

Милош СТАРОВЛАХ

ЗАКОНОДАВСТВО О ПРЕДШКОЛСКОМ ВАСПИТАЊУ У ЦРНОЈ ГОРИ

Голем недостатак свих промјена и реформи које су вршене, и које се врше, у нашем друштву уопште, а посебно у образовању, јесте површан приступ ономе што је претходно рађено. То нужно доводи до понављања грешака и занемаривања позитивног искуства. Да се то не би десило и приликом будућих промјена у предшколском васпитању и образовању, надамо се да неће бити сувишно да дамо кратак осврт на развој предшколског законодавства у Црној Гори. Јер смисао истраживања проблема прошлости - како рече познати француски историчар Лисјан Февр - јесте у томе да савременом човјеку пружи одговор на питања која га занимају, како би боље управљао одлуком о будућности.

Закон о народним школама у Књажевини Црној Гори

Након десетогодишњих припрема на Цетињу је 1903. године основано забавиште *Дјечји сад*. Међутим, први законски пропис који се односио и на његову дјелатност био је Закон о народним школама у Књажевини Црној Гори, донијет 1907. године. Према том Закону народне школе су: "Дјечја забавишта, основне и продужене школе".¹ Задатак је свих народних школа, значи и забавишта, "да васпитавају дјецу у народном и религијском духу и да их спремају за грађански живот, а нарочито да шире просвјету и српску писменост у народу". Иначе, у забавиштима се васпитавају дјеца од четврте до седме године живота.²

Законодавац је обавезао Министарство просвјете да "по саслушању Просвјетног савјета" донесе Правилник о организацији и раду дјечјих забавишта. Посебну врсту предшколских установа у Књажевини Црној Гори чинио је приправни разред за основну школу који су обаве-

* Аутор је професор историје у пензији, Подгорица.

1 Закон о народним школама у Књажевини Црној Гори, Глас Црногорца бр. 6/1907.

2 Исто, члан 1.

зно похађала дјеца "гдје се не говори чисто српски".

Да је Дјечији сад, или како су га називали "мала школа", заиста био школа, односно, да је у његовом програму рада у првом плану било васпитање и образовање свједочи и "Глас Црногорца", у коме исте године када је забавиште и основано пише да је на Видовдан у њему обављен "неки мали испит и милина је било гледати дјечицу, како су се натјецала које ће љепше штогод наизуст исказати, или коју пјесмицу отпјеват".³ А десет година касније "Вјесник" констатује да је забавиште "показало сјајан успјех, који се најбоље огледа при превођењу дјеце из забавишта у основну школу".⁴

Прописани су и услови за рад у забавишту у односу на стручну спрему, па је речено да "забавиља може бити она, која је завршила редовно стручну школу и положила испит за забавиљу".⁵

Поред плате, која је за почетнике износила 600, а послеје 30 година рада у забавишту 1200 перпера, забавиља је добијала "бесплатан стан и огријев или накнаду за то, као и учитељице основних школа".⁶ Постављало их је, као и учитељице, Министарство просвјете. Разлика између забавиља и наставника основних и продужних школа била је једино у томе што су "наставници и наставнице основних и продужних школа добијали плату и остале надокнаде из државне, а забавиље из општинске касе".⁷ Надзор над радом забавишта вршило је Министарство просвјете преко надлежних органа, а стручни и инструктивни надзор обављали су школски надзорници.⁸

Одлуку о отварању дјечјег забавишта и приправних разреда доносило је Министарство просвјете и то: за забавишта на предлог општинске управе а за приправни разред на предлог школских надзорника".⁹

На основу поменутог Закона о народним школама Књажевине Црне Горе радила су забавишта до аустроугарске окупације 1916. године, па и касније у вријеме окупације. Послеје стварања заједничке државе - Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1918), у Црној Гори се рад забавишта одвијао, истина незванично, по прописима из њене независности све до 1929. године.

Закон о народним школама у Краљевини Југославији из 1929. године

Према Закону о народним школама Краљевине Југославије, поред основних и виших народних школа, народне школе су "и забавишта, школе за недовољно развијену и дефектну дјецу и установе које служе народном просвећивању: аналфабетски течајеви, школе и течајеви за домаћице, привредни течајеви, хигијенски течајеви и слично".¹⁰ Он тако-

³ Глас Црногорца, бр. 27/1903.

⁴ Вјесник, бр. 27/1913.

⁵ Закон о народним школама..., члан 37.

⁶ Исто, члан 43.

⁷ Исто, члан 50. и 51.

⁸ Исто, члан 61. и 72.

⁹ Исто, члан 2.

¹⁰ Закон о народним школама, Просвјетни гласник, бр. 12, Београд 1929.

ђе предвиђа, истина необавезно, припремне разреде за дјецу којој државни језик Краљевине није био матерњи.¹¹ Закон изричито налаже свим већим градовима и индустријским центрима оснивање забавишта. Она се, иначе, могу оснивати на захтјев општине и родитеља, "ако се за похађање упише најмање 50 дјеце", или гдје просвјетне власти нађу за потребно. Упис у забавишта није био обавезан. Услов за упис је био да дјете има најмање 4 године. Закон је овластио Министра просвјете да пропише програм и начин рада у забавишту, с тим што се у забавишту "не смије изводити настава прописана за основну школу".¹² У Закону се помињу и обданишта која се финансирају из мјесног школског фонда.¹³

Прописани су и услови за забавиље. То су управо учитељице "које су испитане за забавиље", а да би добиле стални посао морале су полагати практични забавитељски испит, који су могле полагати "послије двогодишњег успјешног рада у забавишту". Забавиља која за 4 године не положи практични забавиљски испит губи службу. И забавиље, као и сви остали државни службеници, приликом ступања у службу полажу заклетву.¹⁴

Постављање, премјештање, отпуштање и пензионисање забавиља, као и осталих просвјетних радника, вршио је Министар просвјете. Приликом примања на посао "кандидатима даје прече право на боље мјесто само свједочанство о бољем успјеху на учитељском дипломском испиту". И приликом премјештања, уколико се оно врши по жељи забавиља, предност је давана успјеху у школи, затим успјеху на радном мјесту и радном искуству.¹⁵

Кад забавиља наврши 35 година ефективне државне службе имала је право на пензију, која је износила колико и плата у посљедњој години рада увећаној за 15%.¹⁶

Надзор над радом забавишта вршило је Министарство просвјете преко одговарајућих служби.

*Брига о дјечи и сирочади у Другом свјетском рату
и нейосредно послије 1945. године*

Од самог почетка НОБ-а и војска и народ, на ослобођеним територијама, посебну бригу су посвећивали, прије свега, заштити дјеце, а затим њиховом васпитању. Већ од 1942. године на слободним територијама организују се дјечји домови. Затим све чешће долази до демобилизације из војске, иако су тамо и те како били потребни, васпитачи, љекари и медицинске сестаре, да би водили бригу о дјечи. Још док је рат трајао организовани су течајеви за васпитаче који раде у забавиштима. Током рата око 250.000 дјеце су остала сирочад, а међу њима је било близу

¹¹ Исто, Члан 7.

¹² Исто, Члан 13.

¹³ Исто, Члан 38.

¹⁴ Исто, Члан 77.

¹⁵ Исто, Члан 93-102.

¹⁶ Исто, Члан 87.

100.000 која су остала без оба родитеља, па су та дјеца имала првенство при смјештају у домове. Тако Црногорска антифашистичка скупштина народног ослобођења у јесен 1944. године препоручује да се сирочад збрину отварањем домова "у којима би они добили не само нужно за живот, него би се у исто вријеме могло нешто учинити и за њихово васпитање".¹⁷ У априлу 1945. године у извјештају Повјереништва се каже: "Ово повјереништво посветило је нарочиту пажњу збрињавању ратне сирочади и уопште социјално угрожене дјеце". Затим се додаје да је у дјечјим домовима у Бугарској смјештено 900 дјеце, те да је 300 упућено у Београд, а она ће такође бити смјештена у Бугарској или одговарајућим домовима у Банату. Уз то се наглашава да су "приведени крају све потребне припреме за отварање дјечјег дома у Котору, који ће моћи да прими око 300 дјеце". У јесен 1946. године на Петом редовном засиједању Народне скупштине НРЦГ се констатује да су организована "три дјечја дома ради збрињавања ратне сирочади у Милочеру, Котору и Браниловици код Даниловграда у којима је смјештено 509 дјеце о којима се родитељски стара у сваком погледу".¹⁸ И у задацима Првог петогодишњег плана подвлачи се потреба збрињавања сирочади и социјално угрожене дјеце, док се предшколске установе уопште не помињу.¹⁹

На почетку 1949. године под старатељством се налазило 1500 дјеце ратне сирочади од којих је 644 било обухваћено домским смјештајем. Поред тога, у Дому за глувонијему дјецу било је 53 дјеце и у Дому за напуштену дјецу у Доњој Ластви код Тивта 37 дјеце.²⁰ Немамо податке о узрасту ове дјеце, као ни оне која су се налазила у домовима за сирочад, али је, свакако, међу њима било и дјеце предшколског узраста.

*Правилник за организацију и вођење дјечјег обданишћа
за дјецу од 3 до 10 година из 1946. године*

Први потпуни школски пропис у Црној Гори у поратном периоду био је Правилник за организацију и вођење дјечјег обданишћа за дјецу од 3 до 10 година, донесен у априлу 1946. године.²¹ Истина, њега није донијело Министарство просвјете, већ Министарство социјалне политике. Сам чин доношења, као и чињеница да се односи на дјецу до 10 година (школску) је доказ да се у први план истиче социјално збрињавање дјеце. Иначе "обданишћа за дјецу су социјалне установе народне власти за дневно збрињавање, његовање и друштвено васпитање".

Дјечја обданишћа су стварана са циљем да омогуће "радној жени мајци да активно учествује у привредном, културном, државном и дру-

¹⁷ ЦАСНО, Зборник докумената (припремио Зоран Лакић), Титоград 1975, 87.

¹⁸ *Рад Скупштинe Црне Горе 1945-1950*. (припремили Ч. Перовић и Н. Илић), Титоград 1986, 105.

¹⁹ *Закон о Петогодишњем плану развојка народне привреде Народне Републике Црне Горе у годинама 1947-1951*, Сл. лист НРЦГ, бр. 14. и 15/47.

²⁰ *Рад Скупштинe...*, 707.

²¹ *Правилник за организацију и вођење дјечјег обданишћа за дјецу од 3-10 година*, Сл. лист НРЦГ, бр. 11/46.

штвено-политичком животу народа". Али и да подигну "физички здраву и духовно снажну дјецу".

Да је код оснивања обданишта у први план стављена помоћ запосленој мајци види се и из одредаба које се односе на пријем дјеце у обданиште. Први услов је био, да би дијете било смјештено у обданиште, "да је мајка заиста запослена преко дана и изван куће" (што се доказивало посебним увјерењем), те да код куће "нема ниједног члана породице који би за вријеме одсуства запослене мајке могао примити на себе чување, његу, исхрану и васпитање дјеце". Изузетак од наведеног могао је бити: "болест мајке, лоши здравствени и васпитни услови у породици, због којих је потребно да се преко дана дијете удаљи из куће, смрт мајке или оба родитеља".²²

Задаци обданишта су прецизно утврђени. Од управитеља и осталог особља врло изричито се тражи "да свим расположивим средствима осигурају дјечи правилан тјелесни развитак", те да обезбиједи "правилно друштвено васпитање и свестрани развитак у духу тековина народно ослободилачке борбе". Затим се од васпитача захтијева да својим радом дају "родитељима штићеника жив примјер за правилно домаће васпитање, његовање и правилно подизање дјеце", те да породицу усмјере, "на плански културно-просвјетни и хигијенско-здравствени рад, као и на свестрану борбу против дјечјих болести". Од управника обданишта се такође тражи да помогне родитељима у правилном одгоју дјеце, те да у том циљу "организује културно-просвјетни и хигијенско-пропагандни рад међу родитељима по питању васпитања дјеце и побољшања живота дјеце у породици".²³

Правилником су прописани и услови за оснивање и издржавање обданишта. Тако је прописано да зграда обданишта "буде на здравом земљишту, чистој и мирној околини са довољно сунца и зеленила и са просторним дјечјим игралиштем", те да њене просторије "одговарају свим санитетско-хигијенским захтјевима, првенствено да су свијетле, сунчане, суве и са довољном кубатуром". Даље се захтијева да просторије за трпезарију и гардеробу буду изван дјечјих соба.²⁴

Заиста велики захтјеви, особито ако се има у виду чињеница у каквом је стању била наша земља, последице страховитог четворогодишњег рата.

Дјечје обданиште, према поменутом Правилнику, оснивају и финансирају: градски или реонски одбори, установе или индустријска предузећа у којима је запослено више од 100 жена и Земаљско министарство за социјалну политику. Предузећа и установе су били обавезни да издржавају обданиште за дјецу својих радница. Да би те обавезе лакше извршавали дата им је могућност да се, уз сагласност средског или градског народног одбора могу удружити "у сврху изграђивања и издржавања заједничких дјечјих обданишта". Приватна лица нијесу могла оснивати об-

²² Исто, члан 2.

²³ Исто, члан 3. и 28.

²⁴ Исто, члан 8. и 9.

даништа јер су то "установе државног старања". Иначе, дозволу за оснивање и отварање дјечјег обданишта издавало је одјељење за социјално старање градског односно среског народног одбора. Да би добио ту дозволу оснивач је био дужан да достави:

- 1) план зград, као и план дјечјег игралишта;
- 2) извјештај надлежног народног одбора о броју дјеце од 3-10 година са тог подручја, која испуњавају напријед поменуте услове за пријем у забавиште;
- 3) предвиђени капацитет објекта;
- 4) доказ о обезбјеђењу потребних средстава за прву годину рада.²⁵

Све је прецизно утврђено, а захтјеви су били на нивоу доста високог стандарда.

Вријеме за задржавање дјеце у обданишту није било прецизно утврђено, већ је подешавано према радном времену запослене мајке и кретало се од 6 до 10 сати дневно. Обданиште је радило преко читаве године изузев празника.²⁶

Процедура пријема дјеце је била врло сложена. Иначе, пријем је вршио управник обданишта, на предлог надлежног народног одбора и стручног мишљења љекара. Прије тога управник је био дужан да посјети родитељски дом дјетета да би утврдио да ли у породици има инфективних болести и какви су услови "за хигијенски-здравствени и културно-просвјетни рад". Љекарски преглед је такође имао за циљ "да се утврди стање здравља дјетета и да се избјегне могућност да се у обданиште унесе инфекција". Свој налаз љекар је обавезно уписивао у здравствени лист дјетета.²⁷

Свестрану бригу оновремене власти о дјечи која су боравила у обдаништима потврђују и сљедеће одредбе: "сва дјеца у обданишту морају бити обезбијеђена исхраном која према свом квалитету и квантитету одговара узрасту дјеце и захтјевима дјечје хигијене.

Дјеца у обданишту добијају храну преко дана: најмање три пута ако дијете остане обданишту осам сати, а четири пута ако остане 10 сати".²⁸

Затим слиједи детаљно разрађен јеловник, који и данас може добро доћи младим мајкама како, колико и чиме треба хранити малу дјецу.

У одјељку - *Управа и особље обданишта* - јасно су одређене дужности управника, васпитача, љекара, економа, домаћице и помоћног особља. Управника поставља надлежни народни одбор, а потврђује Земалско министарство социјалне политике. Он руководи радом обданишта; организује и надгледа рад васпитног и другог особља; обезбјеђује исхрану и "потребне услове за јачање дјечјег здравља"; обезбјеђује адекватне санитарно хигијенске услове; предлаже примање и отпуштање службеника, сазива конференцију обданишта; организује сарадњу са ро-

²⁵ Исто, члан 6. и 7.

²⁶ Исто, члан 11. и 12.

²⁷ Исто, члан 13-18.

²⁸ Исто, члан 21. и 22.

дитељима и сл. При томе се "у cjелокупном свом раду руководи највишим интересима народа и државе, као и тековинама народно ослободилачке борбе".²⁹ Тековине НОР-а, и када се ради у обданишту, су поистовјећиване са државним и народним интересима.

За васпитаче у обдаништима постављају се:

- а) "стручне забавиље (васпитачице)";
- б) "учитељице основних школа које су свршиле течај за васпитаче у установама за социјалну, здравствену и васпитну заштиту дјеце";
- в) "лица са свршеном средњом или њој равној школом и свршеним течајем за васпитаче у установама за социјалну, здравствену и васпитну заштиту дјеце".³⁰

Као што се види из цитираних одредби, упркос чињеници да је тада била велика оскудица у наставном кадру за све нивое образовања, у обдаништима су као васпитачи могли радити само људи који су имали најмање средњу школу, уз обавезно завршен течај за васпитаче, што је доказ особите бригае о дјечи која су се налазила у обдаништима. Из цитираног се такође види да је у првом плану била социјална заштита, затим здравствена, па тек васпитна "заштита", мада је Земаљско министарство просвјете било обавезно да донесе одговарајућа упутства, као и да донесе правилник и програм рада.

Године 1948. донесена је савезна Уредба о оснивању дјечјих јаслица и вртића, којом су обавезани Народни одбори и предузећа да отварају ове установе. Том Уредбом се први пут у предшколске установе уводи појам дјечји вртић.

Правилник о грађењу дјечјих јаслица и дјечјих вртића

Да се у првим предратним годинама, упркос свим тешкоћама особито бринуло о просторним и кадровским условима за дјецу предшколског узраста доказ је и Правилник о грађењу дјечјих јасала и дјечјих вртића,³¹ којим су прописани, бар за оно вријеме, врло високи стандарди.

Пошто је прописао услове за локацију објекта, Правилник предвиђа да "конструктивни дјелови зграде дјечјих јасала и дјечјих вртића могу бити само од масивних зидова од опеке, камена и сличног материјала, дебљине одговарајуће климатским условима предјела, због постављања довољне топлотне изолације (...). Унутрашња обрада зидова, подова и други елементи морали су бити у свему прилагођени основним условима хигијене у одговарајућим здравственим установама".³² Даље су разрађене све функције и подјела простора намијењеног одређеној предшколској установи. Тако су посебно дате: просторије за боравак дјеце; просторије за администрацију и здравствене просторије; просторије за економат. Након тога се изричито тражи да просторије дјечјег вртића,

²⁹ Исто, члан 29. и 30.

³⁰ Исто, члан 33.

³¹ Сл. лист ФНРЈ, бр. 8/48.

³² Исто, члан 6.

не рачунајући подрум, таван и економат, не могу бити мање од 6,5 м² ни веће од 9,5 м² по једном дјетету. А укупна површина зграде и дворишта треба да има 40 м² по једном дјетету.³³

Закон о установама за предшколско васпитање из 1958. године

Овај Закон³⁴ је донешен у вријеме када се већ радило на Општем закону о школству³⁵ и припреми Програма Савеза комуниста Југославије.³⁶ Међутим, то очито није битније утицало на одредбе овог Закона. Законодавац се више трудио да да законску снагу одредбама Правилника за организацију и вођење дјечјег обданишта, за дјецу од 3 до 10 година, него да га битније доради. Истина, Правилник се односи само на дјечја обданишта, а Закон на све предшколске установе: дјечје вртиће, забавишта, обданишта, игралишта и др.

Док је Правилник донио министар социјалне политике, који је истовремено био и његов тумач, Закон је предвиђао да услове за васпитни рад и хигијенски смјештај дјече у предшколским установама прописује Савјет за просвјету НРЦГ у споразуму са Савјетом за народно здравље и Савјетом за социјалну политику.

Такође је прописана обавеза да Савјет за просвјету НРЦГ пружа предшколским установама "стручну помоћ у њиховом раду путем припремања педагошких, хигијенских и других приручника и издавањем стручних упутстава". Повећање бриге о предшколској дјечи огледа се и у чињеници да је народни одбор општине дужан да на свом подручју обезбиједи да се при подизању већих стамбених објеката а и индустријских насеља предвиде просторије за игралишта за дјечје установе. Народни одбори општине су, иначе, били дужни да се старају о развоју предшколских установа на свом подручју. Иницијативу за оснивање и све друго у вези са радом ових установа дају им њихова три савјета: за просвјету, народно здравље и социјалну политику. Значи, и на нивоу Републике и на нивоу општине о предшколским установама брину надлежни органи за образовање, народно здравље и социјалну политику.³⁷

Ово је вријеме када самоуправање још није било озбиљније закорачило у школе, па се у управне органе убрајају: одбор (у школама се назива школски одбор), вијеће васпитача и управник. Нема, дакле, потпуније подјеле између стручних и управних органа.

Одбор се састојао од представника оснивача, мјесне заједнице друштва за старање о дјечи, родитеља и вијећа васпитача, док је управник по свом положају био члан управног одбора. Чланови управног одбора су бирали на двије године. Одбор је бирао предсједника из свог састава, с тим што управник није могао бити изабран за предсједника. Чињеница да одбор одлучује "о свим важним питањима организације и ра-

³³ Исто, члан 32. и 33.

³⁴ Сл. лист НРЦГ, бр. 20/58.

³⁵ Сл. лист ФНРЈ, бр. 28/58.

³⁶ Програм СКЈ, Београд 1958.

³⁷ Исто, члан 1-9.

да установе, уколико та питања нијесу била стављена у надлежност вијећа васпитача или управнику", говори да је подјела власти односно одговорности између управних органа била јасно разграничена и да није било субординације.

Управни одбор, иначе, има више савјетодавну функцију да се "стара" или "разматра", а једино "предузима мјере за унапређење општих и материјалних услова потребних за правилно васпитање и бригу дјецe". Одлуке Одбора у дијелу његове надлежности су биле обавезне за вијеће васпитача и управника. Али ако управник сматра да је донесена одлука незаконита или на штету рада установе могао је да је обустави, с тим да о томе обавијести надлежни савјет за просвјету.

Овим Законом се налаже и формирање вијећа васпитача, које сачињавају управник, васпитачице и здравствено особље. Вијеће се старало да се васпитни рад са дјецом одвија по "савременим педагошким принципима; организује и спроводи што равномјернији живот и активности дјецe како би се равномјерно и систематски дјеловало на свестрани развој личности дјетета".

Вијеће је такође било дужно да одржава сталне везе са родитељима и да им помаже у васпитању дјецe.

Послови управника су дати сажето, али сасвим адекватно пословима које треба да обавља руководилац установе - организује рад установе, врши инструктивни и педагошки надзор над радом васпитача и другог особља. Затим, управник руководи административно-финансијским пословима и стара се о чувању имовине установе.

*Предлог система васпитања и образовања у ФНРЈ
и Ошћи закон о школству*

Општем закону о школству,³⁸ који представља значајну прекретницу у развоју предшколског васпитања и образовања, претходили су Резолуција III пленарног засиједања СК КПЈ о задацима у школству,³⁹ Општи закон о управљању школама,⁴⁰ и Програм Савеза комуниста Југославије, као и Предлог система васпитања и образовања у ФНРЈ.⁴¹ Овим партијским документима одређен је идејни оквир за доношење закона о школству у ФНРЈ и свих других прописа о образовању и васпитању као јединственом систему.

Процес васпитања и образовања не почиње ступањем дјетета у школу, као што се и не завршава завршетком школовања. Уз то, период од треће до седме године живота је веома погодан за психофизичко и морално формирање човјекове личности. Зато предшколске установе, које претходе основној школи, треба да својим дјеловањем знатно прошире васпитно-образовни систем у цјелини. Све то "намеће друштвеној заједници обавезу да проблемима предшколског васпитања

³⁸ Сл. лист ФНРЈ, бр. 28/58.

³⁹ "Партијски рад", бр. 5/50.

⁴⁰ Сл. лист ФНРЈ, бр. 11/55.

⁴¹ Предлог система образовања и одгоја у ФНРЈ, Београд 1958, стр. 34.

посвети више пажње и организовање систематске помоћи". Зато је потребно да се за дјецу предшколског узраста стварају услови за "преживљавање здравог, пуног и радосног дјетињства". То се може постићи само добром сарадњом са породицом, па јој треба пружити пуну помоћ у одгајању дјецe; имајући у виду "нов положај и улогу жене у привредном, културном и друштвеном животу". Зато је друштво дужно не само да пружа помоћ породици, већ и "да непосредно организује установе и облике друштвеног старања о ведром дјетињству и здравом одгоју најмлађе генерације". Јер "сама за себе ни најбоље организована породична средина не може у потпуности да удовољи свим захтјевима који произилазе из природе и потреба дјетета, а посебно из потреба за укључивање у дјечји колектив вршњака, за живот у игри, у природи".

Дијете се само у "малом дјечјем свијету" и животу изван куће ослобађа уских веза ограничених само на породицу и ствара и проширује нове везе и односе са ширим кругом дјецe, усклађујући своје жеље и интересе са интересима друге дјецe".⁴²

Предлогом система образовања и васпитања у ФНРЈ, циљеви и задаци предшколског васпитања и образовања су груписани у четири групе:

1. *Постављање темеља здравој и физичкој конститицији*, што се постиже осигуравањем повољних услова за чување здравља, јачање дјечјег организма, хармоничан физички развој и развијање хигијенских и културних навика.

2. *Формирање основних елемената моралног лика дјетета*, што подразумева: љубав према родитељима и осталим члановима породице; његовање другарства, пријатељства и узајамне сарадње и помоћи; складан живот и игра у колективу; развој основних радних навика; навикавање на усклађивање својих интереса са интересима заједнице.

3. *Утицање на развој умних способности код дјетета*: развијањем способности посматрања, запажања и говора; игром и другим дјечјим занимањима; развојем пажње, памћења и вољних напора; богаћењем речника и културе изражавања и

4. *Формирањем елементарног смисла за естетско доживљавање*: омогућавањем да доживљавају љепоту природе и људског стваралаштва; развијање дјечје маште и стваралаштва, кроз властито изражавање дјетета у цртању, моделирању, пјесми и сл.⁴³

Законодавац је, на неки начин, одвојио социјалне и здравствене услове за дјецу (дјечје јаслице, дјечје домове за одојчад, диспанзере, патронажну службу и др), од дјечјих вртића, обданишта, забавишта и игралишта, која служе за васпитни рад.

У предшколским установама, према Предлогу система, првенствено се задовољавају потребе дјецe за здравим дјечјим животом, игром и ведрим дјетињством. Али су оне дужне и да сарађују са родитељима и да им помажу у правилном одгоју дјецe, да помогну запосленој мајци и,

⁴² Исто, страна 35.

⁴³ Исто, страна 36.

што је потпуно ново у односу на претходно стање, "да допринесу стварању здравих темеља за даљи одгој и образовање младих генерација", те да у том смислу, као установе "које претходе школама првога ступња, својим дјеловањем на специфичан начин знатно проширују друштвени одгојни систем у цјелини и знатно олакшавају и побољшавају напоре породице и друштва у даљем одгоју и образовању младе генерације код студента у школу".⁴⁴

Након усвајања Предлога система образовања у ФНРЈ, на његовим основама, донесен је општи Закон о школству, по коме се "васпитање и образовање остварује у јединственом систему који чине: предшколске установе, основна школа, гимназија, стручне и више стручне школе, факултети универзитета, високе школе и умјетничке академије, установе за образовање одраслих и стручно усавршавање (редовне школе, различите школе за одрасле, раднички и народни универзитети и друге установе и облици)".

Поред поменутих школских услова "обавезно основно васпитање и стручно образовање дјеце ометене у физичком или психичком развоју врши се у специјалним школама".⁴⁵

Значи, предшколске установе су постале саставни дио васпитно-образовног система и у тексту Општег закона о школству третирају се "равноправно" са осталим школама и облицима васпитања и образовања. Затим се каже да "установе за предшколско васпитање оснивају општински народни одбори, стамбене заједнице, привредне и друштвене организације", уз назнаку да је оснивач дужан да обезбиједи материјална средства, кадрове, као и хигијенске и друге потребе за рад ових услова.⁴⁶

Ни у одјелку о школама за образовање наставника нијесу изостављене предшколске установе, јер се каже: "наставници се образују у овим школама: школе за васпитаче, учитељској школи, вишој педагошкој школи..."⁴⁷ У складу са тим "у установама за предшколско васпитање, васпитачи могу били лица која су завршила школу за васпитаче или њој одговарајућу школу".⁴⁸

И све друге одредбе о управљању, надлежностима, правима и дужностима државних и друштвених органа једнако се односе на предшколске, као и на остале школске установе.

Закон о установама за предшколско васпитање из 1965. године

Требало је да прође читавих седам година од доношења Општег закона о школству, па да се у Црној Гори донесе посебан Закон за предшколско васпитање, којим се мијења статус ових услова, што је особито тешко схватити, а он је, у свим битним питањима њиховог живота и

⁴⁴ Исто, страна 37.

⁴⁵ *Општи закон о школству*, "Сл. лист ФНРЈ", бр. 28/58, чл. 5.

⁴⁶ Исто, члан 27.

⁴⁷ Исто, члан 86.

⁴⁸ Исто, члан 109.

рада, знатно сиромашнији не само од Општег закона о школству, већ и од Правилника за организацију и вођење дјечјих обданишта за дјецу од 3-10 година, из 1946. године.

Иако је Општи закон о школству изричито сврстао предшколске установе у васпитно-образовни систем, Закон о установама за предшколско васпитање⁴⁹ није припремио Републички секретаријат за образовање, науку и културу, већ Законодавно-правна комисија Скупштине СРЦГ. Према овом закону задаци установа предшколског васпитања и образовања су:

"да организују дјеци културну забаву, игру и заједнички живот и тиме допринесе њиховом даљем васпитању;

"да сарађују са родитељима и пружају им стручну помоћ у њиховом васпитању дјецe;

"да помажу родитељима, нарочито запосленим мајкама, у вођењу свакодневне бриге о збрињавању и васпитању дјецe;

"да подстичу и помажу средини у којој дјелују разне облике окупљања и васпитања дјецe и да у том правцу сарађује са друштвеним организацијама за сарадњу са дјецом".⁵⁰

Нема, дакле, ни помена о било каквој припреми за основну школу, иако је таква обавеза знатно раније била утврђена Општим законом о школству.

Закон је предвиђао да, по правилу, оснивач предшколских установа буде општина, али је ту могућност дао и мјесним заједницама и радним организацијама. Прописани су и услови за њихово оснивање: одговарајући простор, нужни стручни кадар, инвентар, дидактичка средства, дјечја игралишта и обезбијеђена финансијска средства. Дата је и могућност да се за дјецу заосталу у развоју могу основати предшколске установе за специјално васпитање.

То је вријеме када су већ били донесени основни закони о избору радничких савјета и других органа управљања у радним организацијама.⁵¹ Устав СФРЈ и Устав СРЦГ,⁵² којима је измијењено и име Савезне државе, као и имена република које су је сачињавале, тако што је ФНРЈ "прерасла" у СФРЈ, а народне републике у социјалистичке републике, односно, то је вријеме када се увелико ради на "развијању и стварању нових односа" у Југославији у цјелини, чију основу је чинило "социјалистичко радничко самоуправљање". Зато се и више од три четвртине Закона о установама за предшколско васпитање односи на управљање, односно на самоуправљање у њима.

У складу са "увођењем" самоуправљања, и у предшколским установама одговарајуће органе самоуправљања чине: радна заједница, савјет установе, управни одбор и управник. Од стручних органа помиње се само вијеће васпитача које "сачињавају сви васпитачи, здравствени радници и управник". У надлежности Управном одбору је дато да "рас-

⁴⁹ Сл. лист СРЦГ, бр. 22/65.

⁵⁰ Исто, чл. 2.

⁵¹ Сл. лист ФНРЈ, бр. 15/4.

⁵² Закон о дјечјим вртићима, "Сл. лист СРЦГ", бр. 32/65, чл. 3-6.

правља о свим питањима васпитања дјеце". Предвиђена је и обавеза доношења Статута.

О надлежностима органа управљања овом приликом нећемо расправљати с обзиром да су истовјетне с надлежностима таквих тјела у школама и ванпривредним организацијама.

Закон о дјечјим вртићима из 1968. године

Изгледа да је и сам законодавац био свјестан многих недостатака напријед поменутог закона, па је три године касније донесен нови, знатно разрађенији, Закон о дјечјим вртићима.⁵³

Истина, овај Закон се односи само на дјечје вртиће, као "самосталне самоуправне установе у којима се остварује васпитање и образовање дјеце предшколског узраста". Коначно је, дакле, и у Црној Гори дјечјим вртићима "призната" и образовна функција. Иако се Закон односи само на дјечје вртиће, дата је и могућност "да се васпитање и образовање дјеце предшколског узраста може остварити и у подручним одјељењима дјечјих вртића, у посебним одјељењима основних школа, као и у радним јединицама радних и других организација".⁵⁴

Ове посљедње двије могућности, а нарочито могућност да основне школе у посебним одјељењима могу организовати предшколско васпитање, увелико су допринијеле већој обухватности дјеце предшколским васпитањем и образовањем. Исто је важило и у погледу рада дјечјих вртића за дјецу ометену у физичком и психичком развоју, који су се могли отварати у посебним одјељењима специјалних школа, гдје су равноправно са осталим садржајима, били заступљени и васпитање и образовање".⁵⁵

У циљевима васпитно-образовног рада у дјечјим вртићима у први план се истиче "правилан психички и физички развој дјетета предшколског узраста", затим "изграђивање интелектуалне и моралне личности"; али и "усвајање елементарних знања о природи, животу и раду људи (...) развијање дјечјег стваралаштва и смисла за естетско доживљавање и стварање основних навика културног и социјалног понашања". Као посебан задатак рада у дјечјим вртићима истиче се "припремање дјеце за школу".⁵⁶

У складу са промјенама садржаја рада, особито због њихове васпитне и образовне функције, дјечји вртићи су први пут овим Законом дати у надлежност просвјетно-педагошкој служби, с циљем да им она пружи помоћ и контролише остваривање програмских задатака, нарочито у дијелу који се односи на васпитну и образовну функцију. Међутим, надзор над законитошћу рада дјечјих вртића и даље је вршио општински орган управе надлежан за послове образовања.⁵⁷

⁵³ Сл. лист СРЦГ, бр. 14/68.

⁵⁴ Исто, чл. 2.

⁵⁵ Исто, чл. 3.

⁵⁶ Исто, чл. 5.

⁵⁷ Исто, чл. 9. и 12.

Законом је дата могућност општинама и радним организацијама да могу оснивати вртић, али само под условом да имају најмање 40-торо дјеце која су заинтересована за похађање вртића, обезбијеђен стручни кадар, обезбијеђен простор и опрему и потребна финансијска средства за оснивање и почетак рада дјечјег вртића.

Вртић не може почети са радом прије него што стручна комисија, коју формира општински орган управе утврди да су испуњени просторни и други потребни услови.⁵⁸

Трошкове васпитно-образовног рада у дјечјим вртићима сноси оснивач, а ако се у њима врше и друге услуге, као што су исхрана, продужени боравак и др. накнаду за те услуге, по правилу, плаћају родитељи или старатељи полазника.⁵⁹

Новина у односу на претходне законе је и захтјев да дјечји вртић свој унутрашњи живот и рад организује "на основу друштвено-педагошких захтјева и потреба средине у којој дјелује". Дјечји вртић је дужан да подстиче и помаже, у средини у којој дјелује, "разне облике окупљања и васпитања дјеце". У том правцу је умјерена и његова културна и забавна дјелатност, која се састоји у организовању природби, изложби и фискултурних јавних манифестација поводом Дана вртића и других свечаности. Овим се законом, дакле, први пут уводи Дан вртића, као свечана јавна смотра на којој се пригодним манифестацијама приказују резултати васпитно-образовног рада у вртићу.

При упису у дјечји вртић нема више тако оштрих ограничења социјалне природе, као у претходним законима, јер, генерално узев, у вртић се могу уписати сва дјеца "од навршене 3 године старости до поласка у школу, која су физички и психички здрава".

Истина, предност при упису имају дјеца без оба родитеља, дјеца чија су оба родитеља или мајка у радном односу, као "и дјеца чије су прилике у породици такве да је из здравствених, васпитних и других разлога потребно да буду смјештена у вртић".⁶⁰

Вријеме почетка рада у дјечјим вртићима је дато доста флексибилно, тако да се могло прилагодити потребама родитеља, као и климатским и другим условима одређене средине.

Програм васпитно-образовног рада, у складу са утврђеним основама које је доносио Педагошки савјет СРЦГ, а на предлог стручног вијећа вртића, доносио је савјет дјечјег вртића. Иначе, дјечји вртић је био обавезан да на почетку године достави на увид свој годишњи програм рада оснивачу, основној заједници образовања и надлежној просвјетно-педагошкој служби, а на крају године и извјештај о реализацији годишњег плана рада.⁶¹

Очито, рад у дјечјим вртићима је све више контролисан и усмјеран од стране надлежних стручних служби и самоуправних органа.

Ради веће обухватности повећан је број дјеце у одговарајућим

⁵⁸ Исто, чл. 15. и 16.

⁵⁹ Исто, чл. 19. и 20.

⁶⁰ Исто, чл. 26. и 27.

⁶¹ Исто, чл. 28-32.

групама и кретао се, по правилу, од 15 до 20 у најмлађој, 20 до 25 у средњој и 25 до 30 у старијој групи. Вртић је могао да има и подручна одјељења у посебним одјељењима основне школе, као и радним јединицама радних организација, али не више од 20 васпитних група.⁶²

Избору кадрова који су могли радити у предшколским установама посвећивана је нарочита пажња, тако да су васпитачи у дјечјим вртићима могли бити "лица која су завршила школу за васпитаче и која својим радом и животом, друштвеним и моралним особинама пружају гаранцију да ће остваривати циљеве и задатке васпитања и образовања".

У истом циљу је уведено и обавезно периодично усавршавање васпитача, као и други облици стручног усавршавања. А у циљу здравствене заштите дјецe васпитно и друго особље дјечјег вртића морало би бити у току године најмање једанпут лeкарски прегледано. Прописана је и доста висока норма непосредног извођења васпитно-образовног рада, која је, по правилу, износила 30 часова седмично.

Управљање дјечјим вртићима је организовано на исти начин као и у основним и средњим школама. Највећу власт је имао савјет, односно радна заједница, ако вртић није имао више од 30 запослених. Затим управни одбор и управник, чија је улога све више потискивана у други план. Истина, он руководи пословима дјечјег вртића, стара се о уредном извођењу васпитно-образовног рада и одговоран је за извршење годишњег плана рада дјечјег вртића. Али он мора да "извршава одлуке радне заједнице, савјета и управног одбора". Управник, васпитачи и дјечје његоваљице чинили су стручно вијеће, које је било одговорно "за правилан васпитни рад и његу дјецe у дјечјим вртићима".⁶³

*Закон о предшколском васпитању
и образовању из 1977. године*

У времену од претходног до усвајања овог Закона (1968-1977) донесено је више важних докумената, која су се посредно односила и на предшколско васпитање и образовање. Ту су Резолуција X конгреса СКЈ о задацима Савеза комуниста Југославије у социјалистичком самоуправном преображају васпитања и образовања,⁶⁴ Закон о просвјетно-педагошкој служби,⁶⁵ Закон о стручном и педагошком усавршавању наставног и васпитног особља,⁶⁶ Закон о инспекцији,⁶⁷ Закон о удруженом раду⁶⁸ и Закон о Педагошком савјету.⁶⁹

Законодавац се нашао у заиста тешкој позицији да, на неки начин, са свим поменутих и низом непоменутих докумената, усклади За-

⁶² Исто, чл. 33-34.

⁶³ Исто, чл. 35-54.

⁶⁴ Документа X конгреса СКЈ, Београд 1974.

⁶⁵ Сл. лист СРЦГ, бр. 10/70.

⁶⁶ Сл. лист СРЦГ, бр. 31/71.

⁶⁷ Сл. лист СРЦГ, бр. 34/75.

⁶⁸ Сл. лист СРЦГ, бр. 53/76.

⁶⁹ Сл. лист СРЦГ, бр. 48/76.

кон о предшколском васпитању и образовању.⁷⁰ Тако у првом члану овог Закона пише: "предшколско васпитање и образовање је друштвено организована дјелатност којом се на основама и тековинама науке и идејним основама марксизма и самоуправног социјализма, савремене научне теорије и праксе обезбјеђује њега, васпитање и образовање дјецe предшколског узраста и одређени облици социјалне и здравствене заштите у циљу обезбјеђивања услова за нормалан физички интелектуални, социјални и емоционални развој и успјешно даље васпитање и образовање".

Ово много личини на став из Резолуције X конгреса СКЈ, у којој се, између осталог, каже да "предшколско васпитање и образовање због свог значаја за цјелокупни развој дјецe мора постати саставни дио васпитно-образовног система, политике васпитања и образовања и друштвено-економске политике". Затим се инсистира да "предшколско васпитање и образовање треба брже и шире да обухвати сву дјецу посебно из радничких породица".⁷¹

Значи, овај Закон чини корак даље у правцу потпунијег укључивања предшколских установа у васпитно-образовни систем, јер у њему не само да се помиње, већ се у први план истиче васпитање и образовање дјецe. И коначно, након 20 година од доношења Општег закона о школству констатује се да је предшколско васпитање и образовање "саставни дио јединственог система васпитања и образовања", те да представља "дјелатност од посебног друштвеног интереса".⁷²

Што се, пак, тиче циљева и задатака, они су, углавном, истовјетни претходним законским прописима, с тим што су сада потпуније и прецизније формулисани, тако да би им се мало шта новог могло додати. Наиме, ту се истиче потреба чувања здравља, правилан психофизички развој, формирање хуманог човјека, развијање интелектуалних способности, стицање елементарних знања о природи, животи и раду људи; утицај на формирање моралног лика дјетета и развијање хуманих међуљудских односа; развијање дјечјег стваралаштва и стицање елементарног смисла за естетско доживљавање и изражавање; задовољавање потреба дјецe за игром и дружењем и коначно "допринос припремању дјетета за школу у сарадњи са основном школом и породицом у циљу континуитета васпитања и образовања дјецe".⁷³ Дакле, у јединственом школском систему потребно је остварити и јединство и континуитет остваривања циљева васпитања и образовања.

Према овом Закону три основна циља предшколских установа су: васпитања и образовања социјална и здравствена заштита.

Прецизан је и систем финансирања. Законодавац је обавезао самоуправне интересне заједнице основног образовања, социјалне и дјечје заштите и здравствене дјелатности да самоуправним споразумом утврде међусобна права и обавезе у погледу финансирања дјелатности предшколског васпитања и образовања, као и друге облике бриге о дјеци.⁷⁴

⁷⁰ Сл. лист СРЦГ, бр. 28/77.

⁷¹ Резолуција X конгреса СКЈ о задацима Савеза комуниста...

⁷² Закон о предшколском васпитању и образовању..., чл. 2.

⁷³ Исто, члан 4.

Родитељи и даље учествују у финансирању трошкова исхране, с тим што се то сада чини према самоуправном споразуму, који се заснива на одређеним критеријумима, зависно од материјалних могућности родитеља, тако да су најсиромашнији ослобођени од тог учешћа.⁷⁵

Одредбе о оснивању и укидању дјечјих вртића нијесу битније промијењене, изузев обавезе оснивача да претходно изради елаборат о друштвеној оправданости оснивања дјечјег вртића и да прибави сагласност одговарајућих самоуправних интересних заједница.

У поглављу *Организација рада* новине су: да се дјечји вртић организује тако да "цјелокупним унутрашњим животом и радом, односно облицима и методима рада, доприноси остваривању циљева социјалистичког васпитања и образовања и друштвене бриге о дјецци предшколског узраста (ово је позајмљено из Резолуције Х конгреса СКЈ...). Друга новина је могућност преласка на петодневну радну седмицу, уколико за то постоје услови и ако то није "у супротности са потребама друштвене средине и интересима родитеља". Услове за прелазак на петодневну радну недјељу ближе прописује "функционер који руководи републичким органом управе надлежним за послове образовања". Истина, он то чини уз сагласност свог колеге који те послове обавља у социјалној и дјечјој заштити.

Смањен је и број дјеце у васпитним групама, тако да у групи од три године не може бити више од 10, у осталим не више од 20-оро дјеце. Сада се у рад дјечјих вртића укључују и педагози, психолози, социјални радници, као стручни сарадници.

У стручним органима, поред стручног вијећа, појављује се и стручни актив. Послови директора или управитеља, односно "инокосног пословодног органа" уопште се не помињу, већ само услови и начин постављања.⁷⁶ Ово је иначе вријеме када Социјалистички савез радног народа и Синдикат непоштено нападају директоре као "главне кочничаре у развоју нових самоуправних односа".

Овим Законом се први пут издвајају послови од посебног друштвеног интереса, у чијем управљању, поред чланова радне заједнице дјечјег вртића, "учествују представници самоуправне интересне заједнице основног образовања, социјалне и дјечје заштите, представници оснивача, општине, мјесне заједнице, других заинтересованих органа и организација и родитеља". Послови од посебног друштвеног интереса су: утврђивање предлога статута; утврђивање програма васпитно-образовног рада; доношење плана и програма рада и развоја дјечјег вртића; утврђивање критеријума и услова за упис дјеце и висине накнаде за њихов смјештај и исхрану; усклађивање дјелатности дјечјег вртића са потребама средине и именовање и разрешавање инокосног пословодног органа.⁷⁷

⁷⁴ Исто, члан 7. и 8.

⁷⁵ Исто.

⁷⁶ Исто, члан 18-34.

⁷⁷ Исто, члан 35.

Закон о предшколском васпитању и образовању из 1992. године

Основни смисао доношења овог Закона⁷⁸ био је "чишћење" претходног од "самоуправног хаоса". Тако у одјелку - *Општи услови* нема никаквих битних промјена изузев што је надлежност самоуправних интересних заједница и органа самоуправљања преузела држава. По одредбама Закона о предшколском васпитању и образовању, основе програма рада установе "доноси републички орган управе надлежан за послове просвјете, по претходно прибављеном мишљењу Просвјетног савјета РЦГ. Као и у основним и средњим школама и у предшколским установама забрањено је политичко дјеловање.⁷⁹

У одјелку - *Оснивање, укидање и рад предшколских усјанова* - новину представља давање могућности да, поред државне, ове установе могу бити у надлежности мјешовите, задружне и приватне својине. Прецизније су прописане одредбе које се односе на годишњи програм рада и васпитне групе.⁸⁰

У поглављу - *Васпитачи и стручни сарадници* - дошло је до извјесних измјена с тим што је, поред рада васпитача, прецизније одређен посао педијатријске сестре. Када се ради о дјеци лакше ометеној у развоју, посао васпитача могу искључиво да обављају васпитачи дефектолози. У погледу стручне спреме од васпитача се тражи да имају вишу или високу стручну спрему, одсјек или смјер за предшколско васпитање и обрзовање, док са дјецом лакше ометеном у развоју могу да раде само лица која имају вишу или високу стручну спрему одговарајуће дефектолошке струке. За медицинске сестре потребна је медицинска школа, по правилу, педијатријског смјера, а за педагоге и психологе, разумије се, одговарајућа висока школска спрема. Избор васпитача и стручних сарадника врши се путем конкурса, а одлуку, на предлог управног одбора, доноси директор.⁸¹

Највеће и најбитније промјене у односу на претходне законе учињени су у поглављу - *Управљање* -. Формално гледано, предшколским установама управља управни одбор, од три до пет чланова које именује Министарство просвјете и науке, јер он доноси годишњи програм рада и разматра извјештај о његовом остварењу; утврђује финансијски план и завршни рачун; доноси статут и акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, утврђује предлог броја дјеце за упис.⁸²

Директор предшколске установе сврстан је у стручне органе, што је добро, али су му овлашћења голема. Њега бира министар просвјете и науке, без консултације са колективом, и тако га, самим чином постављања, на неки начин, издваја из колектива и чини директно одговорним министру, а не колективу. Свакако је добро што је директор "враћен школи", те му је главни посао да организује рад предшколске уста-

⁷⁸ Сл. лист РЦГ, бр. 56/92.

⁷⁹ Исто, чл. 1-12.

⁸⁰ Исто, чл. 13-29.

⁸¹ Исто, чл. 30-34.

⁸² Исто, чл. 35-37.

нове и да врши увид и надзор у васпитно-образовни рад васпитача и стручних сарадника. Међутим, он је овлашћен и да "предузима мјере" према радницима, чак има право и да их удаљи са посла.⁸³ И овдје се, дакле, као што се често код нас дешава, из једне, пошло у другу крајност. Умјесто потпуно развлашћеног дошло се до, у односу на колектив, свемоћног, а у односу на власт потпуно зависног директора.⁸⁴

⁸³ Исто, чл. 39-42.

⁸⁴ Видјети: Милош Старовлах, *Школа између власти и слободe*, Цетиње 1993.