нормативните разпоредби в сектор „Здравеопазване“ да се предвидят промени в съответствие с изискванията на позициите в Рамката за качество за ОГРДВ.

2.2.2. Да се предвиди дейността на детските ясли да е предмет на проверка и контрол от компетентния орган, част от образователната система, и по реда и при условията, при които инспекцията се осъществява по отношение на детските градини.

2.2.3. Да се регламентират нормативно и да се въведе професионален стандарт за подкрепа на детето и семейството в най-ранна възраст в семейна среда от парапрофесионалисти, каквито са *патронажните сестри* - техните регулярни домашни посещения ежесечно до 1-годишна възраст на децата и веднъж на полугодие до навършване на 3 години на детето биха подкрепили младите майки без опит, биха ограничили социалното неравенство и биха спомогнали за достъпа на семейства в уязвимо положение и малцинствени общности до качествени здравни и социални услуги, предоставяни на деца в ранна възраст.

2.3. Закон за семейните помощи за деца

2.3.1. Въвеждане на целеви помощи за семейства, чиито деца не са получили място в държавно или общинско детско заведение, с които да се подкрепят финансово родителите да запишат детето си в частни детски заведения или в алтернативни форми за образование и грижа.

2.4. Кодекс на труда

Да се предвидят мерки за постигане на по-голяма гъвкавост на трудовия пазар – увеличаване на възможностите за почасова работа и при гъвкаво работно време на майки с деца до 3 годишна възраст, както и на деца с увреждания или със СОП, например чрез данъчни облекчения за работодатели, които разкриват повече почасови работни места и възможности за родителите да работят „хоум офис“ в определени дни, както и за работодатели, които предлагат гъвкава схема за организация на работното време на родителите, така че да има възможност за по-късно започване, по-ранно приключване на работното време спрямо установеното или за работа от дома в определени дни, когато естеството на работния процес позволява това.

2.5. Закон за корпоративното подоходно облагане

2.5.1. Да се предвидят данъчни облекчения за работодатели, които разкриват повече почасови работни места и възможности за родителите да работят „хоум офис“ в определени дни, както и за работодатели, които предлагат гъвкава схема за организация

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

на работното време на родителите с деца до 3 годишна възраст, както и на деца с увреждания или със СОП. Целта е да се стимулират работодателите да осигуряват гъвкави възможности за участие на пазара на труда и професионално развитие на родителите, чиито деца са в ранна детска възраст.

2.6. Закон за закрила на детето

2.6.1. Предлагаме да се предвидят правни норми, които регламентират мерки, насочени към осигуряване на достъп на бъдещите родители и родители на деца от 0 до 7 г. до универсални програми и различни форми за ограмотяване по въпросите на ранното детско развитие, вкл. бременността, родителството, първите грижи за бебето, потребностите на бебето от емоционална подкрепа и ранна стимулация, правото на образование на децата в ранна детска възраст, както и правото на допълнителни услуги за деца в тази възраст, които са нормативно уредени и са налични още преди задължителния етап от предучилищна подготовка. Да се осигури релевантен контрол на качеството на тези услуги, както и да се гарантира широкото им популяризиране с цел осъществяване на по-широк достъп на младите родители до тях. Препоръката се основава на установените практики в други страни членки, чието приложение считаме че ще допринесе за разбирането и повишаване на капацитета на родителите за по-добра родителска грижа на децата от раждането им.

2.7. Наредба № 26 от 2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни, издадена от Министерство на здравеопазването

2.7.1. Да се синхронизират действащите правни норми на Закона за здравето и Наредба № 26 от 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях с нормите на специалния ЗПУО. В нормативните разпоредби в сектор „Здравеопазване“ да се предвидят промени в съответствие с изискванията на позициите в Рамката за качество за ОГРДВ.

2.7.2. Да се предвиди дейността на детските ясли да е предмет на проверка и контрол от компетентния орган, част от образователната система, и по реда и при условията, при които инспекцията се осъществява по отношение на детските градини.

2.7.3. Да се трансформира съществуващият дисбаланс между образователни и здравни грижи, оказвани на най-малките от 0 до 3 години в детските ясли, като се регламентира баланс между грижата за физическото отглеждане на децата и образователно-възпитателните аспекти на ранната детска грижа, насочена към интелектуалното и емоционалното им развитие. Целта е да се преодолее остарелия подход на превес на здравните грижи за сметка на образователните, предоставяни в детските заведения, в които се отглеждат деца от 0 до 3 годишна възраст.

2.7.4. Необходимо е изменение на чл. 10, ал. 2, т. 3 от Наредба № 26/2008 г., който в настоящата си редакция предвижда възпитателните дейности да се осъществяват от персонала на яслата (медицинските сестри) по писмени указания на педагога и по възможност с негово участие. Необходимо е да се предвиди работата на педагог, с опит в работата с най-малките.

2.7.5. Да се измени регулацията на настоящия чл. 13 от Наредба № 26/2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни като се предвиди участието в екипа на педагог за всяка яслена група, така че да се постигне баланс между възпитателите с педагогическа подготовка и лицата, предоставящи здравни грижи на децата.

2.7.6 Да се създаде разпоредба с която с която изрично и изчерпателно да се изброят допустимите плащания от родителите в допълнение към таксите, предвидени за заплащане от родителите с наредбите на съответните общински съвети по Закона за местните данъци и такси. Всяко отправено искане за допълнителни плащания извън регламентиранияте, следва да бъде обвързано със санкция за персонала на съответното детско заведение. Това би ограничило порочните практики за нелимитирани допълнителни средства, които се изискват периодично от родителите за различни дейности и консумативи, които обикновено се отчитат като дарения за детското заведение. В случай на действително желание за дарение следва да се прилага документална процедура, която включва изрична декларация за дарение и/или договор за дарение, като средствата или консумативите следва да се предоставят директно на ръководството на съответното заведение, което да ги разпредели в зависимост от потребностите на групите, а не на персонала на заведението.

2.7.7. Да се предвиди нормативно достъпът на родители до детските заведения като се пазят необходимите ограничаване на достъпав определени часове от деня Следва да се даде възможност на родителите да разполагат с по-голяма гъвкавост по отношение на часовете за завеждането и прибирането на децата от детското заведение. Това би облекчило и работата на персонала, доколкото основен проблем в държавните и общински ясли и детски градини е прекалено големия брой деца, който е непропорционален на наличния персонал.

2.8. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование

2.8.1. Да се създаде глава „Яслени групи“, в която детайлно да се регламентира организацията и дейността на детските ясли. Целта на промяната е да се въведат единни правила и стандарти, при работата с деца, които се намират в една и съща възрастова група, независимо от това кое детско заведение посещават- самостоятелна детска ясла или детска градина с яслена група. Целта е да се имплементират и уеднаквят правната регулация и съответно с изменението да се отмени действието на Наредба № 26/2008 г.

2.8.2. Да се регламентират статута, процедурата по регистрация, изискванията към дейността и др. на алтернативните форми на грижа в ранна детска възраст, като: детегледачи, родителски кооперативи, полудневна или почасова грижа от типа „забавачница“ и адаптационни занимални и други, както и институционална подкрепа на различните видове алтернативни опции. Целта на допълнението на наредбата е да се предостави възможност на родителите за решение и избор извън традиционните форми на образование и грижа и в случаите на невъзможност за прием на детето в детско заведение. Регулирането на алтернативните форми би балансираше до известна степен дефицитите на системата за ОГРДВ.

2.9. Наредба № 15 от 8.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата на Министъра на образованието и науката.

2.9.1. Да се предвиди дейността на детските ясли да е предмет на проверка и контрол от компетентния орган, част от образователната система, и по реда и при условията, при които инспекцията се осъществява по отношение на детските градини.

2.10. Наредба за прибиращащото образование

2.10.1. Необходимо е да се утвърди единен списък с хронични заболявания, универсално приложим за територията на цялата страна, като се отчита индивидуалната тежест на различните увреждания и различните специфични потребности, до които те водят при засегнатите деца.

2.10.2. По-ясно и подробно регламентиране на разпоредби, свързани с десегрегацията на децата от етническите малцинства. Да се предвидят индивидуални срещи за разясняване на въпроса с родители, които се съпротивляват децата им да бъдат в една група с деца от малцинствен произход.

2.11. Проект на наредбата за физическата среда и информационното библиотечно осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие, в сила от учебната 2020 – 2021 г.

Предвидените в Раздел II и Раздел III на Проекта на Наредбата минимални изисквания към физическата среда в детската градина и във всички видове училища, ведно с приложенията към Наредбата по отношение на помещенията, свързани с подкрепа за личностно развитие на децата – кабинет на логопеда, кабинет на психолога, ресурсен кабинет и пр., не кореспондират с други нормативни актове в системата на предучилищното и училищното образование и социални договорености чрез колективния трудов договор (КТД), в които се регламентира в какви случаи се допуска разкриването на щатни длъжности за логопед, ресурсен учител, психолог – повечето образователни институции по една или друга причина не разполагат с ресурсен учител и/или логопед, имат 1-2 педагогически съветници или психолози, тоест предвидения брой кабинети в учебните заведения на практика биха останали празни. Това е само една илюстрация на проблемните текстове в Наредбата. За да се осигури по-ефективното ѝ прилагане, препоръчително е да се въведат **следните изменения:**

2.11.1. Да бъдат диференцирани и определени различни норми за новостроящи се сгради и за вече съществуващите;

2.11.2. Ясно да бъдат разписани ангажиментите и отговорностите по прилагането на Наредбата на финансиращия орган и на директора на учебното заведение

2.11.3. Първостепенният разпоредител с бюджетни кредити (общината като орган на местно самоуправление) да осигури технико-икономическа оценка за устройване на детска градина, училище или център за подкрепа за личностно развитие;

2.11.4. За реализиране на необходимите дейности като реконструкции, преустройства, основни ремонти, пристроявания и др. да бъдат осигурени средства от държавния бюджет;

2.11.5. Срокът за устройване на детската градина, училище или център за подкрепа за личностно развитие в съответствие с разписаните в Проекта на Наредба Регламенти да бъдат съобразени с извършената технико – икономическа оценка за устройване.

2.12. Наредба № 1 от 8.02.2011 г. за професионалните дейности, които медицинските сестри, акушерките, асоциираните медицински специалисти и здравните асистенти могат да извършват по назначение или самостоятелно

2.12.1. Да се регламентират нормативно и да се въведе професионален стандарт за подкрепа на детето и семейството в най-ранна възраст в семейна среда от парапрофесионалисти, каквито са *патронажните сестри* - техните регулярни домашни посещения ежесечно до 1-годишна възраст на децата и веднъж на полугодие до навършване на 3 години на детето биха подкрепили младите майки без опит, биха ограничили социалното неравенство и биха спомогнали за достъпа на семейства в уязвимо положение и малцинствени общности до качествени здравни и социални услуги, предоставяни на деца в ранна възраст.

2.13. Наредба на съответната община за местните данъци и такси

2.13.1. Въвеждане на критерии за диференцирано определяне на таксите за детските ясли и детските градини за всички деца според: времето на престой на детето в детското заведение в рамките на деня, трудовата заетост на родителите и годишния праг на техните доходи, семейства с повече деца. Това е справедлив начин за определяне на таксите, който не би засегнал в значителна степен общинските и държавните бюджети.

2.14. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие

2.14.1. Необходимо е изготвяне и приемане на единни образователни стандарти за ранно детско развитие и грижа, при които да се възпитават и обучават децата във всички детски заведения в страната. Да се балансира диспозитивния характер на изготвения проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие. Да се разграничат диспозитивните и императивните норми, така че да не се стопират иновацията и творчеството.

Позиция 2 - Услуги, които насърчават участието, засилват социалното приобщаване и приветстват многообразието

2.15. Закон за предучилищното и училищното образование

2.15.1. Разписване на система от норми, регулиращи правата и ангажиментите на родителите и формите за тяхното включване в живота на детските заведения, включително способи за формиране на устойчиви общности (родители, учители, привлечените в обществените съвети) за стратегическа подкрепа на детското заведение.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

2.15.2. Да се доразвие материята в ЗПУО, Глава десета „Родители” в посока, свързана с по-широк кръг и разнообразие на дейности, идеи, инициативи и нови и усъвършенствани организационни форми на родителско приобщаване и участие в процеса на организация и взимане на решения в образователната система като се взаимстват модели и добри практики от държави с развити системи в образованието като Великобритания, скандинавските страни, Холандия, Полша и др.

2.15.3. Да се предвиди провеждане на годишен анализ на резултатите от дейността на обществените съвети като инструмент за участие на родителите в процеса на организация и взимане на решения. Да се разширят правомощията на съветите в посока на предоставяне на реални права за формиране на решения.

2.15.4. Да се регламентира задължение всяко детско заведение да прилага подходящи подходи за плавен преход от домашна среда към детското заведение. В Наредба № 5/03.06.2016 г. за предучилищното образование могат да бъдат изброени неизчерпателно утвърдени форми за осъществяване на този плавен преход, съобразени с психо-емоционалното състояние на децата, като изборът на конкретните форми/подходи да се остави на преценката на детското заведение.

2.16. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование

2.16.1. Разписване на система от норми, регулиращи правата и ангажиментите на родителите и формите за тяхното включване в живота на детските заведения, включително способи за формиране на устойчиви общности (родители, учители, привлечените в обществените съвети) за стратегическа подкрепа на детското заведение.

2.16.2. Въз основа на задължението, въведено в ЗПУО, съгласно предложението ни в т. 2.15.4, всяко детско заведение да прилага подходящи подходи за плавен преход от домашна среда към детското заведение, в наредбата бъдат изброени неизчерпателно утвърдени форми за осъществяване на този плавен преход:

2.16.2.1. Да се регламентира провеждането на срещи за предварително ориентиране на детето и семейството преди постъпването му в детско заведение, за предварително запознаване с обстановката, с персонала, с действащите изисквания и правила.

2.16.2.2. При постъпване в детското заведение е препоръчително семейството на детето да попълва въпросници, анкетни карти и др., които да предоставят на персонала повече информация за интересите, затрудненията, различни характеристики и др. информация за детето. Тази информация заедно с информацията за развитие на детето и другите данни от детския регистър ще гарантира прилагането на съответните педагогически подходи съобразени с индивидуалността и потребностите на всяко отделно дете, който модел да замести архаичния подход на универсално и групово отношение към всички деца.

2.16.2.3. Да се установи като добра практика допускането на родител или представител на семейството през началния период на адаптация на детето в детското заведение.

2.16.2.4. Да се регламентира възможност за създаване на „смесени групи“ в детските градини, включващи децата от различна възраст, не само когато броят на децата не е достатъчен за формиране на отделна възрастова група. Това би допринесло за улесняване на процеса по приобщаване на по-малките деца чрез помощта на по-големите.

2.17. Наредба № 26 от 2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни

2.17.1. Да се регламентират в Наредба № 26 от 2008 г. форми на участие на родителите и в детските ясли и свързаните с това права и по-конкретно участие в процесите на организация и взимане на решения, както и в проследяване на развитието на детето.

2.18. Наредба № 15 от 22 Юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти

2.18.1. Да се предвиди задължително обучение за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти за подкрепа на двуезичните деца, особено в районите с най-голяма численост на население от мигрантски общности или малцинства

2.19. Наредба за приобщаващо образование

2.19.1. Считаме за необходимо да се регламентират източниците и ресурсите за методическа подкрепа на педагозите, свързани с модифициране на учебното съдържание и подпомагачи специфичната дидактическа задача на учителя, работещ с билингви или с децата в риск от влошена адаптация като деца със СОП, основани на особеностите на обучаваните и техния познавателен опит, познаване на социалната среда, от която произхожда детето, неговите културни, етнически, езикови и личностни специфики, неговите интереси, предпочитания и пр.

III. Препоръки към администрацията

Позиция 1 - Услуги, които са налични и достъпни за всички семейства и техните деца

1. Препоръки за изменение на релевантите нормативни актове, подробно описани в Раздел II от т. 2.1. до т. 2.14 вкл. от настоящия Доклад.

2. Да се разработи механизъм за критерии за прием в детските заведения в големите градове в страната, който да е действащ за територията на цялата страна, като се остави достатъчна оперативна самостоятелност на органите на местно самоуправление при планирането на местата, но същевременно следва да се гарантира, че по отношение на всички семейства ще се приложат еднакво условията за прием. Препоръчваме да се извършват редовни допитвания относно потребностите на семействата с цел по-ефективно планиране на местата в детските заведения на територията на съответната община.

3. Препоръчва се да се създаде цялостен национален инструментариум за оценка на детското развитие. Предложението е обвързано и с необходимостта от ранна интервенция спрямо децата още преди диагностициране, че притежават определени затруднения.
4. Да се предвидят в релевантния нормативен акт изрични правни норми, които да предвиждат обучение на персонал, който да е специализиран за работата с деца със СОП - специалисти с педагогически функции, които да работят ежедневно с децата със СОП, помощник-възпитатели, психолози и логопеди, особено в отдалечените и труднодостъпни планински райони.
5. Във връзка с актуалния проблем с недостига на места в детските заведения в големите градове в страната, да се увеличи държавната подкрепа за изграждане на нови и/или разширяване на съществуващи сгради за детски градини, доколкото необходимият ресурс не може да се осигури само с финансовите възможности на общините.
6. Следва да се предвиди по-ефективна система на контрол при записването на децата, която да ограничи корупционните практики, ползването на лични познания и несъществуващи преференции, чрез система от строги санкции за директори, записващи деца в детските заведения в нарушение на съществуващите правила и предвидени критерии.
7. Да се осигури бюджет за детските заведения, който да освободи родителите от тежестта на периодичните допълнителни плащания към детските заведения под формата на „дарения“ за закупуване на базови средства за обзавеждане на помещенията като килими, пердета, техника, консумативи, извършване на ремонтни дейности на детските площадки и т.н.
8. Необходимо е да се засили промотирането на РДР като се обяснява и популяризира сред родителите и лицата, които се грижат за деца със специален фокус върху групите които са със специални потребности или са в риск - малолетни или непълнолетни родители, живеещи в условия на бедност и социално изключване, от различни общности, вкл. малцинствени и мигрантски общности. Предлагаме насърчаване на мерки за повишаване на информираността относно изключителната важност на най-ранните етапи в живота на детето за цялостното му развитие и благосъстоянието му през целия по-нататъшен живот, което ще допринесе за формирането на подкрепящи обществени нагласи и широка информираност за значимостта на образованието и грижите в ранното детска възраст и правата на децата. Трябва да се обърне внимание, че политиката за РДР следва да обхваща всички деца, а не само тези със специални потребности или в риск.
9. Да се предвидят гъвкави решения в практиката на детските заведения, относно края на работното им време, така че родителите реално да могат да се ползват от възможността да взимат децата си до официално обявения край на работното време на детската градина – 19 ч. Да се предвидят подкрепящи норми, които да регламентират възможността за почасови грижи за децата като улеснение за родителите и повишаване на обхвата на децата.

10. В контекста на правото на достъп до услуги в РДР и по-конкретно от гледна точка на физически достъп, препоръчваме предприемане на мерки на общинско и национално равнище за обособяване на места за предоставяне на услуги в ранна детска възраст в селските райони, в които не е целесъобразно да се създава ново детско заведение поради малката численост на децата, напр. обособяване на помещение в сградата на читалището.

11. Препоръчва се адаптираното въвеждане на добри практики, взаимствани от други страни-членки на ЕС, като например т.нар „*buddy system*“ - система за взаимопомощ и развитие на социалните и емоционални умения при децата в ранна и предучилищна възраст, при която децата от по-голяма възрастова група се разпределят по двойки с по-малки деца като възраст, физически или социално по-уязвими. Анализът на проучената добра практика показва, че системата подпомага развиването на приятелски връзки между децата, насърчава взаимопомощ и подкрепа за деца със специфични социални и поведенчески потребности, увеличава самоувереността и спомага за социалната адаптация в групата. Създава се чувство за общностна принадлежност между децата, чувство на безопасност и грижа за по-малките, като същевременно се насърчава поемането на отговорност у по-големите. Тази система доказано подпомага социалното включване и интегриране на другоезични деца, както и такива от малцинствени и маргинализирани социални групи, по-добре се възприема различието, като има много добър ефект върху преодоляване на насилието и агресията в училище и детските заведения.

12. Трябва да продължат усилията за осигуряване на равен достъп до качествено услуги в ранна детска възраст и предучилищно образование за всяко дете – особено за деца, които имат затруднен достъп до детски градини и се нуждаят от подкрепа за развитие на езиковите си умения. Програмите и мерките за ограничаване на негативните ефекти от бедността върху достъпа до образование следва да достигат до всяко дете в риск заради липса на средства за помагала, храна, облекло и обувки, удобен транспорт.

Позиция 2 - Услуги, които насърчават участието, засилват социалното приобщаване и приветстват многообразието

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, подробно описани в Раздел II от т. **2.15.** до т. **2.19** вкл. от настоящия Доклад.

2. Предвиждане на мерки за приобщаване на родителите в учебно-възпитателния процес, които да бъдат подходящо комуникирани – лектории, конференции, разяснителни кампании за необходимостта от ранно образование и ограмотяване на децата, за преодоляване на родителската съпротива в групата да бъдат приемани деца от етнически малцинства и др. Ангажиране на семействата при провеждането на различни извънкласни дейности, организиране на месечни неформални срещи.

3. Да се предприемат мерки за насърчаване на широка представителност на родителите, притежаващи различни характеристики /етнос, образование, професия и др./ в утвърдените форми на родителско участие в образователния процес.

4. Създаване на практически наръчници и указания с цел запознаване на родителите с образователните политики, възможностите им за участие в живота на съответното детско заведение и ефективно прилагане на свързаното с родителското включване законодателство.

5. Да се разработи програма, чиято цел е да насърчи наемането на персонал в детските заведения от маргинализирани групи, мигрантски общности или малцинства. Наличието на представители на общността в тези заведения би повишило доверието в съответните институции и би мотивирало семействата да изпращат децата си в тях. Да се предвиди като стимул в тази посока увеличение на бюджета за детските заведения, които назначават такива служители.

6. На общинско равнище следва да се предприемат мерки за стимулиране на местната заетост в областта на РДР на лица от малцинствени групи. Да се предвидят стимули за съответните детски заведения, които назначават служители с различен етно-културен произход. (Пример за добра практика във връзка с насърчаване на наемане на персонал от малцинствени общности е програмата „млади ромски педагози“ на неправителствените организации Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“ с подкрепата на фондация „Тръст за Социална Алтернатива“.)

7. Да се стимулират успешно завършващите средно образование младежи от етническите малцинствени групи да се насочват към педагогическата професия като им се осигури стипендия и условия за стаж в държавни и общински детски заведения по време на обучението.

8. Да се регламентира разработване на системи за наблюдение и оценка, които позволяват събиране и анализиране на информацията и създаване на условия за правилно усвояване на публични средства в областта на интеграционните политики и насърчаване на трудовата заетост на маргиналните общности, включително в системата за ранна детска грижа.

9. За подпомагане на процеса на ангажиране на повече представители на малцинствени и маргинални общности в персонала на детските заведения могат да се предвидят разяснителни кампании с включване на медиатори, комуникатори и специалисти връзки с обществеността, включително популяризиране на процеса в социалните мрежи.

10. Разработване на интегрирана методика за обучение на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда и с двуезични деца, което изисква специално обучение, свързано с използването на много невербална комуникация, картини и пособия, изобразяващи предмети и дейности от ежедневието.

11. МОН да създаде специални образователни програми за оценка на потребностите на двуезични деца и деца с мултикултурен произход и методика за продължаваща работа с тези деца.

12. Проучване и популяризиране на добри практики и модели на взаимодействие с родителите и за работа със семействата, които да улеснят плавния преход от домашната среда към детското заведение.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

13. Специалистите освен с конкретната работа с детето имат функцията да консултират родителите във връзка със специфичните затруднения на детето. Трябва да се утвърди и практика за информирание на родителите на всеки етап от процеса на обучение на детето, както и постоянно, активно включване на родителите в екипните срещи в детската градина и училището.

Област II – Персонал

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа

Област II от Препоръката на Съвета в България намира своето отражение в следните нормативни актове:

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Наредба № 5 от 11.03.2020 г. за придобиване на квалификация по професията „Помощник-възпитател (обн. ДВ, бр. 33 от 07.04.2020 г.);

1.3. Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация "учител" (приета с ПМС № 289 от 07.11.2016 г.) (обн. ДВ от 11.11.2016 г.);

1.4. Наредба № 26 от 2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни, издадена от Министерство на здравеопазването (обн. ДВ, бр. 103 от 02.12.2008 г.);

1.5. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти (обн. ДВ бр. 61 от 02.08.2019 г.);

1.6. Наредба № 5/03.06.2016 г. за предучилищното образование (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.);

1.7. Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите "Медицинска сестра", „Акушерка" и „Лекарски асистент" за образователно-квалификационна степен "бакалавър" (обн., ДВ, бр. 95 от 29.11.2005 г.);

1.8. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.) (обн. ДВ. бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

1.9. Закон за висшето образование (обн. ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.);

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

1.10. Закон за здравето (обн. ДВ. бр.70 от 10 Август 2004 г.);

1.11. Правилник за устройството и функциите на регионалните управления на образованието, (обн. ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г., в сила от 7.02.2017 г.);

Основен фокус на изброените нормативни актове е образованието и квалификацията на педагозите и другите специалисти, ангажирани с дейности в сферата на образованието и ранното детско развитие, по отношение, както на изискванията към тях, така и на получаваното от тях възнаграждение.

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение

Новата нормативна уредба дава разрешение на много от доскоро съществувалите проблеми и предизвикателства пред образователната система, включително и такива, засягащи сферата на ранното детско развитие. Насърчава се повишаването на квалификацията на педагогическите специалисти в областта, като магистърски и докторантски програми в сферата на ранното детско развитие се предлагат от повечето университети в България; налице са научно – изследователски програми, реализирани от БАН, както и от организации от неправителствения сектор.

В последните години, благодарение на активната работа на неправителствения сектор и съответните новоприети подзаконовни нормативни актове на МОН в областта на РДР се повишава интереса към професията на педагогическите специалисти, желаещи да работят с деца в най-ранна възраст.

Напредък се наблюдава и при обучението на специалистите по здравни грижи - за предоставянето на качествени медицински услуги действат стандарти по Обща медицина, Педиатрия, Неонатология, Акушерство и гинекология. В съответствие с Наредба № 49 (2010 г.) за основните изисквания за устройството, дейността и вътрешния ред на лечебните заведения се изисква домовете за медикосоциални грижи и болниците да отговарят на определени изисквания, за да бъде гарантирано качествено здравно обслужване. Учебните планове за придобиване на бакалавърска и магистърска степени по медицина включват специални модули за развитието на детето, но в тях ударението е само върху медицинските грижи, знания и умения. Студентите трябва да придобият нужните знания и умения, свързани с основните въпроси за развитието на детето, за факторите и критериите за физическото и умственото му израстване, за уврежданията при деца и за подходите на работа с деца, които имат здравни проблеми.

В същото време, анализът на действащото законодателство очертава и редица дефицити:

2.1. Системата за осигуряване на качество не е прозрачна; изпълнението на стандартите за услугите за ОГРДВ би могло да се наблюдава по-добре. Въпреки ясно определените стандарти за предоставяне на услуги за ОГРДВ, степента, в която те се изпълняват, не се отчита достатъчно ясно. Макар, че се извършват непланови инспекции, няма изработени правила и регламенти за техните срокове и честота. В повечето институции, инспекции за спазване на стандартите не се осъществяват редовно. Независимо от това, наличните данни показват, че съществуващите институции отговарят на стандартите за

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

инфраструктурата и услугите и че всички изпълнители на услуги за ОГРДВ са квалифицирани за тази дейност. Все пак трудно е да се разбере какво е действителното положение в местата за предоставяне на услугите за РДР. Правителството следва да подобри системата си за наблюдение и анализ, за да гарантира спазване на приетите стандарти.

2.2. От ключово значение е да се осигури координация и последователност при събирането на данни от всички сектори, за да може да се измерва въздействието от инвестициите и да се гарантира за всички деца получаването на основните и/или специализирани услуги и грижи, от които се нуждаят. В допълнение към това, в момента липсва информация, с която да се оцени достъпът на децата до услугите според социално-икономическия им статус. Липсват и последователно събирани данни от проучвания. Правителството трябва да обмисли възможността за изграждане на по-добра интегрирана система за наблюдение и оценка, която би позволила да се предоставят подходящите услуги.

2.3. Все още за детските ясли отговаря Министерството на здравеопазването и основните специалисти в тях са медицинските сестри, като броят на педагогическия персонал е силно ограничен. В сега предлаганото обучение на медицински сестри се набляга предимно върху основните моменти на РДР от медицинска гледна точка и се акцентира върху подходите за лечение. Специалното образование и педагогическата подготовка отсъстват или са много ограничени.

2.4. Липсват достатъчно квалифицирани специалисти за работа с деца със СОП, както и такива, произхождащи от маргинализирани и малцинствени етнически общности.

2.5. Липсва единство в системата за продължаващо обучение и квалификация – въпросът с продължаващата квалификация се решава различно - някъде е оставен на личната инициатива на специалистите, а другаде ръководителят е активната страна и определя нуждите на персонала от обучение.

2.6. Образованието на бъдещите педагози акцентира в по-голяма степен на теоретичната подготовка за сметка на практическата, като не се държи сметка за индивидуалните характеристики на обучаваните, нито се полагат усилия за трайно усвояване на знанията и уменията. Това важи и за учителите от системата за продължаваща квалификация на педагогическите специалисти.

2.7. Средствата в сектора все още не са достатъчни, като трябва да се работи за постигане на програма от мерки за приоритетно финансиране в областта.

2.8. Липсват подготвени специалисти за позиции на ресурсни учители, както и такива, подготвени по съвременните стандарти и добри практики за ранно детско развитие.

2.9. Уменията за работа с деца от малцинствени етнически общности не са широко застъпени в основната образователна подготовка на педагогическите специалисти. Въпреки това на територията на страната се реализират множество проекти, предимно с участието на неправителствения сектор, които дават възможност на педагозите да придобият подобни умения чрез обучения, тренинги, печатни материали, които се разпространяват в училищата и детските заведения.

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика.

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени :

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Наредба № 5 от 11.03.2020 г. за придобиване на квалификация по професията „Помощник-възпитател (обн. ДВ, бр. 33 от 07.04.2020 г.);

1.3. Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация "учител" (приета с ПМС № 289 от 07.11.2016 г.) (обн. ДВ от 11.11.2016 г.);

1.4. Наредба № 26 от 2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни, издадена от Министерство на здравеопазването (обн. ДВ, бр. 103 от 02.12.2008 г.);

1.5. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти (обн. ДВ бр. 61 от 02.08.2019 г.);

1.6. Наредба № 5/03.06.2016 г. за предучилищното образование (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.);

1.7. Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите "Медицинска сестра", „Акушерка" и „Лекарски асистент" за образователно-квалификационна степен "бакалавър" (обн., ДВ, бр. 95 от 29.11.2005 г.);

1.8. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.) (обн. ДВ. бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове

Позиция 3 - Добре квалифициран персонал, който преминава първоначално и постоянно обучение, позволяващо му да изпълнява своята професионална роля

2.1. Закон за предучилищното и училищното образование

2.1.1. Да се регламентират в нормативния акт механизъм за контрол /външен и вътрешен/ относно качеството на съдържанието, неговата практическа насоченост и формите на обучение, предоставяни от организациите-доставчици на услуги по квалификация на педагозите в списъка на одобрените от МОН и нивото на компетентност на учителите в тях. В договора, сключен между образователната институция и учебните организации, да се урежда отговорността на последните за изпълнение на задължението им по облигационното правоотношение. Препоръчва се външният контрол да включва и възможност за предоставяне на обратна връзка от страна на обучаваните. В момента учебните организации се одобряват от МОН въз основа на определени изисквания, но както показва практиката, това винаги е достатъчно, за да се гарантира високото ниво на компетентност на конкретните учители.

2.1.2. Да се въведат нормативни изисквания за проверка на компетентността и опита на учителите, които са в екипа на учебните организации, включени в информационния регистър на МОН под формата на акредитация или атестация на учителите. Целта е да се повиши качеството на обучение на педагогическите специалисти.

2.1.3. Да се предвиди разработване на единна национална стратегия за стимулиране и мотивиране на педагогическите кадри да развиват екипни, аналитични и творчески умения, които да отговарят на изискванията на променящата се социална среда и новите концепции и практики за преподаване на деца в ранна възраст – интерактивно обучение, активно учене, развитие на емоционална интелигентност, ефективна комуникация с родителите, управление на конфликти и пр.

2.1.4. Регламентиране на фигурата на „подкрепящ учител“, който да осигурява ефективно езиково обучение на деца, които не владеят или слабо владеят български език. Подкрепата от този учител в процеса на адаптация на детето следва да се осигурява за определен период от време, а не целогодишно.

2.2. Наредба № 5 от 11.03.2020 г. за придобиване на квалификация по професията „Помощник-възпитател“

2.2.1. Да се включи в нормативната регламентация предприемането на мерки за повишаване на професионалната квалификация на помощник-възпитателите. Да се предвидят възможности за кариерно развитие на помощник-възпитателите и да се поощрява заемането на тази длъжност чрез възможности за професионално израстване и стимулиране на заплащането. Да се предвидят мерки за професионално развитие и продължаващо обучение и на помощния персонал.

2.3. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

2.3.1. Дейността на директора е от съществено значение за качеството на услугите, които се предоставят в съответното детско заведение и за мотивацията на персонала. При квалификацията на директорите на детските заведения да се предвиди развитие на лидерските им умения и управленските им компетенции, както и насърчаването им към внедряване на интелигентни системи за управление на процесите в детските заведения за оптимизиране на работните процеси по обучение и възпитание и управление на бюджета.

2.3.2. Да се регламентират в нормативния акт механизъм за контрол /външен и вътрешен/ относно качеството на съдържанието, неговата практическа насоченост и формите на обучение, предоставяни от организациите-доставчици на услуги по квалификация на педагозите в списъка на одобрените от МОН и нивото на компетентност на учителите в тях. В договора, сключен между образователната институция и учебните организации, да се урежда отговорността на последните за неизпълнение на задължението им по облигационното правоотношение. Препоръчва се външният контрол да включва и възможност за предоставяне на обратна връзка от страна на обучаваните. В момента учебните организации се одобряват от МОН въз основа на определени изисквания, но както показва практиката, това невинаги е достатъчно, за да се гарантира високото ниво на компетентност на конкретните учители.

2.3.4. Целеполагането на всеки отделен педагог и на детското заведение като цяло да е в основата на избора на теми за професионална квалификация. Да се предвиди обучение на екипите като цяло на детското заведение по конкретни теми, избрани от него според специфични му потребности, както и възможност за комбиниране на отделни детски заведения. Да се предвиди близко взаимодействие между доставчик и потребител на образователната услуга, така че максимално да откликне на потребностите на конкретното детско заведение.

2.3.5. Да се въведат нормативни изисквания за проверка на компетентността и опита на учителите, които са в екипа на учебните организации, включени в информационния регистър на МОН под формата на акредитация или атестация на учителите.

2.3.6. Да се включат нормативни предписания, които да въведат мерки за повишаване на професионалната квалификация с цел достигане на пълна професионална квалификация и специализация в областта на образованието и в частност в областта на ранното детско развитие на ниво 6 съгласно Международната стандартна класификация на образованието (ISCED).

2.3.7. Да се регламентира нормативно отделен стандарт (професионален профил) за квалификацията на педагогическите специалисти в детските заведения, който да предвижда комплекс от компетенции в синхрон със съвременните политики и разбиране за холистична грижа и акцент върху некогнитивните умения и в съответствие и с изискванията на Рамката за ОГРДВ. Подобен стандарт да се установи и за непедагогическия състав, който работи с децата в ранна и предучилищна възраст.

2.3.5. Да се регламентират функциите на „подкрепящ учител“.

2.4. Наредба за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалностите "Медицинска сестра", „Акушерка" и „Лекарски асистент" за образователно-квалификационна степен "бакалавър"

2.4.1. Препоръчително е да се предвиди базово педагогическо обучение за медицинските специалисти, работещи в детските ясли и да се регламентират методите на взаимодействие между медицинския персонал и педагозите в детските ясли, така че да се даде възможност на същите да работят като ефективен екип, предоставящ качествена и комплексна здравна и образователна грижа за най-малките. Следва да се установи баланс между отглеждането (полагане на грижи за физиологичните потребности на най-малките деца) и образователно-възпитателните аспекти на ранната детска грижа.

2.4.2. Да се предвиди специална образователна квалификация за лицата, които се грижат за децата в детските ясли – към настоящия момент това са бакалаври – медицински сестри и лица със средно образование, но без специална квалификация в областта на ранното детско развитие. Във връзка с това е препоръчително да се въведе нова специалност или нов профил „педиатрични сестри“ в обучението на бъдещите медицински сестри, свързани с парамедицинска подготовка за работа в детски ясли.

2.5. Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител"

2.5.1. Да се завишат практическите занятия с цел постигане на по-добър баланс между теоретичната и практическата подготовка на бъдещите учители.

2.5.2. Да се въведе в базовото обучение на бъдещите педагози във висшите училища специални модули за работа с деца със специални образователни потребности и продължение на квалификационните програми на МОН.

2.6. Наредба № 26 от 2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни, издадена от Министерство на здравеопазването;

2.6.1. В яслените групи, да се промени действащото към момента съотношение педагогически-медицински персонал, съгласно Наредба № 26/ 2008 г.: назначаване на педагог във всяка яслена група и една медицинска сестра на 30 деца. По този начин е възможно да се преодолее все по-нарастващия дефицит на медицински сестри.

Позиция 4 - Благоприятни условия на труд, включително професионално ръководство, което създава възможности за наблюдение, размисъл, планиране, работа в екип и сътрудничество с родителите

2.7. Закон за предучилищното и училищното образование

2.7.1. Да се измени текста на чл. 60 от ЗПУО, като препраща към чл. 9, ал. 3 от Наредба № 5 за предучилищно образование, където основно да се регламентира броят на децата в групите, а не към чл. 53 от Наредба за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

2.8. Наредба № 4 от 20.04.2017 г. за нормиране и заплащане на труда

2.8.1. Препоръчва се оптимизиране на приложението на системата за диференцирано заплащане чрез разработване на мерки и въвеждане на механизми, които да осигурят постигането на нейните цели, а именно: отчитане спецификата на труда на учителите и директорите в характерния контекст на конкретното детско заведение, в което той се полага, осигуряване на справедливо и съобразено с постиженията възнаграждение, създаване на среда, стимулираща учителите да се развиват и квалифицират.

2.8.2. Да се създадат условия за първоначалното апробиране на системата, избягване на формализма и осигуряване надеждност на инструментите в пряка връзка с кариерното развитие на педагозите.

2.9. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование

2.9.1. Да се измени Приложение 7 към чл. 53, което регламентира броя деца в яслени групи към детските градини, от 8 до 18 деца в група в настоящата редакция, като се регламентира ново съотношение от 8 до 16 деца в група.

2.9.2. Да се изменят релевантните разпоредба в Наредба за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищно образование относно брой педагози и персонал съответен на броя деца в отделните видове групи: целодневни и полудневни групи, яслени групи, групи за деца с нарушено зрение, за деца с езиково-говорни нарушения, за деца с увреден слух, за деца с умствена изостаналост, за деца с множество увреждания.

2.10. Наредба № 5/03.06.2016 г. за предучилищното образование

2.10.1. Да се измени нормата на чл. 9, ал. 3 като се регламентира броят на децата в групите на яслите и детските градини без да се препраща към чл. 60 от ЗПУО.

2.10.2. Да се изменят действащите нормативно регламентирани съотношения на персонал и деца в групите в яслите и детските градини, като се има предвид необходимостта от полагането на повече грижи за по-малките деца. По-качествените услуги в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст се постигат с оптимално съотношение брой персонал-деца.

2.10.3. Регламентирането на новите съотношения персонал-деца да е в съответствие с потребностите на децата и критериите за качествена педагогическа услуга - прилагане на индивидуален подход и иновативни образователни и възпитателни методи (които не биха били постижими при действащото съотношение). Да се въведат единни стандарти и критерии за определяне на съотношението като възрастта на децата, наличие на двуезични деца, на деца със СОП, деца от социално уязвими групи и други според добрите практики в страните-членки на ЕС.

2.11. Наредба № 26 от 2008 г. за организацията и дейността на детските ясли и детските кухни, издадена от Министерство на здравеопазването

2.11.1. Да се изменят действащите нормативно регламентирани съотношения на персонал и деца в групите в яслите и детските градини, като се има предвид необходимостта от полагането на повече грижи за по-малките деца. По-качествените услуги в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст се постигат с оптимално съотношение брой персонал-деца.

2.11.2. Регламентирането на новите съотношения персонал-деца да е в съответствие с потребностите на децата и критериите за качествена педагогическа услуга - прилагане на индивидуален подход и иновативни образователни и възпитателни методи (които не биха били постижими при действащото съотношение). Да се въведат единни стандарти и критерии за определяне на съотношението като възрастта на децата, наличие на двуезични деца, на деца със СОП, деца от социално уязвими групи и други според добрите практики в страните-членки на ЕС.

2.11.3. Да се изменят разпоредбите на чл. 14, ал. 2 и 3 от Наредба № 26 за устройство и дейността на детските ясли като се изясни - допълнително назначените медицинска сестра и детегледачка в кърмаческите групи и съответно в смесените седмични групи дали са към броя, регламентиран в ал. 1, и дали броя им е общ или за смяна. Да се преодолее празнотата в разпоредбите на чл. 14 като се регламентира броя медицински сестри и детегледачки в хипотезата на „групи с деца с увреждания или хронични заболявания“ като се има предвид, че чл.6, ал.2, т. 4 определя броя на тези деца в група - от 6 до 8 деца.

2.11.4. Да се изменят разпоредбите на чл. 6, ал. 2, т. 2 и чл. 14, ал. 1 от Наредба № 26 като се преодолее явния дисбаланс между деца и възрастни в яслените групи като се предвиди утвърденото в останалите страни-членки на ЕС съотношение - 1 възрастен на 6 деца под 3 годишна възраст и по 1 възрастен на 8 деца в групи, в които няма значителен брой деца под 12 месеца.

2.12. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти

2.12.1. Да се предвиди като част от вътрешноорганизационните документи на детските заведения да се разработи процедура, която да регламентира подробно въвеждането на нов член в екипа на педагогическия персонал в съответното детско заведение.

III. Препоръки към администрацията

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Позиция 3 - Добре квалифициран персонал, който преминава първоначално и постоянно обучение, позволяващо му да изпълнява своята професионална роля

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, които са подробно описани в Раздел II от т. 2.1. до т. 2.6 вкл. от настоящия Доклад.
2. Да продължи предприемането на специални мерки за подобряване статута на учителската професия, включително увеличаване на минималната заплата, намаляване на разликата между най-ниската и най-високата заплата в образованието, откриване на възможности за професионално развитие и създаване на мотивация за упражняване на учителската професия.
3. Препоръчва се в рамките на детското заведение да се извършва предварителен анализ на резултатите, които следва да постигнат педагогическите специалисти и качествата, които да развият в резултат на квалификационните курсове, което да е определящо за избора на формата и вида на професионална квалификация.
4. Да се предприемат мерки за осигуряване на външна и вътрешна супервизия на педагогическите специалисти в детските заведения по отделни конкретни случаи и ситуации - външна - от експерти консултанти и РУО и вътрешна – от директорите и педагозите с по-богат опит. Във връзка със стимулиране на неформалното обучение на педагогическите специалисти е препоръчително да се възприемат и съществуващите добри практики като например т. нар. „учене вътре в екипа” – споделяне на ежедневен практически опит между екипа в детското заведение.
5. Да се избегне формализма при кандидатстване и реализиране на обучението, доколкото Информационната платформа за квалификация и професионално развитие на педагогическите специалисти регламентира формални и абсурдни административни изисквания като педагога да е на трудов договор, да е с постоянен адрес в същата община, разделението на обучението по области е пречка за съвместно обучение на партньорски детски заведения.
6. Препоръчваме да се популяризира активната дейност на Националния инспекторат по образование, започнала през 2019 г., както и ролята му на орган с правомощията да извършва оценка на качеството на образователния процес. Доколкото са разписани ясни критерии, индикатори и скала за оценка на постиженията и резултатите на детските заведения, да се създаде нагласата и културата в ръководителите на детските заведения да използват схемата за инспекция, анализа на констатациите и конкретните препоръки като управленски инструмент за усъвършенстване и развитие.
7. Да се регламентират единни стандарти за качество на услугата по ОГРДВ.
8. Да се предприемат следните мерки, осигуряващи пълноценно първоначално обучение на бъдещите педагогически специалисти:
 - а/ въвеждане на интердисциплинарен подход на обучение;
 - б/ разширяване на броя и обхвата на базовите детски заведения в населените места в близост до висшите учебни заведения със специалност педагогика чрез съответни механизми за финансиране на тези програми;

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

9. Разработване на система от методи и стандарти за интегриран подход на обучение с ефективен баланс между теория и практика, които да бъдат задължително предвидени в програмите по педагогическите специалности.

10. Необходимо е да се извършат промени на програмите за обучение на бъдещите педагози като се въведе специална подготовка по: познаване спецификите на детското развитие и особености, иновативни методи за работа с децата, съвременни методически подходи и нови педагогически практики, техники за стимулиране развитието на детето, неговите социални и емоционални умения, разпознаване на особеностите и индивидуалната специфика на детето и приобщаването им в социума, ранна диагностика на талантите и обучителните затруднения, теория на екипите, комуникативни и презентационни умения, управление на конфликти и пр., като същите не остават само на ниво теоретични разработки като курсови и дипломни работи на отделни студенти, а се включат като част от учебния план и да се предвидят практически занятия по тези теми за развитие на тези компетентности.

11. Да се въведат в образователната подготовка на студентите в педагогическите специалности и програмите за обучение на действащите педагози и заетия в сектора персонал, специални модули, свързани с обучение за работа в екип, развиването на аналитичните способности, управление на конфликти и превенция от насилие.

12. Да се включи в учебните програми на бъдещите педагози изграждане на умения за работа с многообразни групи в езиково и културно отношение, с деца от малцинствен или мигрантски произход или от семейства с ниски доходи.

13. Да се мотивират младите хора от малцинствените общности да продължават образованието си в специалност „Педагогика“ като се предвиди да им се отпуснат стипендии за периода на обучение или да бъдат насочвани за включването им като помощник-възпитатели или друг непедagogически състав в детските заведения.

14. Препоръчително е да се въведе принципът на преподаване чрез интегрирано учебно съдържание, което предполага педагогическият персонал при работата си с деца от различни култури и етноси да вземе предвид техните особености като използва при преподаване примери от различните култури; разнообразна информация и източници от различните етноси и/или малцинствени групи; данни за различните култури.

15. Учителите следва да бъдат подготвени да разработват и използват разнообразни педагогически практики съобразно културните специфики на децата в групата или класа. Включване в обучението на учебно съдържание, свързано с културния плурализъм с акцент върху историята, културното наследство и социалните проблеми на етническите групи.

16. Да се въведе в учебните програми на бъдещите педагози общ образователен курс за подготовка за работа с деца от малцинствени и социално уязвими общности, който да преминават всички дипломиращи се педагози и следваща степен на надграждане – възможности за тясна специализация под формата на избираема дисциплина от бъдещите педагози, проявяващи интерес към работата с такива деца, които да бъдат допълнително

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

назначавани като консултанти към съответните детски и учебни заведения за подпомагане на основния педагогически персонал.

17. Препоръчва се разработване и възможно най-широко разпространение сред педагогическите специалисти на наръчници, съдържащи добри практики, принципи и модели за работа с такива деца, както и практически упражнения.

18. В базовото обучение на бъдещите педагози във висшите училища да се акцентира върху добиване на знания и изграждане на умения за проследяване развитието на децата, предприемане на своевременни мерки за стимулиране на развитието, психологически подходи за обучаване и изграждане в децата на умения за саморегулация, задържане на вниманието, инициране на контакти, разрешаване на конфликти, уважение и зачитане достойнството на личността, отчитане на факторите на средата, нагласите на родителите, особености на групата деца.

19. Да се даде приоритет на дейностите, които:

а/ усъвършенстват подбора и професионалното развитие на преподавателите (учители, обучители, преподаватели, наставници, ментори, کوچинг специалисти), образователни ръководители (директори на училища, ректори, ръководители на отдели) и помощен персонал (помощник-преподаватели, кариерни консултанти),

б/ подкрепят висококачествено и иновативно обучение и оценка на децата в ранна детска възраст.

20. Това включва професионално развитие на педагозите по такива ключови компетенции като комуникация, сътрудничество и обмен между преподаватели, свързване на образованието с научни изследвания и иновации, обучение в процеса на работа и неформално обучение, подпомагане на децата в неравностойно положение и справяне с културното и езиковото многообразие.

21. Въвеждане на систематичен подход и периодични възможности за професионално развитие на учители и наставници в процеса на работа чрез разработването на ефективно дигитално, отворено и новаторско образование и педагогически похвати, както и практически инструменти.

22. Да се въведат задължителни и редовни обучения на всички професионалисти, работещи с деца, относно правата на децата и принципа за недискриминация, както и запознаване с разработените от ДАЗД протоколи за действие при идентифициране на деца в риск.

23. Да се разработи национална политика за закрила с ясни мерки, стандарти и критерии за определяне случаите на насилие над деца, както и единни процедури за справяне с такива ситуации, които да се включат в организационните документи на детските заведения.

24. Да се подготвят обучителни материали, които да се разпространяват в детските заведения, както и периодично провеждане на семинари и тренинги на педагози за

разпознаване на различните форми на насилие над децата, както и на ефективни процедури, методи и мерки за закрила.

25. Разработването на програми за обучение на децата, родителите, учителите, както и другите лица, които са натоварени с грижата за деца, за рисковете, които крие виртуалното пространство и разпознаване на кибер тормоза.

26. Учителите действително да реализират свободата, с която ги е овластила разпоредбата на чл. 224, ал. 1 от ЗПУО - да избират темите и формите на обучение, за да реализират образователните си потребности, за да не бъдат насочвани от директора на детското заведение към безинтересни за тях теми, като личната им мотивация се съчетае с възможности за кариерно израстване, материално стимулиране, а също и със запазването на работното им място.

Позиция 4 - Благоприятни условия на труд, включително професионално ръководство, което създава възможности за наблюдение, размисъл, планиране, работа в екип и сътрудничество с родителите

1. Първото предложение са препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, подробно описани в Раздел II от т. **2.7.** до т. **2.12** вкл. от настоящия Доклад.

2. Да се създадат условия за първоначалното апробиране на системата, избягване на формализма и осигуряване надеждност на инструментите в пряка връзка с кариерното развитие на педагозите.

3. Да се вземат мерки за справяне с професионалното прегаряне на педагогическите специалисти. Емоционалното изтощение при учителите може да бъде предотвратено с мерки за запазване на физическото и емоционалното им здраве, както и с възможността да са в крак с новите методи и методическа подготовка. Това може да стане чрез: работилници за справяне със стреса, управление на времето, умения за делегиране, провеждани от квалифицирани психолози; възможност всеки учител да се консултира с психолог в детското заведение; различни форми за сплотяване на колектива; създаване на култура на споделяне и взаимопомощ; задължителни срещи с местна общност, родители, учителски колектив, директор.

4. Препоръчително е да се предвиди и система от социални мерки, насочени към поощряване ангажирането на млади хора с педагогическата професия, тъй като един от основните проблеми в областта на ОГРДВ е наличието на явен дисбаланс между деца и възрастни в яслите и детските градини като резултат от недостига на персонал.

5. Препоръчва се предприемане на комуникационни кампании в обществото с цел повишаване престижа на професията на педагогическите специалисти в сферата на РДР. Да се популяризират отличилите се добри учители. Да се стимулира включването в системата на педагози мъже.

6. Всяко детско заведение да утвърди и прилага система от методи за насърчаване и поощрение на всички форми на наставничеството, доколкото безспорно е потвърдено

благоприятното му въздействие върху кариерното развитие на младите педагози и задържането им в образователната система.

Област III – Учебна програма

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове.

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа

Област III от Препоръката на Съвета в България намира своето отражение в следните български нормативни актове:

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование; (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г., в сила от 01.08.2016 г.);

1.3. Наредба № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г., в сила от 23.08.2016 г.);

1.4. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие;

1.5. Проект на Наредба за физическата среда и информационното библиотечно осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие;

1.6. Наредба № 10 от 19.12.2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала на Министъра на образованието и науката (обн. ДВ, бр. 102 от 22.12.2017 г.);

1.7. Наредба № 15 от 22.07.2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти на Министъра на образованието и науката (обн. ДВ бр. 61 от 02.08.2019 г.);

1.8. Закон за закрила на детето (обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2000 г.);

1.9. Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето (Приет с ПМС № 153 от 14.07.2003 г. и обн. ДВ., бр. 66 от 25.07.2003 г.);

1.10. Наредба за приобщаващото образование (приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г.) (обн. ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г.);

1.11. Наредба № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование (обн. ДВ бр. 80 от 11.10.2016 г.);

1.12. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.), (обн. ДВ. бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение

Българската учебна програма за предучилищно образование се основава на специфично формулирани показатели за усвояването на материала за всяка образователна област. От децата, посещаващи детска градина, се очаква да са постигнали определено равнище на познания, умения и нагласи. За да се оцени съответствието на резултатите от обучението с еталоните, се използват специфични показатели за отчитане развитието на компетенции и подготовката на децата на възраст 3-7 години. Събират се и показатели за развитието на деца на възраст 0 до 36 месеца, посещаващи детски ясли. Чрез събраната информация се наблюдава индивидуалното развитие на детето, включващо умствено, двигателно, сетивно, емоционално, езиково и социално развитие. Подробните данни се вписват в индивидуални медицински картони в съответствие с добре установен график за събиране на информация: информацията се събира месечно за деца на възраст от 0 до 12 месеца; на тримесечие за деца на възраст от 13 до 24 месеца и на полугодие за деца на възраст 25 до 36 месеца.

2.1. Инструментите за събиране на тази информация би трябвало да бъдат осъвременени, както и да се подобри използването на информацията в обобщен вид за целите на анализа и изработването и изпълнението на местните и националните политики за ранно детско развитие. Освен това информацията за постиженията на детето в резултат на образователната и възпитателната работа в яслена група не се използва достатъчно за осигуряването на оптимална приемственост между яслените групи и първа група в детската градина.

2.2. Съществен недостатък на българската образователна система в областта „Учебна програма“ е, че тя не държи сметка за индивидуалните характеристики на всяко дете и неговите личностни специфики. По този начин не се осигуряват достатъчни предпоставки за „максимално развитие потенциала“ на всяко дете и ученик - основна характеристика на качествено образование според Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО). На практика това означава, че учебните програми, подходите на преподаване, организацията на работа и т.н. не трябва да са унифицирани, валидни за всички деца и неподлежащи на актуализиране. Напротив, те трябва да са съобразени в максимална степен с характеристиките на всяко дете, да позволяват да се използват ресурсите му, да се надграждат интересите му и адекватно да се адресират потребностите му.

2.3. Игровата дейност е добре застъпена в учебната програма на децата в ранна възраст, както и при предучилищната подготовка, но се акцентира само върху използването на игровите методи. Не са застъпени в достатъчна степен педагогически подходи, които да насърчават ученето от опит, както и прилагането на социалните взаимодействия. Децата са по-скоро пасивни обекти на преподаване, адресати на унифицирани преподавателски подходи, вместо активни и индивидуални участници в образователния процес.

2.4. Не се полагат достатъчно усилия за насърчаване на езиковото многообразие и липсват интегрирани подходи за работа с чуждоезични деца, въпреки добрите тенденции

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

в тази насока каквато е *НАРЕДБА № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование Обн. - ДВ, бр. 80 от 11.10.2016 г., в сила от 11.10.2016 г. .*

2.5. Не са предвидени ефективни мерки за плавен преход между детската градина и училището. Единствената форма на преход е задължителната предучилищна подготовка, която цели да създаде у децата умения за учене. Липсва комуникация и колаборация между педагозите в системата на предучилищното образование и учителите, като те обикновено не се познават.

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени :

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование; (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г., в сила от 01.08.2016 г.);

1.3. Наредба № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г., в сила от 23.08.2016 г.);

1.4. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие;

1.5. Проект на Наредба за физическата среда и информационното библиотечно осигуряване на детските градини, училищата и центрове за подкрепа за личностно развитие;

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове

Позиция 5 - Учебна програма, основана на педагогически цели, ценности и подходи, които дават възможност на децата да разгърнат пълния си потенциал в съответствие със своето социално, емоционално, когнитивно и физическо развитие и с оглед на тяхното благополучие

2.1. Закон за предучилищното и училищното образование

2.1.1. Да се регламентира секция за въвеждане на иновации в детските градини и статут на иновативни детски градини като ясно се регламентира понятието „иновация“ и критериите за определяне на статута „иновативно детско заведение“.

2.1.2. Да се създаде вътрешно национална платформа за регистриране и обмен на иновативни и добри практики.

2.1.3. Да се предприемат мерки за информиране на педагогическите специалисти в детските заведения за правото им самостоятелно да разработват програмна система според потребностите на децата. Да се дадат конкретни насоки към педагогическите

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

специалисти как да разработят програмна система според потребностите на децата в групата, като направят: анализ на средата, силните страни и потребностите, целите и очакваните резултати, съдържанието и структурата на програмата и предвидят ресурси в помощ на оценяването.

2.2. Проект на Наредба за физическата среда и информационното библиотечно осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие

2.2.1. Да се предвиди в проекта на Наредба за физическата среда трансформиране на дизайн на обучителната среда по начин, който да способства на практическите занимания и ефективните резултати от педагогическото взаимодействие и да дава възможност за активно учене и др. – например оформяне на кътове по интереси, осигуряване на материали, ресурсна стая с необходимото оборудване за индивидуални занимания с децата, интерактивна стая/занималня с оглед осигуряване на гъвкави подходи и форми на работа според потребностите на децата.

2.2.2. Да се гарантира на нормативно ниво технологично-информационното оборудване на детските заведения, както и да се развият уменията на учителите за използване на информационни и компютърни технологии

2.3. Наредба № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование

2.3.1. Препоръчва се създаването и функционирането на междусекторна информационна платформа за проследяване развитието на децата в периода преди задължително предучилищно образование, което би допринесло за повишаване способността за реакция на системата и би направило социалното приобщаване в ранна детска възраст по-ефективно.

Позиция 6 - Учебна програма, която изисква персонала да работи съвместно с децата, колегите и родителите и да анализира собствената си практика

2.4. Закон за предучилищното и училищното образование

2.4.1. Да се регламентира преминаването на детските ясли в системата на МОН и назначаване на педагогически специалисти във всяка яслена група, като се акцентира върху подходите на педагогическо взаимодействие към грижата за най-малките деца. По този начин е възможно трансформиране на мисията и функциите на детските ясли като институция, която си поставя ясни образователни цели, адресирани към развитието на децата в ранна възраст, съгласно изискванията на Рамката за ОГРДВ.

2.4.2. Да се регламентират нормативно механизмите и процедурите на взаимодействие и сътрудничество на персонала с другите институции, предлагащи услуги за деца, както и междуинституционално сътрудничеството в областта на образованието, здравеопазването и социалните дейности.

2.4.3. Следва да се доразработи нормативно утвърждаването на активни форми на родителско участие в процеса на обучение като: провеждане на тренинги, групи за подкрепа, периодично информиране на родителите относно учебната програма,

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

индивидуални срещи, извънкласни занимания с родителско участие, празници и др., на които вкл. да се осъществяват срещи между родители, на чиито деца предстои да постъпят в детското заведение, с родителите на останалите деца в групата и др. Важно е също така да бъде отчетена ролята на разширеното семейство, както и на полагащите грижа за тези деца, които се отглеждат извън родното семейство, вкл. приемните семейства и отговорните лица за детето.

2.4.4. Да се регламентира задължение за всяко детско заведение да разработи и прилага подходящи мерки и конкретни действия за подготовка на детето за плавен преход:

а) от детската градина към етапа на предучилищно обучение и връзка между областите на развитие и образователните направления в предучилищното образование.

б) от предучилищно обучение към начално училище.

2.4.4.1. Да се предвиди, че примерни форми за преход ще бъдат предвидени в държавния образователен стандарт за предучилищно образование, приет с Наредба № 5/03.06.2016 г.

2.4.4.2 Да се определят насоки към персонала на детското заведение и училищния персонал, които да осигуряват плавния преход на децата.

2.5. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование

2.5.1. Да се регламентира въз основа на предложението по т. 2.4.3. към ЗПУО конкретни форми, способности и добри практики за активно включване на родителите в различни образователни инициативи, получаване на адекватна и редовна обратна връзка за обучението на техните деца и личностното им развитие и същевременно да имат активен диалог и сътрудничество с учителите – примерно, да ги насочват по въпроси от ключово значение за изработването на индивидуален подход към детето.

2.5.2. Във връзка с препоръката по т. 2.4.4. от Позиция 6, да се регламентират в наредбата насоки към персонала на детското заведение и училищния персонал и примерни форми за подпомагане на прехода на децата към начално училище, като:

а/ продължаваща комуникация между педагозите от различните образователни нива;

б/ организиране на срещи и посещения на училищни педагози в детската градина, които да придобият първоначална представа за децата и да разговарят с техните възпитатели преди постъпването им в училище.

в/ учителят би следвало да разполага с контакти на предучилищния възпитател, за да може при необходимост да се свърже с него, да обмени информация, да зададе въпроси, да обмени мнения и пр. като използва включително комуникационни канали като страниците на съответните детски и учебни заведения в социалните мрежи, блогове, форуми и пр.

г/ въвеждане на т.нар. модел „school buddy“ - по-голям ученик, който да подпомага и да осъществява надзор върху по-малко дете, постъпващо в училище, който да посети детето в предучилищната група, за да изгради предварителни отношения с него, което допринася включително за развитие на личностни качества в по-голямото дете като отговорност, грижа за другите, умение за комуникация, изграждане за работа в екип.

2.6. Проект на Наредбата за стандартите за детско развитие

2.6.1. Аналогично на препоръката в т. 2.4.3 към ЗПУО, препоръчваме в проекта на Наредбата за стандартите за ранно детско развитие да се предвиди активно участие на родителите в предоставянето на грижа и в прилагането на стандартите за ранно детско развитие. Целта е детските заведения и родителите да имат единни измерители и стандарти за развитието на децата в качеството им на партньори в общата цел – високо качество на грижата, възпитанието и образованието на децата в ранна детска възраст.

Препоръки към администрацията

Позиция 5 - Учебна програма, основана на педагогически цели, ценности и подходи, които дават възможност на децата да разгърнат пълния си потенциал в съответствие със своето социално, емоционално, когнитивно и физическо развитие и с оглед на тяхното благополучие

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове са подробно описани в Раздел II от т. 2.1. до т. 2.3 вкл.
2. В нормативната уредба е предвидено при осъществяване на педагогическо взаимодействие да се използва, освен игровата дейност, ученето от опит, както и социални взаимодействия, но последните две форми не намират достатъчно приложение на практика, въпреки доказани им принос за цялостното развитие на децата и обогатяването на програмната система.
3. Препоръчително е да се утвърди механизъм за обмен и прилагане на добри практики на национално ниво, както и да се реципират подходящи добри практики от други страни-членки на ЕС като се включат в програмните системи (например „активно учене“, което се свързва с ефективно участие на самото дете в педагогическото взаимодействие; възможности за самостоятелно проучване на средата; за учене чрез собствен опит и обвързване на придобитите знания и умения с реални житейски ситуации; да се обърне специално внимание на участието на децата в различни социални взаимодействия – уроци на открито, разиграване на определени житейски ситуации с цел придобиване на социални умения и др. подходи).
4. Да се обърне внимание на използването на книги и други печатни материали, които подпомагат развитието на грамотността на децата като се подчертава значението им при осъществяването на педагогическите ситуации, като се засили свободата и инициативността на учителят да добавя книги и печатни материали, които са подходящи и могат да допринесат за повишаване на общата култура и грамотността на децата.
5. Развитие на устойчиви партньорства с бизнеса, доставчиците на професионално образование и обучение, търговски и професионални камари и други заинтересовани страни с цел създаване и/или развитие на национални, регионални и секторни организации и обединения, ориентирани към осигуряване на ресурси за повишаване качеството на образователните, здравните и социалните услуги за деца в ранна възраст.

6. Да се утвърдят стандартите за ранно детско развитие, които да се прилагат идентично спрямо децата в детските ясли и яслените групи в детските градини.
7. Извършване на цялостен междусекторен и междуинституционален анализ, в резултат на който да се установи какви да са основополагащите цели на педагогическото взаимодействие и тези цели да бъдат последователно застъпени на различни образователни нива.
8. Подобряване подготовката и мотивацията на детските заведения да приемат и работят с деца със специални образователни потребности.
9. С цел създаване на висококачествена образователна среда да се утвърдят чрез програмните системи в методическите указания, в ръководства с добри практики и по всеки друг подходящ за педагозите начин, способите и подходите за създаване и развитие на ключови компетентности в децата като самостоятелност, инициативност, креативност, емоционална стабилност, съпричастие, общуване, себеизразяване и други.
10. Да се провеждат специализирани обучения за педагозите във връзка с регламентираната тяхна специфична задача в Наредбата за приобщаващо образование за провеждане на скрининг тест за децата до 3 годишна възраст с цел определяне нивото на всяко дете в групата и оценка на развитието на детето по области на развитие и като цяло. Нужно е включително да се апробират методики за ранно разпознаване на специфични обучителни затруднения.
11. Препоръчваме да се предвиди провеждането на специфична работа в малка група в рамките на групата в детската градина с деца, които имат индикации за обучителни затруднения, както и осигуряване на подходящи условия в детската градина за индивидуална работа с тези деца.
12. Да се регламентират конкретни инструменти за оценка развитието на децата в ранна и предучилищна възраст като се утвърди включително и периодичността на провеждането им.
13. Да се трансформира практиката за поставяне на цели за резултати към поставяне на цели за постижения. Акцентът следва да е върху това децата да са покрили изискванията и да са усвоили знанията и уменията за съответното ниво, а не да минават от степен в степен.
14. В Националната програма „Иновации в действие“ да бъдат присъединени и иновативните детски градини, като по този начин се осъществи обмен на иновативни практики в детските и училищните институции в страната.
15. Да се насърчи изискването методите на преподаване и способите за реализиране на програмната система да бъдат гъвкави и съобразени с индивидуалните потребности на детето и груповата динамика, с оглед изискването на Рамката за качество към обучителните програми.

16. Да се допълнят насоките към учителите с необходимите указания за персонализиране на педагогическия им подход към индивидуалните потребности на децата като се има предвид, че броят на децата в групите и базовата професионална подготовка на педагозите са двата фактора от съществено значение за прилагане на индивидуален подход в преподаването.

17. В ерата на дигиталната революция е препоръчително използване на съвременни технологии в процеса на педагогическото взаимодействие, като образователната среда следва да се адаптира по подходящ за възрастта на децата начин, за да отговори на новите образователни потребности.

18. Следва да бъдат реципирани нови методи и педагогически технологии на обучение, добри практики и др., ориентирани към по-интерактивни педагогически подходи и методика, които да бъдат включени в програмните системи като всички педагогически кадри се обучат за работа с тях, за да се ориентира образованието към 8-те ключови компетентности на европейската референтна рамка и да се гарантира развиването на практически умения у децата, както и развиване и насърчаване на интересите на децата към наука.

19. Следва да се предвиди система на индивидуален подход за работа с всяко дете в зависимост от индивидуалните му възможности и потребности, която да замени все още съществуващия унифициран метод на образование, възпитание и целепологане, без да се държи сметка за индивидуалните специфики. За утвърждаването на индивидуалния подход е необходимо насърчаване на учителите за участие в различни семинари, работни групи и пр., включително материално стимулиране на педагозите, прилагащи утвърдени добри практики и пр.

20. Осигуряването на качествена услуга за образование и грижа в детските заведения, в които се обучават деца от етнически малцинства (преди всичко в селата) следва да бъде обект на целенасочена инвестиция, без да води до създаване на специфични стандарти за тези деца. За постигането на тези цели е необходимо да се разшири дейността на Центъра за образователна интеграция към МОН в тази посока.

21. Съгласно Рамката за качество следва да се създаде ефективна и гъвкава учебна програма, която отчита промените в общественото развитие и се стреми към насърчаване на многообразието и равенството между децата като се поддържа баланс между интеграцията и запазване на етно-културната идентичност на всяко дете.

22. Да се предвидят в програмните системи на детските заведения осъществяване на дейности за развиване на културната идентичност на децата като фактор за взаимното опознаване и създаване на атмосфера на разбирателство и уважение към културните различия и традиции на различните общности.

23. Прагът на минималния брой деца, необходим за формирането на група за билингвално обучение, утвърден на национално ниво, трябва да се поддържа нисък и гъвкав, така че да осигурява практическа възможност за реализацията на такова обучение.

24. Необходимо е да се положат целенасочени усилия за предотвратяване прояви на дискриминация сред децата в детските заведения чрез: обучение на учителите, въвеждане на интеркултурни знания и умения, разработване на програми, специално насочени към деца от малцинствени и маргинални общности. Необходимо е продължаване усилията за подобряване на физическия достъп до детските заведения, оценка на ефективността и устойчивостта на добрите практики в областта на десегрегацията.

23. Създаване и адаптиране на специализиран образователен софтуер в помощ на ръководителите за управление на процесите в детското заведение.

Позиция 6 - Учебна програма, която изисква персонала да работи съвместно с децата, колегите и родителите и да анализира собствената си практика

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, които са подробно описани в Раздел II от т. 2.4. до т. 2.6 вкл. от настоящия Доклад.

Област IV – Наблюдение и оценка

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа

Област IV от Препоръката на Съвета на ЕС намира своето отражение в следните действащи нормативни актове:

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.2. Закон за закрила на детето (обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2000 г.);

1.3. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.) (обн. ДВ. бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

1.4. Наредба за приобщаващото образование (приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г.) (обн. ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г.);

1.5. Наредба № 15 от 8.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата (обн. ДВ, бр. 100 от 16.12.2016 г.);

1.6. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и други педагогически специалисти (обн. ДВ. бр.61 от 02 Август 2019 г.);

1.7. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие;

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

1.8. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование (обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.);

1.9. Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето (Приет с ПМС № 153 от 14.07.2003 г. и обн. ДВ., бр. 66 от 25.07.2003 г.);

1.10. Наредба № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г.);

1.11. Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“ (обн. ДВ, бр. 89 от 11.11.2016 г.);

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение

Административни данни и данни от изследвания, които да проследяват достъпа до базовите услуги за РДР се събират, но информацията и нейното използване биха могли да бъдат подобрени. За предоставяните услуги за РДР са разработени стандарти и изисквания, но механизмите за проследяване на тяхното изпълнение е препоръчително да се подобрят. Развитието на всеобхватна междусекторна информационна платформа за проследяване развитието на децата би повишило способността на системите за провеждане на включващо наблюдение и отговор на потребностите на детското развитие.

Наблюдението и осигуряването на качество се основава на наличието на информационни системи, чрез които да се наблюдава достъпа до услугите за РДР и резултатите за децата, стандартите за услугите за РДР и системите за наблюдение и осигуряване изпълнението на тези стандарти. От ключово значение е да се осигури качеството на инициативите, мерките и *инструментите* за РДР, тъй като фактите показват, че ако програмите не са висококачествени, въздействието върху децата може да бъде пренебрежимо малко или дори вредно. Събирането на точни, пълни и навременни данни може да направи изработването на политиките по-ефективно. Добре развитите информационни системи могат да подобрят вземането на решения. По-конкретно, данните могат да осигурят информация за избора на политика по отношение на обема и разпределението на публичните финанси, набирането и обучението на персонал, качеството на програмите, придържането към стандартите и усилията за достигане до най-нуждаещите се деца.

Анализът на проучената и събрана информация в релевантната област на наблюдение и оценка показва следните дефицити:

2.1. Липсва ефективна система за наблюдение на деца, които се отглеждат извън заведенията за ранна детска грижа. Отчасти това се дължи на недостатъчната информираност на родителите относно достъпа до различни социални услуги. Много родители нямат яснота какво представляват различните видове социални услуги, как биха могли да получат достъп до такива услуги и по какъв начин да установят дали децата им се нуждаят от тях. Недостатъчна е и информацията на родителите относно времето, което детето прекарва в детската градина и проблемите, с които се сблъсква в ежедневието си там.

2.2. Моделът на контрол, действащ в момента в българската образователна система е морално остарял и е необходим нов подход – подкрепа, асертивна среда, подпомагане. Новият начин за осъществяване на контрол трябва да включва всички заинтересовани страни, да е свързан освен с наблюдение и оценка и с анализ на средата, а резултатите от него трябва да се обявяват публично. Обективната оценка, свързана със създаване на системна среда, в която училищните организации да се насърчават, задължават и подкрепят, да планират и реализират необходими промени се възприема като инструмент за подобряване на ефективността на училищните организации.

2.3. Липсва ефективен баланс между системите за самонаблюдение и външно наблюдение.

2.4. Липсва достатъчна прозрачност при наблюдението и контрола относно усвояването на публични средства в системата на образованието и грижите в ранна възраст.

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени

1.3. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.);

1.4. Закон за закрила на детето (обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2000 г.);

1.3. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.) (обн. ДВ. бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

1.4. Наредба за приобщаващото образование (приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г.) (обн. ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г.);

1.5. Наредба № 15 от 8.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата (обн. ДВ, бр. 100 от 16.12.2016 г.);

1.6. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и други педагогически специалисти (обн. ДВ. бр.61 от 02 Август 2019 г.);

1.7. Проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие;

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативни актове

Позиция 7 - Наблюдението и оценката позволяват да се събере информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политики и на практиките

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

2.1.1. Да се създаде централизирана онлайн платформа с различни нива на достъп, която да установи единна унифицирана система за събиране, обработка и анализ на данни от регионалните звена и институции, ангажирани в системата на ранното детско развитие. Да се разработят методи за анализ на събраната информация в областта на политиките за детето.

1.2. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование

2.2.1. Да се регламентира изискването процесът по отчетност при усвояването на публични средства на всички нива в системата да бъде последван от завършваща фаза на анализ и преценка на ефективността от приложените мерки и политики. Да се определи органа, в чиито правомощия и задължения да бъде тази функционалност като се определят включително, сроковете и начина на обявяване на резултатите, за да се преодолее формализма при извършване на процеса.

Позиция 8 - Наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето

2.3. Закон за закрила на детето

2.3.1. Препоръчваме да се предвиди в Закона за закрила на детето задължение за всяка организация, чиято дейност е свързана с деца, да извърши следните дейности:

2.3.1.1. Оценка на риска от насилие на деца, както и реда, начина и периодичността на оценяване на риска.

2.3.1.2. Да разработи и приеме политика със следното минимално необходимото съдържание: как организацията ще идентифицира и управлява риска от насилие на деца, какви действия и мерки ще предприеме за минимизиране на риска, процедура и мерки за справяне с проблемите и инцидентите, когато възникнат, отговорностите на служителите в рамките на организацията във връзка с превенция, идентифициране или докладване на риск, отношения с партньори и трети лица, обучение на служителите във връзка със закрилата на децата, процедури, които приема въз основа и в приложение на политиката. Да се установи и задължение за периодичен мониторинг и актуализация на политиката и процедурите.

2.3.1.3. Да назначи/определи отговорно лице – служител на организацията или новоназначено лице, което да отговаря за закрилата на децата в рамките на организацията, с ясно дефинирана роля и отговорности, които включват: получаване и регистриране на сигнали, консултиране с местни агенции, преценка на риска, следене за спазване и прилагане на вътрешноорганизационните мерки за закрила на децата, уведомяване на компетентните органи при необходимост.

2.4. Наредба за приобщаващото образование

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

2.4.1. Да се регламентира задължително провеждане на скрининг тест на всички деца при постъпване в детското заведение, да не се провежда само при съгласие или по преценка на родителя.

2.4.2. Да се регламентират протоколи за действие в случаите на идентифициране на дефицити в развитието на децата.

2.5. Наредба № 15 от 8.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата

2.5.1. Да се насърчава и да се включи в процеса за наблюдение и оценка мнението и впечатленията на децата по отношение на учебната и емоционалната среда – как то се чувства в средата, в която се развива (в ДГ и семейството), както и как се чувства със значимите за него хора (учители и родителите), усеща ли подкрепа, позитивност, добронамереност, разбиране, приемане, има ли приятелства. Отразяването на мнението на децата в процесите на наблюдение и оценка дава възможност за по-достоверен и всестранен анализ на качеството на предлаганите услуги в областта на образованието в ранните детски години.

2.6. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и други педагогически специалисти

2.6.1. Да се насърчава и да се включи в процеса за наблюдение и оценка мнението и впечатленията на децата по отношение на учебната и емоционалната среда – как то се чувства в средата, в която се развива (в ДГ и семейството), както и как се чувства със значимите за него хора (учители и родителите), усеща ли подкрепа, позитивност, добронамереност, разбиране, приемане, има ли приятелства. Отразяването на мнението на децата в процесите на наблюдение и оценка дава възможност за по-достоверен и всестранен анализ на качеството на предлаганите услуги в областта на образованието в ранните детски години.

2.7. Проект на Наредбата за стандартите за детско развитие

2.7.1. Препоръчително е въвеждане на единни критерии за проследяване на постиженията на децата спрямо установените стандарти, както и процесът да бъде разписан в Наредбата за стандартите за детско развитие. В процеса е препоръчително да се включат децата до 6 годишна възраст (доколкото настоящата редакция на проекта за наредба предвижда само децата до 3 години) и представители на семейството.

Ш. Препоръки към администрацията

Позиция 7 - Наблюдението и оценката позволяват да се събере информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политики и на практиките

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, които са подробно описани в Раздел II от т. 2.1. до т. 2.2 вкл. от настоящия Доклад.

2. Да се предвидят ефективни механизми за по-голяма достъпност и публичност на информацията за предоставяните услуги и прилагането на учебните програми на местно, регионално и национално равнище. Тази информация да служи като отправна точка в анализа на съществуващите политики и практики и да бъде реална база, върху която да се изгражда визията за повишаване качеството на услугите.

3. Да се предвидят адекватни форми за достигане на релевантната информация за предоставяните услуги не само до по-високо образованите и проактивни родители, а и до семействата в уязвимо социално положение, такива с по-нисък образователен профил или със затруднен достъп до технически устройства. Да се гарантира в достатъчна степен достъпът до такава информация от страна на хора, живеещи в по-изолираните селски райони, неграмотни или с по-ниско образование, както и представители на малцинствени етнически групи и маргинални общности като се използва помощта на образователни медиатори, социални работници, организиране на разяснителни кампании на регионално равнище и пр.

4. Да се реформира системата за анализ и контрол на мерките и публичните политики чрез съответните законодателни промени, като се предвидят възможности за участие на всички заинтересовани страни, както и съчетаване на вътрешен и външен контрол.

5. Да се използват формите на мониторинг като ефективна технология, както за външна обективна оценка, така и за самооценка в образователните институции.

6. Препоръчително е разработването на модел за самооценка в детското заведение като се приложат добрите практики, утвърдени в страните-членки, а самооценката на педагозите да се утвърди като важен компонент на мониторинга и оценката. Този процес, в който всеки специалист оценява работата си и определя своите цели за бъдещо развитие, трябва да бъде по-добре разяснен на педагогическите специалисти от гледна точка на ползите, които носи.

7. Работата в екип за обсъждане на ежедневни казуси и мерките за повишаване на качеството на услугите да е задължителен елемент от вътрешната организация и взаимодействие в детските заведения.

8. Препоръчва се в резултат на атестацията и самооценката на педагогическите специалисти, ръководителите да предприемат навременно и балансирано планиране на мерки за професионално развитие и квалификация за повишаване на качеството на услугите.

Позиция 8 - Наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, които са подробно описани в Раздел II от т. 2.3. до т. 2.7. вкл. от настоящия Доклад.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

2. Да се регламентира механизъм за активно ангажиране и сътрудничество между всички заинтересовани страни при осъществяване на наблюдението и оценката на напредъка на децата. Процесът по мониторинг и оценка на напредъка на децата следва да се разбира и прилага въз основа на единни критерии и интегрирани системи за информация, които да са достъпни за всички заинтересовани страни.
3. Препоръчително е да се укрепи капацитета на регионалните управления по образование, в ролята им на предоставящи адекватна подкрепа и консултиране по организационни въпроси, администриране и управление на процесите в детското заведение.
4. Да се приложат съвременни форми на взаимодействие между заинтересованите страни. Необходимо е използването на нов подход – подкрепа, асертивна среда, подпомагане. Новият начин за осъществяване на наблюдение, оценка и контрол трябва да включва всички заинтересовани страни, в това число родители, колегия, деца.
5. Да се осъществява периодичен личен контакт с родителите, включително индивидуално общуване, с цел да се синхронизират моделите на възпитание и отношение към децата на семейството и детското заведение и да се насърчи отговорното родителство, особено при деца, чието поведение или развитие дават основание за подобна работа.
6. Да се трансформира комуникацията с родителите относно същността на скрининг теста. В този смисъл да се предприемат мерки за повишаване на информираността на родителите относно ползите за детето от провеждане на скрининг тест, за да не бъде възприеман само в негативен план като средство за идентифициране на проблеми в развитието на детето, а като средство за цялостно установяване и оценяване на развитието му. Необходимо е на родителите да бъде по-добре разяснено, че периодичното и задълбочено провеждане и професионалният анализ на резултатите от скрининг теста са предпоставка за получаване на обективна информация и проследяване на развитието на детето. Тези резултати са основание за определяне на адекватни форми и подходи на педагогическо взаимодействие и инструмент не само за превенция, но и откриване на скрити таланти в децата.
7. Да се предвиди разработване от компетентните органи съвместно с академичната общност и представители на педагогическите среди на модели, съдържащи адекватен информационен инструментариум за отразяване на напредъка и развитието на децата – карти за наблюдение, детско портфолио, обратна връзка с родители.
8. Да се разработят ефективни механизми, гарантиращи мониторинг и спазване на стандартите за РДР, посредством наръчници с насоки и добри практики, ориентирани не само към педагозите, но и към всички заинтересовани страни.

Област V- Управление и финансиране

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

I. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстовете в действащите нормативни актове

1. Дефиниране полето на действие въз основа на направените обобщения и изводи в Анализа

Област V от Препоръката на Съвета на ЕС намира отражение в следните нормативни актове от действащото българско законодателство:

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015 г.);

1.2. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (обн. ДВ, бр. 21 от 10.03.2006 г.)

1.3. Закон за закрила на детето (обн. ДВ., бр. 48 от 13.06.2000 г.);

1.4. Закон за публичните финанси (обн. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.);

1.5. Закон за здравето (обн. ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г.);

1.6. Закон за социалните услуги (обн. ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 01.07.2020 г.);

1.7. Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование;(обн. ДВ, бр. 46 от 17.06.2016 г.);

1.8. Постановление № 100 от 8 юни 2018 г. за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст (обн. - ДВ, бр. 50 от 15.06.2018 г.);

1.9. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г.) (обн. ДВ. бр.81 от 10 Октомври 2017 г.);

1.10. Наредба № 4 от 20 април 2017 г. за нормиране и заплащане на труда (обн. ДВ. бр.34 от 28 Април 2017г.);

1.11. Наредба № 8 от 11 август 2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното и училищното образование (обн. ДВ. бр.66 от 23 Август 2016 г.);

1.12. Наредба № 9 от 19 август 2016 г. за институциите в системата на предучилищното и училищното образование (обн. ДВ. бр.68 от 30 Август 2016 г.);

1.13. Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и други педагогически специалисти (обн. ДВ. бр. 61 от 02 Август 2019 г.);

2. Оценка на необходимостта от изменение или допълнение на текстове

В националното законодателство и подзаконовите актове не е определено минималното равнище за публично финансиране на услугите за РДР в различните сектори.

www.eufunds.bg

Проект № BG05SFOP001-2.009-0207 „Практиката и нормативната база за ранно детско развитие в Република България в контекста на „Препоръка на Съвета на ЕС за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Планирането и определянето на бюджета за дейностите за РДР не е координирано между различните сектори. Не се изготвя отделен бюджет за услугите за РДР, а финансирането им е фрагментирано по сектори и е под контрола на съответните министерства и агенции. Понастоящем в България не съществува официална политика, която да налага някакво равнище на минимално финансиране на услугите за РДР, така че да се гарантира устойчивост в инвестициите за РДР. Всяка година Министерският съвет определя основните стандарти за финансирането на публичните услуги съгласно годишния Закон за държавния бюджет, на базата на видовете предоставяни услуги.

Понастоящем държавните институции, участващи в изработването на политики, все още не отчитат напълно необходимостта от всеобхватна и интегрирана система за РДР. Следва да се трансформира системата за РДР, като премине от едносекторния към многосекторен подход и като се обединят мерките в образованието, здравеопазването, храненето, стимулирането на грижите и закрилата. Изработването на всеоткронна многосекторна политика за РДР, с ясно определени роли и отговорности, възложени на всеки орган на управление, е първата стъпка за изработване на по-добра система за РДР. Многосекторната политика трябва да бъде допълнена и с план за изпълнение, включващ разчети на разходите и с изграждането на солидна информационна система за РДР, която ще позволи да се проследяват бенефициентите, техните потребности, услугите, които им се предоставят от различните сектори и вертикално централни власти-местни власти, звена за предоставяне на услуги през целия период на ранното детство, започващ от бременността, преминаващ през предучилищното образование и завършващ с прехода към начално образование.

Анализът на обществените отношения и дълбочинното проучване налагат изводите за някои недостатъци на нормативната уредба, които могат да бъдат очертани в следните направления:

1. Липсва унифицирана система за събиране и обработка на информацията в системата на детското развитие и предучилищното образование. Липсва капацитет на държавата за правилно и своевременно анализиране на събраните данни в процеса на управление на политиките, така че същите да намерят адекватно отражение в предложения за усъвършенстване на нормативната уредба.
2. Въпреки добре развитата нормативна уредба в отделните сектори, понастоящем в България все още няма единно разбиране за важността на ранното детско развитие, нито обща стратегия за него. Липсва нормативна основа, която да обхваща една многосекторна стратегия, обединяваща политиките за ранно детско развитие, да дефинира основните понятия, свързани с РДР, да делегира правата и отговорностите, свързани с провеждането на политиките за РДР.
3. Липсва единен орган и универсално право, уреждащо политиките, засягащи образованието и възпитанието на децата в ранна възраст, макар че е налице сравнително добре развито секторно законодателство в трите основни сектора, имащи отношение към ранното детско развитие – образование, здравеопазване и социални дейности. Следва обаче да се работи за подобряване на мерките и политиките на междуинституционално сътрудничество.

4. Липсва единна система за контрол и управление на качеството в образованието.
5. В общинските стратегии и в бюджетите на общините в средствата за финансиране на социалните услуги в общността не са предвидени средства за финансиране на интегрирана услуга с оглед осигуряването на специалисти, например лични асистенти, социални асистенти, рехабилитатори, терапевти и др., за включване при необходимост в екипа на детското заведение.
6. Следва да се работи за гарантиране еднакво качество на услугите за деца в ранна възраст, включително за равен достъп на всички деца до образователни и здравни грижи, както и че грижите за деца от малцинствени и уязвими групи и бедни семейства ще са на същото равнище, както тези, предоставяни в големите градове и в добрите детски заведения. Голямо значение в тази насока има работата на здравните и други типове медиатори и социални работници, работещи за подобряване на условията на живот на деца от уязвими групи и разясняване пред родителите на ползите от включването им в системата за ранни грижи.

II. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове в кръга на анализираната проблематика.

1. Нормативни актове, които предлагаме да бъдат изменени :

1.1. Закон за предучилищното и училищното образование (обн. ДВ. бр.79 от 13 Октомври 2015 г.);

1.2. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (обн. ДВ, бр. 81 от 10.10.2017 г.);

2. Предложения за изменение и допълнение на нормативните актове

Позиция 9 - Заинтересованите страни имат ясно и единно разбиране за своята роля и отговорности и знаят, че от тях се очаква да си сътрудничат с партньорски организации

2.1. Закон за предучилищното и училищното образование

2.1.1. Да се създаде единна междусекторна информационна платформа, която да улесни и направи достъпни комуникацията и диалога с всички социални, здравни, трудови и местни служби, ангажирани в сферата на ОГРДВ, в резултат на която информационните потоци да станат достъпни за детските заведения и всички заинтересовани страни.

2.1.2. Да се регламентира в нормативна уредба механизъм, форми и процедури за междуинституционално сътрудничество, съгласуване и унифициране на политиките за ранно детско развитие, провеждани в трите сектора - образование, здравеопазване и социални дейности, които да дефинират основните понятия, свързани с РДР, да делегират правата и отговорностите, свързани с провеждането на политиките за РДР. Да се постави акцент на интегрираните работни процеси и процедури за сътрудничество и споделяне на

информация и на мерките за изграждане на система от взаимовръзки чрез препращащи норми.

2.1.3. Да се определи в правомощията на някоя от съществуващите държавни агенции функциите по координация, съгласуване, интегриране и мониторинг на приложението на политиките, свързани с ранното детско развитие, спрямо всички системи, институции и структури, ангажирани в областта на образование и грижа като осъществява единна политика за РДР, както и тясно взаимодействие с общините.

Позиция 10 - **Законодателството, разпоредбите и/или финансирането подпомагат напредъка към универсален достъп до образование и грижи в ранна детска възраст, субсидирани или финансирани с публични средства, и напредъкът към постигането на тази цел се докладва редовно на всички заинтересовани страни**

2.2. Закон за предучилищното и училищното образование

2.2.1. Да се регламентира принципа „парите следват детето“, който е възприет в повечето от страните-членки на ЕС, за да се гарантират равните конституционни права за достъп до образование и грижи на всички деца. Целта е в няколко направления: Да се реши проблемът в големите градове, където не всички деца могат да получат място в държавно или общинско детско заведение и биха могли с този финансов ресурс да се насочат към частни ясли и детски градини. На следващо място този модел гарантира в по-голяма степен правото на избор на родителите за образование на детето им в общинско или частно заведение. Освен това приложението му насърчава и позитивната конкуренция сред детските заведения като фактор на качеството на предоставените услуги.

2.3. Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование

2.3.1. Въз основа на предложението за регламентиране на принципа „парите следват детето“, формулирано в т. 2.2.1. към ЗПУО, да се детайлизира в наредбата неговото приложение.

2.3.2. Да се установи механизъм за отчетност и предоставяне на информация за законосъобразното и прозрачно изразходване на допълнително предоставените финансови ресурси на детските заведения за работа с деца от уязвими групи с цел превенция от пренасочването им към други дейности.

2.3.3. Да се предвидят стимули за реално ангажиране на НПО, работещи в общността чрез изричното им посочване в Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Практиката от множество образователни инициативи показва, че реално работещите в общността организации са изключително ефективни в работата с родители от етническите малцинствени групи. Настоящият текст на Наредбата позволява детските градини да ангажират НПО, но не създава стимули за това и дори не посочва тази възможност експлицитно.

2.3.4. Да се разшири и обхвата на възможностите за външно възлагане като се отмени ограничението само за разходи за труд на наетите лица за изпълнение на конкретни дейности. За целта всяко детско заведение в системата следва да разработи и обяви правилата и условията за самостоятелно изпълнение или за възлагане външен изпълнител (НПО, физически лица и други организации) въз основа на открита, прозрачна, пропорционална и недискриминационна процедура.

III. Препоръки към администрацията

Позиция 9 - Заинтересованите страни имат ясно и единно разбиране за своята роля и отговорности и знаят, че от тях се очаква да си сътрудничат с партньорски организации

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, които са подробно описани в Раздел II от т. 2.1. от настоящия Доклад.
2. Да се разработи национална стратегия за междуинституционално многосекторно сътрудничество, унифицирана за територията на цялата страна за периода на ранното
3. Да се осъществява задължително междусекторно съгласуване на подзаконовите нормативни актове, регулиращи обществените отношения в областта на РДР.
4. Да се разработят насоки за регионално междуинституционално сътрудничество като се държи сметка за конкретни регионални специфики, които биха могли да дадат отражение върху него, например по-специални правила в региони с преобладаващо малцинствено и маргинализирано население, както и при наличие на деца от уязвими групи, за да бъдат преодолените проблемите по места.
5. Да се направи преглед на съществуващите служби и структури, работещи с деца, включително социални и здравни служби, училища и местни заинтересовани страни, като се анализират възможностите за тяхното реструктуриране с цел подобряване на ефективността им и премахване на дублиращите се функции.
6. Да се създаде механизъм службите и структурите, работещи с деца, да бъдат активната страна в комуникацията с детските заведения с конкретни действия на сътрудничество и подкрепа, с които да съдействат на заинтересованите страни - децата, ръководството, педагогическия и непедагогически персонал на детските заведения и родителите.
7. Да се изработи обща програма за действие за предоставяне на услуги за РДР. Тъй като основните услуги, свързани с РДР, се предоставят от множество различни сектори, много важно е да се изработи обща програма за действие с оглед на ефективното предоставяне на услугите. Важна първа стъпка в това отношение е изработването и договарянето на списък с основните услуги. Във всеки от секторите се изисква да има ясно изработени указания за водещите роли, съвместното планиране, мобилизацията на ресурсите, изпълнението и наблюдението на услугите.

8. За да се гарантира достъпът на всяко дете до всички важни услуги е необходимо да се внедрят механизми за координация на предоставянето на услугите за РДР. Ключова следва да е координацията между централните и местни власти в секторите образование, здравеопазване, хранене и закрила на детето. Тази координация може да включва споделяне на данни за броя обхванати и сътрудничество при идентифициране на диференцираните потребности на малките деца и на празноти в предоставянето на услуги.

Позиция 10 - Законодателството, разпоредбите и/или финансирането подпомагат напредъка към универсален достъп до образование и грижи в ранна детска възраст, субсидирани или финансирани с публични средства, и напредъкът към постигането на тази цел се докладва редовно на всички заинтересовани страни

1. Препоръките за изменение на релевантите нормативни актове, които са подробно описани в Раздел II от т. 2.2. и т. 2.3. от настоящия Доклад.

2. Да се пристъпи към изработване и приемане на единен нормативен акт, който да обедини и интегрира материята в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст. Кодификацията на нормативната уредба е условие, без което не може, за да се разгърнат политиките за децата и да се синхронизира българската система с новите позиции за качество в ОГРДВ.

3. Да се въведат общовалидни критерии за достъп на всички деца до обществени услуги в образованието и здравеопазването – градини, ясли, социални услуги, за да се преодолеят съществуващите отделни, фрагментирани по секторни политики правни норми и регулация.

4. Да се осигури достъп до допълнително публично финансиране, който да се обвърже с развитието на иновациите и повишаване на качеството, независимо от основното финансиране на образователните институции – държавно, общинско и частно.

5. Да се изготви единна методика за мониторинг на постигнатите резултати в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план в системата за ранно детско развитие, основана на обективни и измерими показатели, както и единни бази данни, които да послужат за подобни оценки.

6. Да се изработи единна методология за отчитането и наблюдението на разходите за образование и съпътстващи услуги в ранна детска възраст.

7. Стратегическо насочване на финансови средства към приоритетните аспекти на образованието и грижата в ранна детска възраст.

8. Необходимо е повишаване на дела от бюджетите за подобряване на материалната и техническата база в детските заведения, както и разработване на цялостна средносрочна програма за обновление на материално-техническата база, достъпна за всяко детско заведение.

9. Публичните институции, както на национално, така и на общинско равнище да се ангажират с устойчиво финансово осигуряване на всички аспекти на грижата и образованието на децата. Това е основния инструмент, чрез който може да се ограничи набирането на средства от родителите за предоставените услуги за РДР и да се осигури равнопоставен достъп на децата до качествено образование.

10. Да се осигури такова равнище на финансиране на образованието в ранна детска възраст, което адекватно да отговаря на потребностите на населението, като се има предвид, че средното за ЕС публично финансиране е 1,5 % от БВП, което е нужно за осигуряване на качествени грижи и образование в ранната детска възраст. Понастоящем България заделя 0,7% от БВП за предучилищното образование (Евростат 2017 г.), данните за 2020 г. са общо за предучилищно и училищно образование – около 2.7%.

11. Да се осигури по-голяма публичност на информацията като се въведе изискването всички детски заведения да публикуват периодично на интернет страниците си бюджета и отчета за изпълнението му, вкл. и по източници на финансиране, на достъпен език с цел да се разшири възможността за достъп до информация на родителите и всички други заинтересовани страни.

12. Да се повиши ролята на кметовете и настоятелствата по отношение на упражнявания контрол върху начина на изразходване и доброто финансово управление на предоставените средства на общинските ясли и детски градини, на общинските центрове за подкрепа за личностно развитие, както и на частните детски градини, които получават бюджетни средства, по отношение на обособеното представяне на отчетни данни за тези средства.

13. Да се създаде програма от мерки за увеличение на разходите за научни изследвания и концентрация на ресурси в сферата на ОГРДВ като приоритетна за правителството област.

14. Да се предвидят ясни правила за определяне на размера на стандартите за финансиране на делегираните от държавата дейности въз основа на реално необходимите разходи за предоставяне на услугите и осигуряване на договорените с национален КТД възнаграждения. Към момента средствата, които се залагат в бюджета по сектори, се подчиняват на разходните тавани от средносрочната бюджетна прогноза, изготвяна от МФ на исторически принцип, с процентно увеличение.

15. За ефективното изпълнение на интегрираните политики е наложително да се въведе съвместно планиране на бюджета за ранно детско развитие – образование и социални услуги, здравеопазване, спорт и култура, за деца в ранна възраст, между ресорните министерства поради многосекторния характер на РДР като се добави нова бюджетна група в ЕБК (МФ) във всяко от изброените направления. По този начин с подготовката на бюджетите на секторните министерства, респективно на общините, ще е ясно какъв ресурс се насочва за ранно детско развитие.

16. Да се осигури приобщаваща среда не само като физически достъп, но и по отношение на налични за учителското съсловие ресурси, например специални учебно-технически средства и апаратура за преподаване, подходящи помощни средства и материали за учене и образователни технологии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Децата изграждат основата и капацитета си за учене през целия живот именно в ранна детска възраст. Ученето е процес на надграждане и полагането на стабилна основа още в ранна детска възраст е предпоставка за развиването на по-високо ниво на компетенции и успех в живота и има съществено значение за здравето и благополучието на децата. Ето защо всички деца имат право на достъпно ранно образование и грижи с добро качество.

Препоръката на Съвета на Европейския съюз за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст е важен правен инструмент в областта на РДР и представлява ясна отправна точка за необходимите промени в действащото българско законодателство, които трябва да се предприемат, с цел подобряване на качеството на услугите за най-малките. Формулираните в настоящия доклад предложенията за изменение и допълнение на нормативните актове и препоръките към администрацията, изведени от извършения анализ и оценка на действащото българско законодателство в областта на ранното детско развитие, са инструмент за постигане на съответствие с позициите за качество в Препоръката на Съвета. Надяваме се направените предложения да добавят стойност и да бъдат добра предпоставка и покана към администрацията за извършване на промени в действащата нормативна уредба в областта на РДР, с които биха преодолени съществуващи дефицити, а именно: приложението на множество подзаконовни нормативни актове; празноти в правото; противоречивите правни норми в отделните нормативни актове; неяснота на правни норми, която налага необходимостта от прилагане на техники за тълкуването им; дублиращите се правни режими; приемане и прилагане на отделни секторни, а не на интегрирани политики; аморфни разпоредби и диспозитивни норми, норми с пожелателен характер.

Основната ни цел при разработване на предложенията е да бъдат установени и възприети в българската нормативна уредба, регулираща образованието и грижите в РДР, ключови принципи и европейски подход към висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст, основани на добри практики в държавите — членки на ЕС, и на най-съвременните научни изследвания, за да се създаде добра основа за осигуряване на висококачествено образование и грижи в ранна детска възраст за всички български деца.