



Цей матеріал пропонується
для обговорення на конференції
«Діалог про підручник:
час говорити, час діяти».
Висновки та узагальнення
цього аналітичного звіту
будуть коригуватися
за результатами конференції

Українсько-нідерландський проект
«Громадські платформи освітньої
реформи в Україні»

Матеріал для обговорення теми «Система навчального книговидання в Україні: можливості змін»

**Підготували:
Г.Касьянов,
С.Клепко,
Т.Харламова**

Проект здійснюється за фінансової підтримки програми MATRA
Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди

Київ
10 грудня 2007 р.

ЗМІСТ

Вступ	3
I. Історичний екскурс	4
II. Формування книговидавничого простору в Україні в 1991—2006 рр.	5
III. Інституційне забезпечення системи навчального книговидання в Україні.....	8
IV. Підручник: аналіз ключових аспектів проблеми	10
Контроль якості. Надання грифу	10
Аналіз запиту. Бланк замовлень	12
Всеукраїнський конкурс навчальної літератури.....	12
Формування плану видань навчальної літератури	14
Тендерні процедури.....	14
Виробництво	15
Розповсюдження	16
Апробація	16
V. Економічні аспекти навчального книговидання.....	19
Податкова політика	19
Порядок бюджетного фінансування	20
Структура вартості. Калькуляції. Механізми ціноутворення	21
Лобіювання інтересів: монополізм та олігополія.....	21
Розробка нової стратегії.....	22
Європейські моделі забезпечення підручниками	23
VI. Шляхи та моделі: рекомендації щодо трансформації системи навчального книговидання	25
Критерії оцінювання підручників	25
Всеукраїнський банк експертів	25
Навчання авторів	26
Конкурс	26
Інформаційне забезпечення.....	27
Замовлення навчальної літератури	27
Висновки та рекомендації.....	28

Вступ

Завданням дослідження є всебічний комплексний аналіз системи навчального книговидання, з його формуючими складовими та механізмами функціонування підручника як інтелектуального та високотехнологічного продукту. Основна увага авторів зосереджується на функціональному аналізі інституційної структури навчального книговидання та процедурі навчального книговидання в Україні.

Об'єктом дослідження обрано всю систему навчального книговидання в Україні, тобто всю сукупність інституцій та процесів розробки, видання, апробації та придбання і доставки навчально-методичної літератури для навчальних закладів. Система навчального книговидання розглядається як складова загального книговидавничого простору України та освітньої системи з усіма їх проблемами та здобутками. Ця система базується на складній та багатокомпонентній інституціональній структурі, що включає в себе органи центральної та регіональної влади, навчальні заклади, державні та недержавні видавничі структури, поліграфічні підприємства, постачальників паперу тощо.

Автори не ставили за мету дослідження науково-методичних, дидактичних, педагогічних та інших суто наукових аспектів підручникотворення. Ті, хто цікавиться здобутками провідних українських вчених та педагогів у цій галузі, можуть звернутися до праць Савченко О.Я., Мальованого Ю.І., Бібік Н.М., Вашуленка М.С. та їхніх учнів Кодлюк Я.П., Лукіної Т.М.

I. ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС

Починаючи з 1960-х років до початку 1990-х років у СРСР проводились широкомасштабні теоретичні та практичні дослідження шкільного підручника та впровадження до шкіл експериментальних та пробних підручників. У той час було чітко окреслено основні проблеми:

- необхідність наукової розробки теорії підручника та залучення кращих фахівців як АН СРСР, АПН СРСР так і інших наукових установ;
- підручник як «цілісна педагогічна система, що функціонує в адекватній книжковій або іншій формі»;
- «підручник — важливий засіб уявлень про конкретно-змістову сутність предмету, що відповідає сучасному розвитку наукових уявлень свого часу»;
- підручник як віддзеркалення соціального запиту суспільства і віддзеркалення ідеалів суспільства;
- підручник як засіб формування в учнях здібностей до оцінки явищ та самоаналізу (звісно ж у дусі ідеології свого часу).

Крім того, глибоко досліджувалися: структура підручника, єдність тексту та ілюстративного матеріалу, зв'язки елементів, які віддзеркалюють процес навчання, емоційно-ціннісні компоненти і, безперечно, ідейна спрямованість усіх елементів структури. Були також визначені такі основні компоненти та функції, як репродуктивна, дослідницька, креативна та емоційно-ціннісна, інформаційна, трансформуюча, систематизуюча, самоконтролю, самоосвіти, інтегруюча, координуюча та виховна. В цей же період, на підґрунті системно-структурного підходу до підручника, створювалися різноманітні методичні та технологічні розробки, які допомагали аналізувати підручник, надавали можливий професійний інструментарій для розробників навчальної книги.

За радянських часів були також розроблені критерії оцінювання підручників з урахуванням реалізації дидактичних функцій підручника.

Існувала також потужна система забезпечення якості підручника, яка передбачала активну участь наукових,

науково-педагогічних та навчальних установ в розробці проектів, експертизі та апробації підручників.

За умови єдиного підручника, уніфікованих програм, практично єдиного видавництва навчальної літератури («Просвещение», м. Москва) усі теоретичні напрацювання значною мірою були справою центральних педагогічних інституцій. В Україні до 1991 р. не існувало власної школи підручникотворення. УРСР, як і інші республіки колишнього СРСР, була позбавлена системи створення національних підручників як інституційно, так і науково. Не існувало республіканської Академії педагогічних наук, а майже всі підручники постачалися до республіки централізовано. Найстаріше українське видавництво навчальної літератури — «Радянська школа» — займалося, в основному, перекладами підручників українською мовою та деякими власними розробками допоміжної навчальної літератури.

До 1978 р. у Радянському Союзі вся навчальна література, зокрема й підручники, закуповувалась за кошти батьків в спеціалізованих книжкових магазинах. Оскільки підручники друкувались мільйонними накладками, вартість одного примірника у вільному продажі була мізерною. Ситуація змінилася після прийняття 24 листопада 1977 р. Постанови Ради Міністрів СРСР № 1029 «Про перехід на безоплатне користування підручниками учнів загальноосвітніх шкіл», згідно з якою держава взяла на себе зобов'язання забезпечувати всіх учнів за рахунок коштів бюджету. Підручники в школах почали видаватися на один рік у тимчасове використання, а в кінці року школярі повертали їх до шкільних бібліотек. Встановлений термін користування підручниками в школі складав чотири роки, після чого тираж списувався як непридатний до користування. Була також затверджена схема видання підручників:

- 1 рік — видання 120 % від контингенту учнів;
- 2 рік — без додаткового друку;
- 3 рік — додаткового друк 40 %;
- 4 рік — без додаткового друку.

Тобто за весь період використання підручника в школі друкувалось 160 % підручників відповідно до контингенту учнів, що дозволяло повністю забезпечувати учнів навчальною літературою, враховуючи щорічні списання бібліотечного фонду через втрати, псування та непередбачувані обставини.

Кошти для видання підручників надавалися в повному обсязі і своєчасно. До початку літа напередодні кожного навчального року всі накладі надходили до шкіл.

II. ФОРМУВАННЯ КНИГОВИДАВНИЧОГО ПРОСТОРУ В УКРАЇНІ В 1991—2006 рр.

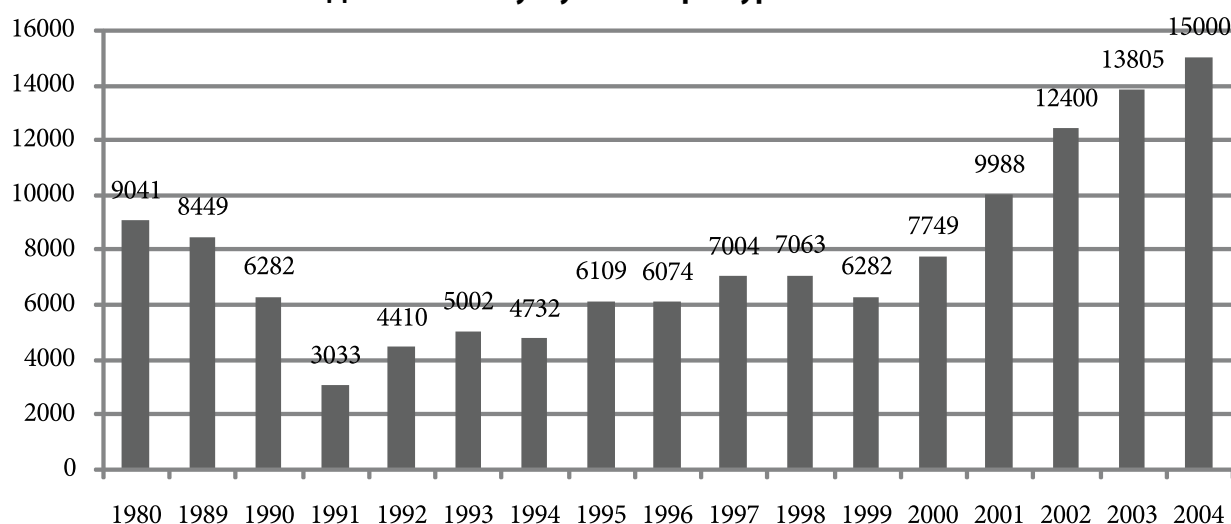
Перші кроки у побудові системи навчального книговидання в Україні розвивалися

на тлі загальної економічної кризи. Неухильне (а в перші роки незалежності — катастрофічне падіння ВВП): 1991 — 11,6; 1992 — 13,7; 1993—14,2; 1994 — 22,9; 1995 — 12,2; 1996 — 10,0; 1997 — 3,0, безперечно, впливало на випуск книжкової продукції. Так, 1991 р. був роком максимального падіння обсягів випуску книжкової продукції за назвами, а 1990-й та 1997-й — за тиражами (діаграми 1, 2).

Впродовж 1990—2005 рр. загальний бібліотечний фонд в Україні (не враховуючи шкільних бібліотек) скоротився майже на 100 млн примірників. Ситуація залишається складною і на сьогодні. І, хоча динаміка покращується, показники випуску книжкової продукції на одного жителя України є найнижчими в Європі. Для

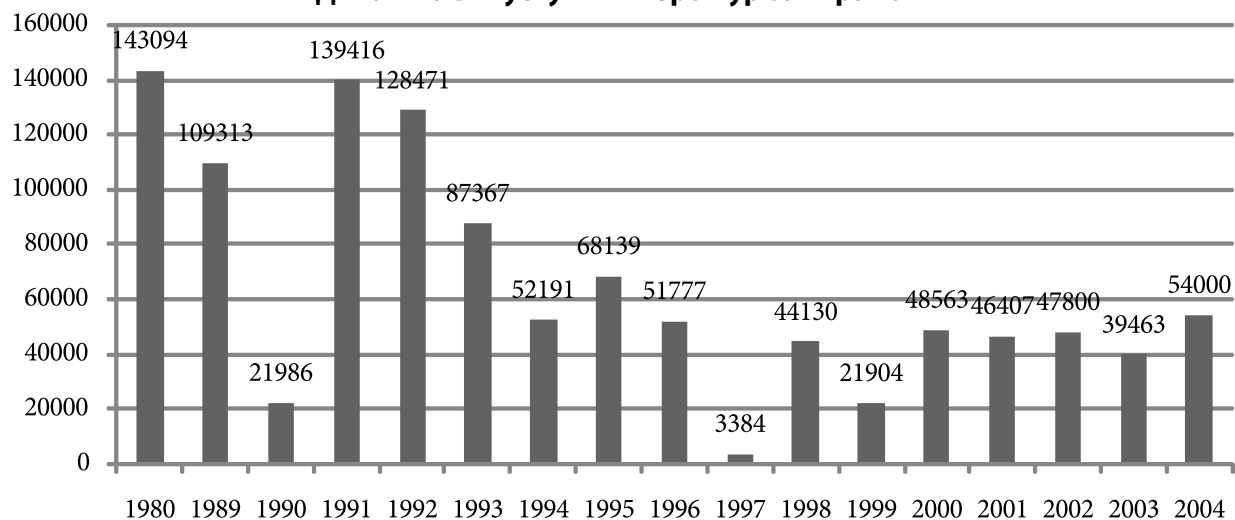
Діаграма 1

Динаміка випуску книг і брошур за назвами



Діаграма 2

Динаміка випуску книг і брошур за тиражами



порівняння: в Україні за даними на кінець 2005 р. видано 1,1 книги на одного жителя, в той час коли в Росії цей показник становить 3,2 книги, в Польщі — 9,5, в Німеччині — 12.

До того ж, процес створення підручників гальмувався повною відсутністю системи творення національних підручників. І хоча теоретичні засади, методичні та дидактичні принципи були розроблені на високому науковому рівні в Москві, і українські вчені-педагоги працювали в контексті розвитку науки в СРСР, однак з моменту проголошення незалежності, Україна змушена була починати справу творення національної системи навчальної літератури практично з нуля.

Україна розпочала складний процес розробки абсолютно нових підручників. Цей процес був складним як через вже зазначені причини, так і внаслідок «суверенізації» освіти, необхідності в стислі терміни формувати власний освітній простір. Внаслідок цього автори перших українських підручників вимушені були створювати їх в «історично стислі строки», фактично за кілька місяців, тоді як справді якісний підручник створюється роками, апробується в школі і потім постійно вдосконалюється. Тому якість більшості перших українських підручників була відповідною.

Крім часових обмежень, на якість підручника впливала відсутність національних наукових інституцій в галузі підручникотворення та традицій підготовки навчальної літератури.

За розробку перших підручників взялися, здебільшого, викладачі вищої школи та академічних інститутів, які не працювали у середній освіті, не знали специфіки викладання, не володіли дидактичними та методичними засадами, не враховували психологічні вікові особливості учнів тощо. Тому такі підручники нерідко не відповідали особливостям психологічного вікового розвитку учнів, були переобтяжені термінологією та незрозумілі.

І зрештою, кризові економічні чинники перших років незалежності негативно впливали на фінансування процесу книговидання.

У перші роки незалежності в Україні певний час зберігалася система централізованого безоплатного забезпечення підручниками, проте занепад державного фінансування спричинив запровадження системи оплати за користування підручниками за рахунок батьківських коштів (20 % від вартості підручника щорічно, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.1996 р. № 1031 «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах»).

Водночас вже тоді склалися явні диспропорції у забезпеченні підручниками між різними дисциплінами: від 150 % (за нормативними документами для покриття втрат при 4-річному терміні використання) до 6 % (з урахуванням щорічного списання фондів підручників).

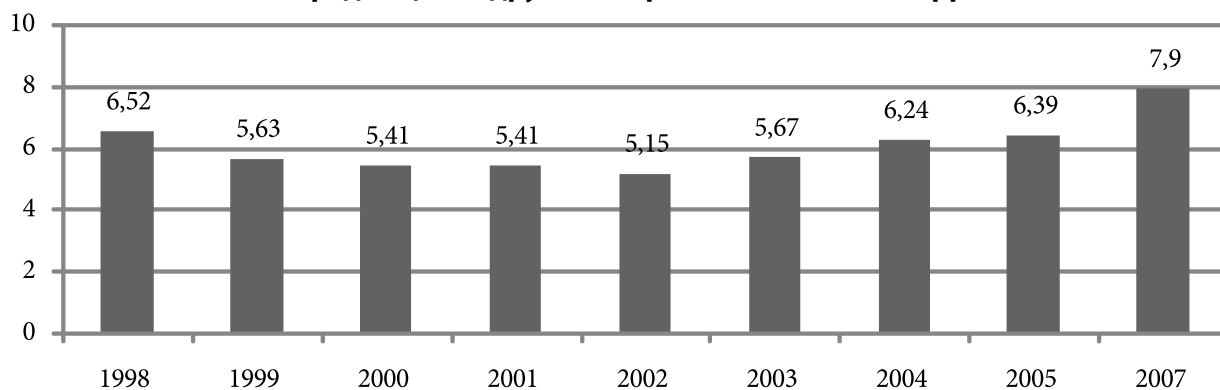
У 1998 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України про поступовий перехід до вільного продажу підручників, а тому до бюджету 1999 р. закладалась надзвичайно мізерна сума державних видатків на придбання навчальної літератури. Держава гарантувала забезпечення безкоштовними підручниками тільки учнів початкової школи, дітей, позбавлених батьківського піклування та дітей з обмеженими можливостями (інвалідів).

Впродовж 1998—1999 рр. державне фінансування видавничої галузі було вкрай обмеженим, а борги перед видавництвами за видрукувані у минулі роки підручниками були вищими, ніж бюджетне фінансування. Постанову Кабінету Міністрів про перехід до вільного продажу підручників було скасовано. За 1999—2000 рр. кредиторська заборгованість перед видавництвами поступово погашалась.

Відсотки забезпечення підручниками в цілому різко впали (до 59 %) через відсутність коштів для поповнення бібліотечних фондів, а також величезного списання фонду книг, надрукованих у 1995 р. (коли фінансування було максимальним).

У 1998 р. було запроваджено забезпечення підручниками через вільний продаж, але вже у 1999 р. довелося знову повернутися до централізованого державного

Середня ціна підручника протягом 1998—2007 рр.



постачання шкіл навчальною літературою. У цілому, на тлі усіх цих експериментів школи хронічно недотримували необхідну кількість підручників. Так, упродовж 1996-1999 рр. школам бракувало 40 млн підручників. У цей період держава спромоглася профінансувати лише 39,3 % необхідного обсягу, у 2000 р. — 83,6 %, у 2002 — 67,0 %*.

Така ситуація сформувала нерівність у доступі до освіти, оскільки 20—30 % підручників купувалася батьками, а ринкова вартість підручників коливалася між 15 та 35 грн.

Незважаючи на складні економічні умови держава щорічно виділяла величезні кошти на придбання нових підручників. Умови цих років, з одного боку, були складними для українських видавництв — терміни розробки підручників максимально обмежені, але, з іншого — надзвичайно фінансово привабливими — рентабельність у галузі офіційно складала 45 % а вартість доставки підручників складала 25—50 %. **Фактично половина бюджетних коштів, що виділялись на видання ставала чистим прибутком видавництва і підприємств доставки підручників.** Середня вартість підручника у 1998 р. складала 6,55 грн. Саме в той час відбулося становлення, у першу чергу фінансове, багатьох українських видавництв і саме тоді були закладені підвалини фінансової потужності і лобістських можливостей видавців навчальної літератури. *Водночас саме тоді було створено ситуацію перманентних корупційних спокус та ризиків у цій системі — розподіл державного замовлення було*

зосереджено в руках однієї центральної установи — Міністерства освіти і науки, що з огляду на розмір прибутків та загальний розмах корупції в країні програмувало «особливі відносини» між тими, хто розподіляв державні кошти, і тими, хто їх отримував.

У 1999—2002 рр. було проведено цілу низку економічних заходів, для хоча б часткового вирішення проблем фінансування. Зокрема, до 15 % обмежено рентабельність видавництва; висунуто умови закупівлі видавництвами недорогих витратних матеріалів; зменшено обсяг коштів на доставку навчальної літератури до 7 %. Це дозволило зменшити середню ціну підручника за державним замовленням з 6,55 до 5,15 грн, а тим самим — заощадити бюджетні кошти і видавати більше бюджетних підручників (діаграма 3).

Щорічно, за рахунок оплати батьками 20 % за користування підручниками, додатково до бюджетних коштів надходило 10—15 млн грн. Ця сума дозволяла додатково друкувати 2—3 млн примірників підручників. Проте за рішенням Конституційного Суду України від 21.11.2002 р. № 18-рп/2002, з метою захисту інтересів неповнолітніх та реалізації їх права на безоплатну освіту, було скасовано нормативні акти щодо встановлення плати за користування підручниками. Тепер для придбання у вільному продажу 2—3 млн підручників батьки повинні були заплатити 30—45 млн грн (середня ціна підручника у вільному продажу 15 грн). За таку ж кількість «орендованих» підручників батьки сплачували 2,1—3,2 млн грн, або 1,06 грн за користування одним підручником протягом навчального року.

* Інституту навчальної літератури МОН України (2003).

Бюджетні видатки, які закладалися у 1998—2005 рр. до Закону про бюджет, не відповідали реальним потребам галузі. Навіть якщо рахувати необхідні видатки тільки для забезпечення підручниками, не враховуючи навчальних посібників, словників, довідників, хрестоматій та літератури для читання за програмами, коштів закладалося в двічі менше від реальної потреби. У 2005 р. видатки серйозно збільшилися, однак і надалі їх обсяг не покриває потреб (діаграма 4).

Враховуючи щорічні обсяги списання навчальної літератури, стає зрозумілим, чому, навіть з урахуванням видань, термін користування якими скінчився, але які присутні в школах, показник забезпеченості не підвищується вище 60—76 % від потреби. *А це означає, що щорічно принаймні третина школярів не забезпечена підручниками.*

Перевагою цієї системи є відносно дешевий підручник, що досягається масовим замовленням (до 500 тис. примірників) на відміну від системи вільного продажу. Проте крім суто фінансових і кількісних показників існують не менш важливі показники *якості літератури, її вчасного надходження до шкіл, вибору підручників.* Крім того, серйозною проблемою залишається ефективність використання державних коштів, які виділяються на друк та доставку підручників.

III. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ НАВЧАЛЬНОГО КНИГОВИДАННЯ В УКРАЇНІ

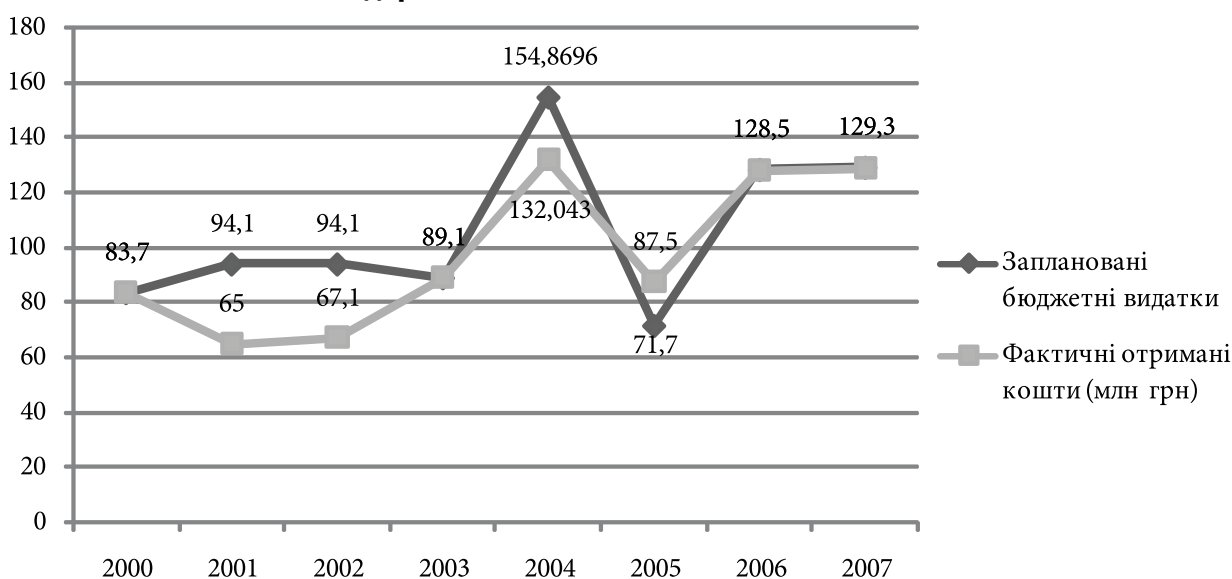
Інституційне забезпечення системи навчального книговидання для середніх загальноосвітніх навчальних закладів України та реалізацію освітньої політики у галузі навчального книговидання здійснюють інститути державної влади відповідно до своїх повноважень:

- на рівні законодавчої влади — профільний комітет Верховної Ради з питань освіти і науки;

- на рівні виконавчої влади — **Міністерство освіти і науки України та його структурні підрозділи та установи.** Відповідно до ст. 12 Закону «Про освіту», Міністерство освіти і науки України «забезпечує випуск підручників, посібників, навчальної літератури»; за Законом України «Про загальну середню освіту» ст. 37, — «реалізовує державну політику в сфері загальної середньої освіти», «забезпечує підготовку і видання підручників, посібників і методичної літератури для загальноосвітніх навчальних закладів, схвалює їх видання, організовує їх замовлення через відповідні місцеві органи управління освітою; затверджує типові переліки обов'язкового навчального та іншого обладнання (в тому числі колекційного), навчально-методичних та навчально-

Діаграма 4

Фінансування видання навчальної літератури за державним замовленням (2000—2007)



наочних посібників, підручників, художньої та іншої літератури»;

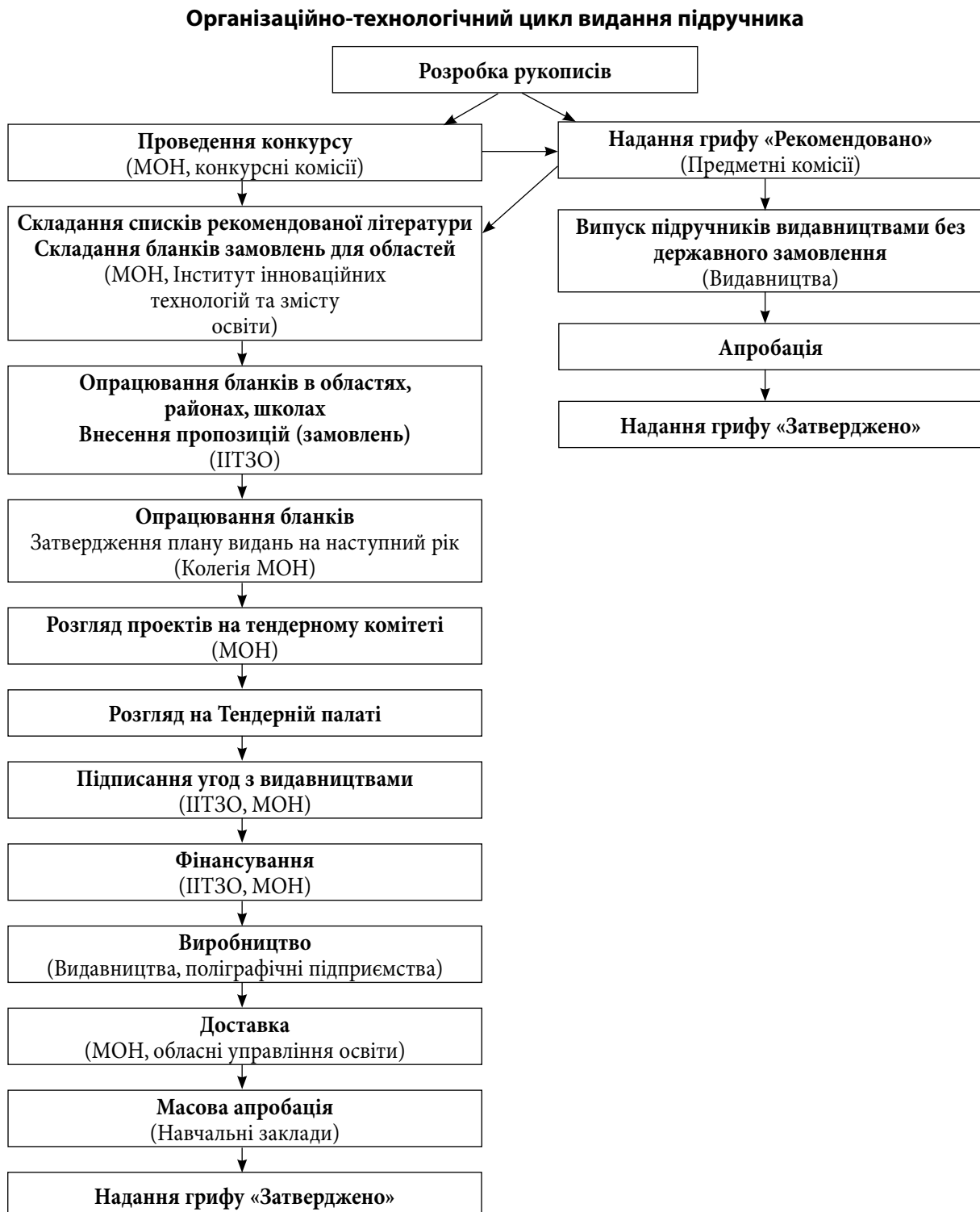
• на рівні регіонів — **обласні управління освіти і науки**, які, відповідно до типових положень, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.1999 р.№ 347 «формують замовлення на видання підручників, навчально-методичних посібників та іншої навчально-

методичної літератури, навчальних програм, бланків документів про освіту та забезпечують ними навчальні заклади»;

• наукове забезпечення покладається відповідно до нормативно-правових актів на Академію педагогічних наук.

Технологічний процес навчального книговидавання на даний момент виглядає наступним чином (схема 1).

Схема 1



Розглянемо основні функціональні обов'язки деяких інституцій більш детально.

Департамент загальної середньої та дошкільної освіти Міністерства освіти і науки — бере участь у формуванні та реалізації державної політики щодо розвитку освіти; визначає перспективи і пріоритетні напрямки розвитку змісту освіти; запроваджує в навчальних закладах нові освітні програми тощо. Відповідно до Порядку надання грифів, у разі незгоди фахівців департаменту з рішенням предметних комісій про надання грифів, матеріали виносяться, з відповідною резолюцією, на колегію або спеціально створену комісію. **Власне рішення фахівця Міністерства може бути більш вирішальним для керівництва Міністерства освіти в процесі надання грифів.** Департамент також обов'язково візує списки рекомендованої літератури, перелік видань для видання за бюджетні кошти; фахівці департаменту обов'язково входять до предметних комісій Міністерства освіти з надання грифів та тендерного комітету.

Інститут інноваційних технологій та змісту освіти є новою установою, створеною постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2006 р. шляхом механічного злиття 6 структурних підрозділів МОН. 4 науково-методичних центри та інститут навчальної літератури МОН, які раніше існували як окремі установи, перетворено на структурні підрозділи ІТЗО (відділення) з тими самими функціями, які вони виконували і раніше як окремі підрозділи МОН.

Діяльність Інституту спрямована на розробку та визначення державних стандартів освіти для різних її рівнів (дошкільна, загальна середня, професійно-технічна, вища та післядипломна), проведення експертизи та сертифікації сучасних дидактичних засобів навчання і шкільного обладнання, комп'ютеризації освіти і впровадження нових інформаційних технологій в навчально-виховний процес, запровадження сучасних методів і засобів автоматизованого управління закладами освіти та інформаційно-телекомунікаційне забезпечення їхнього функціонування. Однією з найважливіших функцій

Інституту є організація видання навчально-методичної літератури для різних типів навчальних закладів України, їх експериментальна апробація та експертиза, забезпечення навчального процесу новим поколінням підручників та посібників.

Галузеві відділення ІТЗО (відділення змісту дошкільної та загальної середньої освіти, відділення змісту професійно-технічної освіти, відділення змісту вищої освіти, відділення навчальної, методичної та наукової літератури) мають безпосереднє відношення до розробки, експертизи, апробації, грифування та розподілу навчальної літератури. ІТЗО є центральною інституцією, яка організує щорічний конкурс навчальної літератури.

Інтернет-сторінка інституту <http://www.mon.gov.ua/ministry/structure/iitzm>

Шкільні бібліотеки — займаються щорічним збором замовлень на навчальну літературу, розподіляють літературу в межах школи, ведуть облік бібліотечного фонду, проводять щорічну інвентаризацію фонду.

Тендерний комітет Міністерства освіти — організовує державні закупівлі навчальної літератури, проводить вибір процедури закупівлі (у випадку навчальної літератури, як правило, використовується «закупівля у одного постачальника», що пов'язано з дією авторського права), виробляє кваліфікаційні вимоги до учасників торгів, погоджує процедуру закупівлі у відповідних державних інституціях.

Обласні управління освіти і науки — за даними шкіл формують замовлення на навчально-методичну літературу; організовують доставку навчальної літератури, що поступає на їх бази, до навчальних закладів області; організовують апробацію підручників у межах області.

IV. ПІДРУЧНИК: АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ АСПЕКТІВ ПРОБЛЕМИ

Контроль якості. Надання грифу

Надання грифу — це офіційне визнання відповідності навчальних видань, засобів

навчання, навчального обладнання вимогам державних стандартів освіти. Гриф дає право використовувати підручник, навчальний посібник або навчальний засіб в навчальному процесі. Відповідно до законодавства, в навчальних закладах України використовуються тільки ті підручники та посібники, які мають відповідний гриф Міністерства освіти і науки. Порядок надання грифів визначається нормативно-правовими та відомчими актами, які оновлюються досить часто (принаймні, раз за два роки) відповідно до вимог часу і врахування зауважень, що виникають в процесі застосування.

Процес надання грифів складається з кількох етапів:

1. Видавництво подає рукопис на експертизу до Міністерства освіти, сплачує за експертизу кошти.

2. Секретар предметної науково-методичної комісії організовує 5 незалежних зовнішніх експертиз — тобто направляє рукопис експертам, яких сам обрав зі списків банку експертів.

3. Експерти розглядають рукопис упродовж місяця.

4. Секретар отримує експертні висновки і готує матеріали для засідання комісії.

5. Рукопис розглядається на засіданні науково-методичної комісії. Як правило, рукопис потрапляє до членів та голови комісії за 2-3 дні до проведення засідання.

6. Комісія виносить своє рішення, що оформлюється протоколом, який передається до відповідного підрозділу МОН.

Система грифування викликає численні нарікання. Серед основних її недоліків можна виокремити головні:

- у роботі Науково-методичних комісій Міністерства освіти відсутня справжня, а не задекларована відповідальність членів предметних комісій за свої рішення. Не визначено конкретно правове поле стосунків між членами комісій і головою комісії та авторами або видавництвами;

- суб'єктивізм комісій — рукопис може бути нескінченно багато разів відхилений Комісією від надання грифу і на кожному

новому засіданні комісії йому робитимуть все нові й нові зауваження;

- вплив представників Міністерства освіти і науки на роботу предметних комісій;

- конфлікт інтересів — члени комісій можуть бути зацікавленими у «просуванні» одних підручників та «гальмуванні» інших;

- відсутність чітких формалізованих та зрозумілих усім індикаторів експертизи та оцінювання підручників та відсутність процедур їх застосування;

- порушення процедури винесення рішень, процедурне свавілля. Замість 2-х місяців процедура може затягтися на 5—6. При цьому, причини, які найчастіше називаються: «немає часу, період відпусток — комісії не збираються» в порядку надання грифів не зазначені;

- недосконалість і непрозорість експертних процедур;

- брак кваліфікованих експертів;

- невизначеність процедури апеляції;

- корупційні спокуси;

- відсутність персональної та інституційної відповідальності за неякісну експертизу та дотримання процедур.

Рішення Науково-методичних комісій є рекомендаційним для надання Міністерством освіти грифу. Це рішення розглядається Департаментом загальної середньої освіти і може бути скасоване або підтверджене. Остаточне рішення приймається заступником міністра, який за функціональними обов'язками відповідає за зазначену ланку освіти, або Колегією міністерства. **Тобто, на будь-якому з етапів подальшого розгляду надання грифу перетворюється на предмет особистого рішення окремих осіб в Міністерстві освіти і науки. Жодних механізмів та ефективних процедур моніторингу дій цих осіб та з'ясування мотивів їхнього рішення немає.**

Рішення про надання грифів оформлюється листом від Міністерства освіти і науки України. Всі підручники, які отримали відповідний гриф МОН, можуть використовуватись у навчальному процесі. Списки таких підручників щорічно публікуються в Інформаційному збірнику Міністерства.

Аналіз запиту. Бланк замовлень

Для з'ясування попиту на навчальну літературу щорічно Інститутом інноваційних технологій і змісту освіти формується Бланк замовлень навчальної літератури, який повинен до 1 вересня поточного року надсилатися в обласні управління освіти і науки з метою збору замовлень підручників, відповідно до контингентів, з урахуванням бібліотечних фондів, потреб тощо.

Зазвичай, зазначених термінів не дотримуються. Передусім, це пов'язано із затвердженням Закону про бюджет на відповідний рік. *Оскільки Закон про Бюджет затверджується протягом першого кварталу наступного року і сума коштів бюджету на видання навчальної літератури до затвердження закону невідома — не зрозуміло в яких обсягах у вартісному і кількісному вимірах можна збирати замовлення.*

Ще одна проблема, яка безпосередньо пов'язана з Бланком замовлень — це невідповідність замовлення областей реальному виконанню цього замовлення впродовж року. Іншими словами, **школи нерідко отримують не те, що вони замовляли.**

Причин існує кілька:

1. Бланк є документом для вивчення попиту, контингентів і фонду наявних підручників. А оскільки формально-юридично Міністерство відповідає за стратегію розвитку освіти та видання підручників, за його рішеннями окремі підручники знімаються з виробництва, а інші — нові підручники — додаються до Плану видань.

З іншого боку, існує життєва необхідність оновлення змістового наповнення та методичного забезпечення предметів, в тому числі і через підручники. Тому, часто **Міністерство освіти і науки надсилає нові підручники без урахування замовлень областей, або змінює пропорційність у замовленні підручників до одного предмету.**

2. Дані, які надсилаються областями, часто бувають переплутані та викривлені. Наприклад, замовлення на 200 % від контингенту (у випадку: два підручника на вибір,

кожний замовляється на 100 %), подача неправильних занижених контингентів учнів, що призводить до нестачі надрукованих підручників тощо. Особливо це відчутно на планових контингентах учнів, які підуть до першого класу та учнів, які залишаться у школах для навчання у 9-х класах, а також при розрахунку контингентів учнів, які вивчатимуть різні іноземні мови. Відсутність комп'ютеризованої системи яка б доходила до кожної школи негативно впливає і призводить до таких недоречностей.

З метою уникнення суб'єктивного управління процесом формування реального державного замовлення у 2004 р. було започатковано Всеукраїнський конкурс навчальної літератури.

Всеукраїнський конкурс навчальної літератури

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про перехід загальноосвітніх навчальних закладів на новий зміст, структуру і 12-річний термін навчання» Міністерству освіти і науки, Академії педагогічних наук, Національній академії наук було доручено «забезпечити конкурсний відбір підручників, навчальних посібників, іншої навчально-методичної літератури відповідно до нового змісту навчання і потреб загальноосвітніх навчальних закладів».

На виконання зазначеної постанови та інших державних актів Міністерство освіти і науки України видало наказ «Про проведення Всеукраїнського конкурсу навчальних програм та підручників для 5—12-х класів відповідно до Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти» від 03.02.2004 р. № 88 та розробило «Положення про Всеукраїнський конкурс навчальних програм та підручників для загальноосвітніх навчальних закладів», що затверджено наказом Міністерства освіти від 12.02.2004 р. № 108 *(про конкурси для 4 класу). Листом Міністерства освіти і науки України від 07.04.2004 р. № 1/9—175 оголошено Всеукраїнський конкурс підручників для 5-го класу, який розпочався 10 травня 2004 р.

Положення про Всеукраїнський конкурс навчальних програм та підручників для загальноосвітніх навчальних закладів визначало принципи та механізм конкурсного відбору навчальних програм та підручників для загальноосвітніх навчальних закладів із предметів інваріантної складової навчального плану.

Проведення конкурсу складалось з кількох етапів:

1. Подання до Департаменту адміністративно-господарської роботи Міністерства освіти заявки на участь. Пакет документів для реєстрації включав: 7 примірників оригінал-макетів підручників та закритий конверт з відомостями про авторів.

2. Шифрування.

3. Надсилання проектів експертним установам: Національній академії наук України, Академії педагогічних наук України, Інституту навчальної літератури, Науково-методичним центрам середньої та професійно-технічної освіти, відповідним кафедрам вищих навчальних закладів, методичних установ, незалежним експертам.

4. Проведення експертизи експертними установами (1 місяць).

5. Розгляд конкурсними комісіями висновків, рукописів та присудження дипломів 1, 2, 3 ступенів.

6. Підручники, відзначені дипломами 1 ступеню отримували гриф та державне замовлення; підручники 2 та 3 ступеню отримували гриф та могли включатися до державного замовлення за рішенням Міністерства.

Однак, у деяких номінаціях, зокрема з історії, не було присуджено дипломів 1 ступеню. В той час, як деякі інші номінації (наприклад природознавство, математика) мали по 4 рукописи на 3 місця. У деяких номінаціях взагалі було подано по одному чи два рукописів (етика, мистецтво, трудове навчання, фізкультура), які, як правило, відзначались дипломами 1 ступеню. В деяких номінаціях — іноземні мови, математика — було подано від 8 до 12 рукописів.

Результати конкурсу досить бурхливо дискутувались й було багато нарікань на процедуру та результати конкурсу,

однак офіційно оформлених оскаржень результатів так і не надійшло. Проте функції апеляційної комісії передбачено також не було.

Міністерство освіти і науки у 2004 р. прийняло рішення друкувати в кожній із номінацій по два підручники-переможці. Виняток був зроблений для шкіл з російською мовою навчання — для них публікувався один підручник, у зв'язку з відносно невеликим контингентом та для запобігання занадто високої вартості підручника. Для таких номінацій як природознавство — публікувалось чотири підручники, з метою збереження окремих методичних ліній (наприклад «Довкілля»).

Для проведення конкурсу підручників для 6-го класу, вперше в історії проведення конкурсів, проект Положення був винесений на громадське обговорення. Обговорення відбулося у вересні 2005 р. у Львові, в рамках Форуму видавців, і продовжувалось впродовж місяця у Міністерстві та Інституті навчальної літератури МОН. Безперечно, в результаті обговорення не було знайдено згоди за всіма пунктами, проте Положення було суттєво перероблено, зокрема у процедурному процесі.

Так, схема проведення конкурсу мала виглядати наступним чином:

1. Подання заявки, разом з 9-ма примірниками рукописів (оригінал-макет першої частини та рукопис з ескізами всього іншого матеріалу) та закритим конвертом з даними про авторів, до Інституту навчальної літератури.

2. Шифрування рукописів Інститутом навчальної літератури МОН.

3. Запровадження Всеукраїнського Банку експертів з кожного предмету.

4. Проведення Інститутом навчальної літератури відбору методом «випадкових чисел» (публічного лототрону) експертів з Банку.

5. 9 експертів у різних областях України впродовж місяця розглядають рукопис.

6. Розгляд конкурсними комісіями рукописів та висновків експертів впродовж 3 днів.

7. Апеляційна комісія.

Після оголошення результатів конкурсу підручників для 6-го класу Міністерство отримало 48 апеляцій щодо процедури та результатів конкурсу. Тому наказом міністра С.М.Ніколаєнка від 13.03.2006 р. № 185 результати конкурсу було скасовано і конкурс був визнаний таким, що не відбувся. У квітні того ж року Колегія МОН з урахуванням думки апеляційних комісій і на свій розсуд переглянула результати конкурсу. Ці дії МОН були прямим порушенням Положення про конкурс та порушенням прав видавництв-учасників.

Рішення МОН були оскаржені в судовому порядку кількома видавництвами та Всеукраїнською благодійною організацією «Українська асоціація видавців та книгорозповсюджувачів» (УАВК). У липні 2006 р. Господарський суд м. Києва задовольнив позовну заяву УАВК. Було створено прецедент з'ясування стосунків видавництв та МОН в правовому полі.

Формування плану видань навчальної літератури

На підставі бланку замовлень підручників та з урахуванням його опрацювання, формується проект Плану видань навчальної літератури. Проект розглядається усіма інституціями Міністерства освіти, які причетні до середньої загальної освіти, зокрема, фахівцями з предметів Науково-методичного центру середньої загальної освіти, Департаменту змісту середньої загальної, дошкільної та позашкільної освіти. З урахуванням зауважень та поправок План, як правило, у грудні поточного року, подається на розгляд Колегії Міністерства освіти, яка обговорює, вносить поправки та затверджує нomenклатуру підручників до видання на наступний рік. У план видань входить великий обсяг підручників, зазвичай, невідповідний реальним бюджетним коштам, обсягів яких ще ніхто не знає, оскільки Закон про бюджет приймається пізніше. План доводиться неодноразово коригувати, оскільки, по-перше, впродовж бюджетного року, як правило відбуваються зміни до затверджених бюджетних коштів як в бік зменшення, так і збільшення обсягів, по-друге, коригування плану

також відбувається з наданням або скасуванням грифів певних підручників, або у зв'язку з неспроможністю видавництва виробити підручник його знімають з виробництва.

Тендерні процедури

Тендерний комітет Міністерства освіти і науки із закупівлі навчальної літератури створюється відповідно до Закону «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (ст.12); його склад оновлюється щорічно наказом Міністра освіти і науки України. До складу комітету входять фахівці Інституту інноваційних технологій та спеціалісти Департаменту загальної середньої освіти, відділів фінансового контролю міністерства, інші спеціалісти міністерства. Представники видавництв не залучаються до роботи комітету, оскільки, відповідно до законодавства, представники зацікавлених у результаті торгів установ не допускаються. Як правило, засідання проводяться п'ять-шість разів на рік під очікуване бюджетне фінансування. Тендерний комітет ухвалює перелік конкретних назв підручників або посібників, їхній тираж та вартість. До 2005 р. усі рішення тендерного комітету щодо обраної процедури проведення торгів, проектів видавничих угод, угод між авторами та видавництвами, статутні документи видавництв з їх фінансовими балансами, довідкою про взяття на облік як платників податку тощо подавалися для отримання дозволів на проведення державної закупівлі до Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції. З прийняттям змін до законодавства ця процедура була скасована (для випадків коли продукція, пов'язана із застосуванням сфери дії авторського права). У результаті, закупівля навчальної літератури проводилася за процедурою закупівлі в одного постачальника (учасника).

2006 р. законодавча база знову зазнала змін. Було створено новий уповноважений орган з державних закупівель — Тендерну палату України. Деякі функції з перевірки законності проведення торгів було покладено на Антимонопольний комітет.

У випадку дії авторського права законодавство вимагає застосування процедури погодження. Тендерний комітет щорічно розробляє кваліфікаційні вимоги до виконавців державного замовлення, серед яких: обов'язкова державна реєстрація у реєстрі видавничих організацій, діяльність видавництва протягом не менше трьох років; в випадках, що викликають сумнів — гарантія банківської установи.

Попри постійні намагання держави ускладнити тендерні процедури з метою подолання корупції, вони залишаються непрозорими, незрозумілими для більшості учасників процесу книговидавання. Корупційні ризики залишаються високими.

Виробництво

З надходженням фінансування із центрального бюджету проводиться авансування видавничих угод в розмірі до 70 % від загальної суми державного замовлення. Відповідно до Законів України «Про підприємство» та «Про підприємницьку діяльність» видавництво самостійно закуповує всі витратні матеріали та послуги, які необхідні для виконання держзамовлення: офсетний папір, картон та поліграфічні послуги.

Відповідно до урядових постанов з 2002 р. виконавці державного замовлення закуповують витратні матеріали виключно у вітчизняних виробників паперу та картону. Це рішення виглядає як результат лобювання вітчизняними підприємствами-монополістами.

Як результат якості зазначених витратних матеріалів низька, що спричиняє швидке забруднення форм для друку, постійну зупинку друкарських машин для промивки. Це, в свою чергу, затримує терміни виготовлення накладів. Вітчизняний папір, за свідченням поліграфістів, має неоднорідну щільність, високий ступінь запиленості, що негативно впливає на якість надрукованих підручників. Імпортований офсетний папір та картон має набагато вищу якість при аналогічній ціні, однак через політику вітчизняного протекціонізму не може використовуватись.

Проте, у видавничому середовищі, існує думка, що насправді протягом останніх двох-трьох років через низьку якість вітчизняних витратних матеріалів, поліграфічні комбінати та друкарні використовують насправді імпортовані матеріали, оформлюючи їх як вітчизняні (і цьому зрозуміло сприяють видавництва, що зацікавлені в виготовленні якісної книжкової продукції).

Технічні характеристики кожного підручника обумовлюються Державними гігієнічними правилами і нормами, Гігієнічними вимогами до друкованої продукції для дітей та Галузевим стандартом України, «Підручники і навчальні посібники для загальноосвітніх шкіл та інших типів середніх навчальних закладів. Поліграфічне виконання. Загальні технічні вимоги». Ці документи обумовлюють вагу підручника, щільність паперу, формати (розміри) відповідно до різних вікових категорій. Для використання в школах дозволяється тільки тверда палітурка.

Тому час від часу виникають дискусії щодо можливості застосування у навчальному процесі європейських форматів (60 x 90 1/8, так званий «журнальний») та обкладинок (м'яка, із спеціальним захисним покриттям). З методичної точки зору такий формат безперечно дає можливість більш якісно подавати навчальний матеріал, надавати розширений ілюстративний ряд тощо. А м'яка обкладинка дозволяє зменшити вагу підручника, а отже відповідатиме санітарним вимогам щодо охорони здоров'я школярів. Проте, застаріле поліграфічне обладнання не дає змоги втілити ці проекти в життя, принаймні у найближчий час.

Кожен підручник, що видається, обов'язково повинен мати санітарно-гігієнічний сертифікат, у якому засвідчується якість та специфікація (щільність, вага тощо) паперу, картону, ваги та формату підручника. Ці параметри визначаються Державними санітарними правилами і нормами, як і параметри довжини рядку, кеглю, гарнітури, кольорових заливок, вимоги до витратних матеріалів тощо.

Кількість сторінок у підручнику для відповідних класів зазвичай обумовлена

не науково-методичним обґрунтуванням та розрахунком кількості необхідної вербальної, візуальної інформації, а обмеженням ваги підручника.

Видавництва, що виконують державне замовлення, самостійно визначають поліграфічну базу для виготовлення підручників і підписують з поліграфістами відповідні угоди. В Україні існує розгалужена система підприємств поліграфічного комплексу різних форм власності (близько 2 тис.). Але, в основному, замовлення на друк підручників розміщуються на великих державних поліграфічних підприємствах: комбінати у Харкові, «Поліграф книга» та Київська книжкова фабрика у Києві, фабрика «Атлас» у Львові, державних обласних друкарнях Житомира, Вінниці, Донецька.

Слід зазначити, що оскільки підручники мають чітко визначені формати, то розміщення замовлень на них здійснюється лише на тих підприємствах, які мають необхідне устаткування. Приблизно 60—70 % державного замовлення виконують великі державні підприємства. Якість надрукованих навчальних книг дуже часто низька ще тому, що поліграфічне обладнання комбінатів застаріле, зношене на 80 % і давно не оновлюється. Приватні потужні друкарні, які б могли виконати мільйонні тиражі (наприклад, «Новий друк», м. Київ) з високою якістю на сучасному обладнанні, як правило, не задіяні через високі ціни.

Розповсюдження

Після виготовлення тиражу за відповідними документами він здається замовнику — Міністерству освіти і науки України та передається для виконання послуг з доставки транспортним підприємствам.

Доставка здійснюється за кошти Державного бюджету в усі обласні центри, міста Київ, Севастополь і Сімферополь. Подальша доставка до шкіл здійснюється за рахунок місцевих бюджетів.

Основні недоліки:

- вибір підприємств доставки відбувається без проведення тендерних процедур;

- неритмічне фінансування з Державного бюджету призводить до накопичення підручників на поліграфічних підприємствах;

- неритмічне фінансування з місцевих бюджетів призводить до накопичення підручників на складах обласних, місцевих органів освіти.

Це, в свою чергу, викликає невчасне отримання школами необхідних підручників.

Апробація

Як відомо, жодна науково-методична експертиза рукопису підручника не є гарантією його якості. Навіть побудувавши найбільш прозору і об'єктивну систему експертизи, неможливо уникнути помилок. Лише практичний досвід використання підручника в умовах реальної школи, з реальними вчителями та школярами дозволить відібрати кращі підручники, відшліфувати їх та визначити реальний рейтинг того чи іншого підручника.

Апробація навчальної літератури в системі загальної середньої визначається як «процес перевірки якості навчальної літератури, який має на меті схвалення (відхилення) навчальних видань як таких, що відповідають (не відповідають) вимогам Державного стандарту загальної середньої освіти, основним принципам навчання в загальноосвітніх навчальних закладах, віковим особливостям учнів». Таке визначення наведено у **Положенні про апробацію навчальної літератури для загальноосвітніх навчальних закладів**. Воно ґрунтується на положеннях і нормах Законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про видавничу справу», «Про авторське право і суміжні права» та інших нормативно-правових актів, які регламентують діяльність МОН щодо науково-методичного забезпечення системи загальної середньої освіти України.

Апробація здійснюється за наказом МОН, який видається до початку навчального року і визначає:

- перелік навчальної літератури, що підлягає апробації (назва видання, його призначення, автори, видавництво, рік видання);

- термін апробації;
- відповідальних за проведення апробації та узагальнення її результатів;
- регіони, де відбуватиметься апробація;
- кількість об'єктів апробації (шкіл, класів, учнів).

Апробації підлягають:

- **експериментальні програми** (у комплексі з навчально-методичним забезпеченням, створеним для реалізації змісту цих програм);
- **пробні підручники** і навчальні посібники, видані за діючими навчальними програмами;
- **інші навчальні видання**, яким передбачається надавати гриф «Затверджено МОН».

Отже, технологічна схема проведення апробації виглядає наступним чином (схема 2).

Щорічно за наказом Міністерства освіти і науки України визначаються переліки навчальної літератури, які підлягають апробації, термін апробації, регіони, де буде проведено апробацію (як правило, 5 регіонів), відповідальних за організацію апробації та узагальнення результатів.

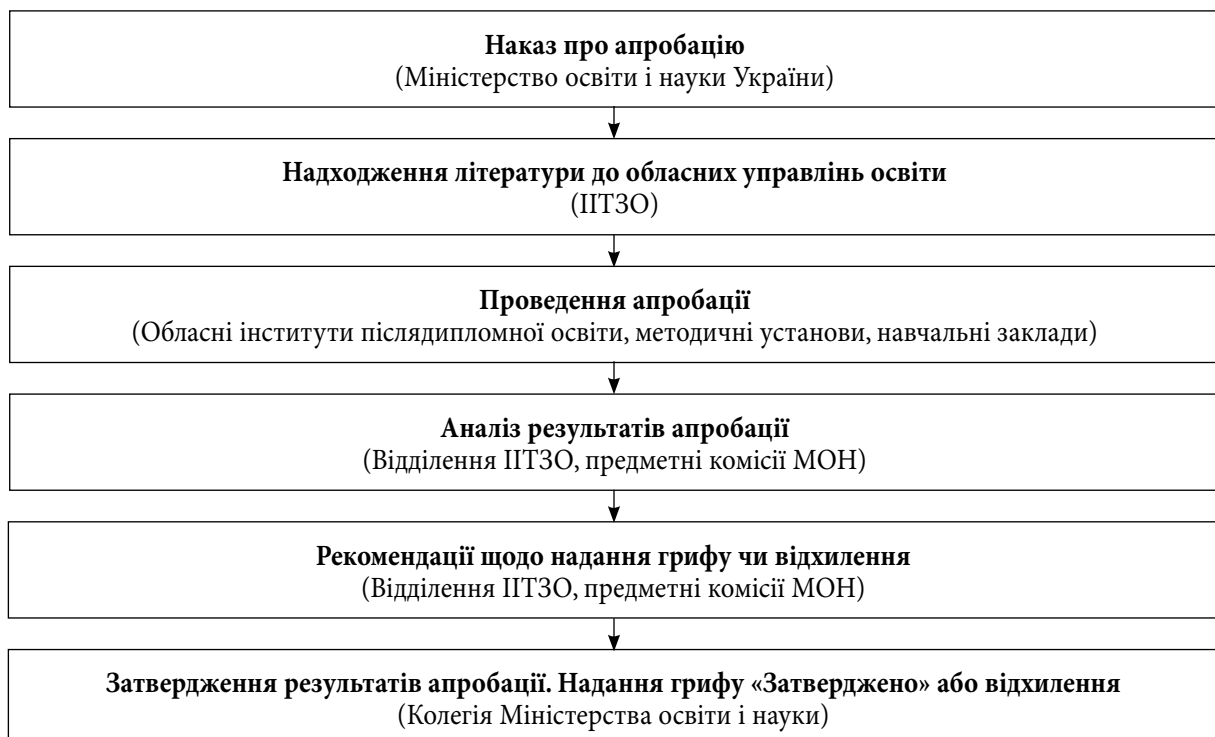
Однак одразу постає ряд проблем, які ускладнюють процедуру апробації та знижують її ефективність. По-перше, практика показує, що наказ Міністерства надходить із запізненням, по-друге, через неритмічне або неповне фінансування частина підручників надходить після початку навчального року, а частина — взагалі не надходить. Тому ні підготуватися належним чином, ні розпочати апробацію вчасно навчальні заклади регіонів не мають змоги.

Організація апробації в регіонах здійснюється обласними інститутами післядипломної педагогічної освіти або іншими методичними установами за наказом місцевих органів управління освіти. Ними контролюється хід апробації у визначених навчальних закладах регіону, узагальнюються матеріали і у визначені терміни подаються звіти про результати апробації до науково-методичного центру середньої освіти. Заходи щодо проведення апробації навчальної літератури вносяться до планів роботи відповідних обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти або методичних установ.

Апробація передбачає укладання угоди між сторонами із затвердженням кошторису

Схема 2

Організаційно-технологічний цикл проведення апробації



видатків. Проте насправді учителі проводять апробацію без укладання угод і без отримання оплати. *В результаті, як правило, апробація за окремими винятками перетворюється на суто формальний захід, оскільки вона є тільки додатковим неоплачуваним навантаженням для педагогів.* До Міністерства освіти відправляються формальні звіти, на підставі яких не можливо зробити об'єктивних науково-методичних висновків щодо навчальних видань.

Після завершення апробації, науково-методичний центр середньої освіти, на підставі одержаних звітів, узагальнює одержані матеріали і передає їх на розгляд відповідним предметним комісіям Науково-методичної ради з питань освіти Міністерства освіти. Комісії вивчають подані матеріали і роблять висновок про доцільність надання відповідного грифа Міністерства та рекомендації щодо подальшого використання видань, які апробувалися.

Результати апробації навчальної літератури розглядаються колегією Міністерства освіти, яка приймає рішення про доцільність подальшого використання зазначеної навчальної літератури в навчально-виховному процесі в загальноосвітніх навчальних закладах і можливість надання грифа «Затверджено Міністерством освіти і науки України», або про необхідність її доопрацювання. У разі негативних результатів апробації, міністерство приймає рішення про скасування наданого раніше грифа, виведення навчальної літератури з Переліку рекомендованої літератури та вилучення її з навчального процесу.

Інститут інноваційних технологій і змісту освіти у місячний термін з дня прийняття рішення має інформувати тих, хто ініціював апробацію, про результати апробації та прийняте рішення.

Респондентами апробації навчальної літератури виступають: учні, які навчаються за книгами, що апробуються, а також батьки цих учнів; вчителі, які проводять апробацію; методисти і науковці, які надають експертні висновки про навчальні видання, що апробуються. Їх вибір здійснюється відповідно до вимог соціологічних досліджень.

Апробація навчальної літератури має здійснюватися за методичними рекомендаціями і матеріалами, що має розробляти Інститут інноваційних технологій і змісту освіти спільно з Академією педагогічних наук та іншими науковими і методичними установами. До розробки цих матеріалів можуть залучатися автори навчальних видань, що апробуються. Обласні інститути післядипломної педагогічної освіти або методичні установи, яким доручено проводити апробацію, до 1 жовтня поточного року мають надавати **Інституту інноваційних технологій і змісту освіти** інформацію про навчальні заклади і вчителів, які будуть здійснювати апробацію.

Не варто також забувати й про те, що на сьогодні значна частина видавництва видає пробні підручники власним коштом, і власним коштом організовує проведення апробації.

Внаслідок цього, результати апробації мало впливають на державне замовлення, хіба що у випадку скасування грифів на той чи інший підручник, і тому кожного разу при визначенні номенклатури державного замовлення Інститут інноваційних технологій і змісту освіти, фахівці міністерства, Колегія Міністерства освіти та тендерний комітет змушені приймати рішення, спираючись на власний (а отже суб'єктивний) професійний досвід.

Підсумовуючи, актуалізуємо основні недоліки апробації:

- формальний характер;
- порушення термінів надходження підручників (або взагалі відсутність підручників, зазначених у наказі);
- низький рівень науково-методичного забезпечення апробації;
- відсутність оплати вчителям, які апробують підручники;
- недостовірність апробації, що здійснюється коштом видавництва.

Дуже часто обговорюється проблема відсутності попередньої апробації підручників, що надходять в школи на конкурсних засадах відповідно до переходу на новий зміст, структуру та термін навчання.

2004 р. було розроблено й ухвалено на найвищому державному рівні (Кабінет Міністрів України) нові стандарти загальної середньої освіти та відповідно до них — нові програми. З 2005 р. розпочався перехід на 12-річну середню освіту. Відповідно, виникла ситуація, за якої починаючи з 2005 р. кожного навчального року школи мають отримувати абсолютно нові підручники для кожного наступного класу, який переходить на нові програми: у 2005 році — нові підручники для 5-го класу, 2006 — для 6-го, 2007 — для 7-го і т. д.

Така ситуація унеможливила попередню масову апробацію нових підручників, оскільки діти, які 2005 р. перебували у 6—11-х класах, ще мали навчатися за старими програмами і підручниками. Фактично кожний новий підручник, що зараз видається масовим накладом, є апробаційним.

Єдиним виходом з цієї ситуації є моніторинг та апробація вже виданих державним коштом підручників. Одночасно, можна надавати статус пробних підручників новим розробкам та проводити апробацію. І це безумовно необхідно, тому що, наприклад для початкової школи, особливо для 1—2-х класів майже відсутня альтернативність підручників: один або два підручники до предмету. Крім того, в початковій школі є значна кількість невдалих, або застарілих за методикою підручників, адже конкурс для 1—3-х класів взагалі не проводився. Тому повинні апробуватися та запроваджуватися до шкіл нові розробки. Апробувати ж на сьогодні нові підручники під старі програми немає сенсу.

Пропозиції: визначити конкретну інституцію для організації процесу проведення апробації. З метою уникнення впливів на результати апробації, а також для створення рівного конкурентного середовища, та зважаючи на те, що державний бюджет України не може здійснювати видатки на апробацію, запропонувати всім без виключення видавництвам проводити апробацію власним коштом. Проте, кошти повинні за окремими угодами з чітко визначеним кошторисом (в якому враховувати особливості видання пробного підручника за кошти державні,

або за обігові кошти видавництва — зрівнялівка тут не повинна бути) перераховуватись на спеціальний рахунок. Науково-методична установа укладатиме угоди з безпосередніми виконавцями проведення апробації, які визначатимуться обласними органами освіти. Треба чітко виписати юридичну відповідальність методистів, вчителів, видавців на порушення процедури, недобросовісну апробацію, недобросовісну конкуренцію тощо.

V. ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ НАВЧАЛЬНОГО КНИГОВИДАННЯ

Податкова політика

Зазначена сфера виробництва регулюється Законами України «Про видавничу справу», «Про податок на додану вартість», «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні».

Ситуація, що сьогодні існує в сфері навчального книговидання, з економічної точки зору віддзеркалює загальну ситуацію у книговидавничій галузі. Українська книга не витримує конкуренції ні за ціною, ні за номенклатурою видань, наприклад у порівнянні з російською. Однак, якщо проаналізувати асортиментний ряд навіть київських магазинів та книжкового ринку, вочевидь, відсоток заповнюваності ринку зарубіжними виданнями набагато вищий. Видання книг в Україні — бізнес з незначною рентабельністю, в межах 5—8 % в середньому. Тиражі української книги складають 2—3 тисячі примірників, а отже ціна одного примірника досить висока. Крім низьких тиражів впливає на формування ціни і особливості оподаткування. З-поміж європейських держав саме в Україні на книгу накладено найвищі податки. В одинадцяти розвинутих країнах світу податок на додану вартість не стягується взагалі, а в інших державах Європейського союзу не перевищує 5—7 %. У Російській Федерації друквана продукція протягом більше ніж десяти років була звільнена від усіх видів податку і на сьогодні російська книговидавнича

галузь за прибутковістю займає одне з провідних місць в економіці держави.

В Україні також діють пільги на книжкову продукцію, проте існують великі відмінності в умовах оподаткування. Вартість української книги складається із собівартості всіх процесів, що складають книгу як продукт. А матеріали (папір, картон), поліграфічні послуги тощо обкладаються податками — на додану вартість, на прибуток, у той час як у Росії вся галузь була звільнена від оподаткування.

Це ставить українську книгу у нерівноправне становище відносно російської і призводить до майже монопольної позиції Росії на книжковому ринку нашої країни. Прийняття Законів — «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування» (2001 р.) та «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» (2003 р.) через половинчастість рішень не призвело до очікуваних економічних результатів. Основним недолік — ігнорування специфіки книговидавничої промисловості як складного багатокомпонентного процесу, всі складові якого, включаючи підприємства книгоросповсюдження, необхідно звільняти від податків з метою розвитку галузі та підвищення її конкурентоздатності.

Унаслідок згаданих причин підручник досить недешевий, передусім у вільному продажу. Вартість такого підручника набагато вища за бюджетний, оскільки тиражі в 10 разів менші, а торгівельна націнка досить висока — 25 % в магазинах, і майже не обмежена в оптово-роздрібних підприємствах. Це призводить до того, що вартість підручника на ринку складає в середньому 15—35 грн. При цьому «безплатний» підручник, який видається коштом державного замовлення — зовсім не безплатний, оскільки по-перше, видається коштом платників податків, тобто тих самих батьків, по-друге, він не завжди є адекватним сучасним вимогам та очікуванням споживачів, по-третє, ефективність використання державних коштів на друк і розповсюдження підручників залишається невідомою суспільству за поодинокими випадками таких оцінок з боку

Контрольно-ревізійного управління та Антимонопольного комітету (та й у цих випадках треба зважувати на те, що такі оцінки можуть бути політично чи інституційно заангажованими).

Отже, **основні недоліки:**

- висока собівартість української книги;
- низькі тиражі у вільному продажу;
- обкладення усіма податками всіх витратних матеріалів (папір, картон, фарба тощо) та учасників системи книговидання, крім видавництва;
- брак прозорості на ринку навчального книговидання;
- наявність монополій та олігополій.

Порядок бюджетного фінансування

Державне фінансування навчального книговидання здійснюється за рахунок коштів центрального бюджету. Щорічно Міністерство освіти і науки України подає до Міністерства фінансів розрахунки коштів на наступний рік, необхідних на видання підручників та навчальних посібників та на їх доставку до обласних центрів. Проте, у зв'язку з тим, що освіта традиційно розглядається як економічно маргінальна галузь, а не як сфера довгострокових інвестицій, до заключного нормативного документу — Закону «Про бюджет України» на поточний рік щорічно закладається сума значно нижча за реальні потреби галузі.

Щорічно у Державному бюджеті передбачається набагато менша сума видатків на виконання програми забезпечення учнів підручниками і навчальними посібниками. Міністерством освіти доводиться гранична сума видатків, які плануються, під цю цифру і робляться остаточні розрахунки (тобто не під реальні потреби, а під умовну суму). За такими обсягами фінансування не можна передбачити виконання державного замовлення у повному обсязі.

Під загальну суму річного фінансування Міністерство освіти розробляє і погоджує з Міністерством фінансів помісячний графік видатків. Як правило, у зв'язку з обмеженим надходженням видатків до казни протягом першого кварталу року, в зазначений період

практично не здійснюється і навіть не планується фінансування.

Проект помісячного фінансування складається без урахування технологічного циклу виготовлення підручників, згідно з яким на виготовлення підручників масовими тиражами необхідно від 2-х до 5-ти місяців; доставка підручників з поліграфічних баз до областей займає до 2—3-х тижнів; стільки ж часу необхідно для доставки підручників до кожної школи. Отже загальний процес «друк — доставка» навіть оптимально складає від 3,5 до 6,5 місяців. З цього очевидно, що для своєчасного забезпечення підручниками шкіл до 1 вересня *необхідно у першому півріччі виділяти всі бюджетні кошти на видання, а кошти на доставку передбачати до 1 серпня. Реально бюджетні кошти на видання навчальної літератури зазвичай надходять не раніше квітня поточного року, і максимально надходять у червні, липні, серпні та вересні.* Очевидно, що за таким графіком фінансування, підручники ніколи не надходять до шкіл своєчасно.

Місцеві бюджети також мають великі проблеми із бюджетними видатками на доставку підручників. Як засвідчують численні перевірки, на складах обласних і районних органів освіти через брак коштів підручники іноді зберігаються місяцями.

Крім того, заплановані графіки бюджетного фінансування постійно порушуються. Непередбачуваність бюджетного фінансування призводить до тяжких наслідків — зриваються терміни поставки підручників, поліграфічні бази перевантажені і не справляються з виготовленням масових тиражів (в основному влітку — пік бюджетного фінансування). Спланувати ритмічну роботу неможливо.

Структура вартості підручника. Калькуляції. Механізми ціноутворення

Як уже зазначалось вартість навчальної книги, що видана за рахунок коштів державного бюджету мінімальна і складає в середньому 6,39 грн (станом на кінець 2005 р.). Це досягається великими тиражами державного

замовлення. Структура вартості підручника складається з наступних компонентів:

- рентабельність при виконанні державного замовлення обмежено 15 %;
- витратні матеріали — 40 %;
- поліграфія — 15 % (в середньому);
- редакційні затрати видавництва складають приблизно 20 %.

При цьому слід зазначити, що редакційні затрати великих видавництв можуть вдвічі перевищувати зазначені витрати невеликих, оскільки до структури вартості входить такий показник як загальновидавничі витрати. Зазначений вид витрат залежить від витрат на утримання приміщень, персоналу та загальної кількості друкованих аркушів, які значно вищі у великих видавництвах. Наприклад, якщо середні загальновидавничі витрати на роботу над одним авторським аркушем у невеликих видавництвах складають 500—700 грн, у великих вони можуть перевищувати 1500 грн. Усі ціни приймаються за середніми показниками галузевих.

- наклад має найбільший вплив на вартість книги. Вартість одного примірника пропорційно зменшується залежно від збільшення тиражу. Наведемо приклад залежності вартості одного примірника від тиражу.

Лобювання інтересів: монополізм та олігополія

Незважаючи на серйозні проблеми в процесі фінансування програми видання підручників, обсяг і централізований характер зазначеного фінансування роблять дану галузь надзвичайно привабливою для комерційних інтересів. Тому періодично виникає зацікавленість, як правило, з боку державних інституцій і зазвичай для реалізації своїх інтересів. А відбувається все, зрозуміло, під гаслами підтримки вітчизняного виробника, державних інтересів тощо.

Періодично Державний комітет телебачення і радіомовлення України намагається реалізувати через подання до Кабінету Міністрів і затвердити проект підпорядкування всіх державних коштів на видавничі програми в рамках своєї інституції. Державна акціонерна холдингова компанія

«Укрпапірпром» у 2001—2002 рр. реалізувала частину своїх прагнень і монополізувала сферу закупки паперу та картону за бюджетні кошти. У проект же компанії, який вона лобювала входило також приєднання до сфери управління компанії всіх бюджетних коштів на видання, ДСВ «Освіта» та одного-двох поліграфкомбінатів.

Періодично, починаючи з 2002 р. і щорічно на рівні депутатів, що представляють південно-східні регіони України також виникають проекти передачі бюджетного фінансування до місцевих бюджетів. Як правило, це представники регіонів, де потужно розвинута поліграфічна галузь.

Намагаються лобювати свої інтереси і потужні видавництва, економічна база яких зміцніла в другій половині 1990-х рр. значною мірою завдяки доступу до державного замовлення.

Громадське обговорення тем лобювання, монопольного положення певних видавництв на ринку, методів отримання грифів тощо дуже гостро постає на громадських форумах, у форматі конференцій та на сторінках періодичної преси.

Розробка нової стратегії

У питаннях виробництва підручників неможливо залишатись осторонь того, що сучасне суспільство існує в динамічній ері науки та технологій. Знання людства подвоюються менше ніж за десять років. За минулих 15 років нагромаджено більше наукових знань, ніж за всю попередню історію людства; потужність комп'ютерів подвоюється кожних півтора року, а обсяг інформації в Інтернеті — щороку.

Ера інформаційного суспільства безперечно визначає також зміну освітянської парадигми, і в розвинутих країнах останнім часом відбуваються процеси переосмислення засад освіти, базованої на підґрунті індустріального суспільства, на нових реаліях постіндустріального, інформаційного світу. Безперечно — це зміна та трансформація багатьох принципів класичної дидактики, цілей та функцій навчання. У багатьох країнах відбувається перехід на новий зміст

освіти, нові стандарти, і, в тому числі, підручники. Проте визначальним у цьому процесі є здійснення нової освітньої політики. Освіта стає у сучасному світі стратегічно важливою сферою, здатною надати людині «інструментарій», завдяки якому вона буде все життя вміти вчитися, що є надзвичайно важливим в епоху шаленого зростання обсягів інформації.

В Україні, яка ще не повністю позбавилась від особливостей так званого «посткомуністичного суспільства», в реаліях розвитку інформаційних технологій в великих містах, сучасна ідеологія освіти, формування сучасної освітньої політики стає гострою проблемою стратегії розвитку суспільства.

Безперечно, багато проблем, які існують сьогодні, пов'язані з відсутністю загальнодержавної стратегії. Довгий час в Україні проголошувалась «ідеологія багатовекторності», що призводило до застою у різних галузях. Нині, незважаючи на проголошені останнім часом рухи до європейського простору на рівні уряду, цей напрямок розвитку зустрічає шалену протидію багатьох суб'єктів суспільства, як інституцій, об'єднань громадян, так і пересічних членів суспільства. А освіта віддзеркалює ці загальні, притаманні суспільству, проблеми.

Тому, розробка справді нової дієвої української освітньої політики вкрай актуальна, і без неї через кілька років ми можемо залишитися далеко позаду розвинених країн світу.

На міжнародних конференціях з освітніх проблем окреслені основні вектори розвитку освіти в умовах інформаційного суспільства:

- рівний доступ до освіти;
- нова якість освіти;
- нові системи здобуття знань — Інтернет, дистанційне навчання, позашкільна освіта тощо;
- освіта протягом усього життя;
- вироблення оптимальної пропорції між центральними та місцевими елементами освітньої системи (централізація/децентралізація).

Окрема проблема — зміст підручників, який повинен відповідати вимогам часу, формувати в учнів нові компетенції та вміння самостійно вчитися, здобувати та опрацьовувати інформацію, ініціативність, вміння кооперуватись з іншими, жити в полікультурному світі тощо. Проте теорія і практика нової освітянської парадигми, а також її віддзеркалення в підручниках, їх структурі, формах, методах, якісному змісті — тема окремого дослідження. Ми можемо тільки констатувати, що питання нового змісту підручників, створення підручників нового покоління — гостра проблема, що стоїть перед освітою України.

Не менш гостро стоїть перед Україною і проблеми книговидавання взагалі, як сфери матеріалізації потужних інформаційних потоків, та навчального книговидавання зокрема. Сьогодні наша держава приймає лише половинчасті рішення щодо зменшення податкового тиску, вирішення проблем, що спорадично виникають тощо. Обговорення проблем, яке ведеться сьогодні у багатьох професійних колах, як видавців, так і педагогічної громадськості, колах авторів, поліграфістів, розповсюджувачів немає справжнього резонансу в суспільстві, не впливає на прийняття урядових рішень, не стає частиною стратегічних планів держави. Маловпливовість педагогічних, видавничих, громадських асоціацій, різновекторність прагнень багатьох суб'єктів видавничого процесу, включаючи державні підприємства та інституції, потужне лобювання, хронічне недофінансування всіх видавничих програм — характеристики сучасного простору українського навчального книговидавання.

Україні не вистачає справжніх громадських ініціатив, громадських організацій для організації аналізу проблем, вироблення пропозицій щодо трансформації освітньої системи, зокрема і навчального книговидавання.

У суспільстві все відчутніше проявляється тенденція до демократизації освіти, децентралізації багатьох функцій, передачі певних важелів впливу та фінансів до місцевих органів управління. Сьогодні

необхідно вирішити питання пропорції між всіма елементами освітньої системи: що повинно бути уніфіковано центральними органами управління освітою, а що — питаннями компетенції місцевої влади.

Система забезпечення підручниками в усій своїй багатокомпонентності вимагає вирішення проблеми перерозподілу функцій між центральними та місцевими органами освіти та навчальними закладами. Нова реалізація освітньої політики в забезпеченні підручниками повинна базуватися на принципах розподілу функцій, прозорості, оприлюднення, інформаційної забезпеченості. Проте в цих питаннях треба дуже серйозно вивчати досвід інших країн, що займалися реформуванням освітньої системи. Слід зауважити, що немає ідеальної моделі вироблення критеріїв змісту або системи забезпечення підручниками. Немає однозначних відповідей на питання централізації або децентралізації бюджетних коштів. Далеко не в усіх розвинутих країнах світу існує т.зв. вільний вибір будь-яких підручників та можливостей їхнього вибору без усіляких обмежень вчителями (як на тому наголошують багато з наших «анархістів» від освіти). Безперечним є тільки той факт, що кожна країна повинна напрацьовувати власні моделі, власні стратегії, користуючись як особливостями власних освітніх традицій, станом економіки, соціального розвитку, так і аналізом світового досвіду.

Європейські моделі забезпечення підручниками

У кожній країні моделі забезпечення підручниками різні, проте, в основному, вони базуються на двох принципах: закупівля за бюджетні кошти та вільний ринок навчальної літератури. Моделі сертифікації підручників (в Україні — процедура присвоєння грифу), тобто визначення певного рівня відповідності сучасним вимогам та можливості до використання в навчальному процесі вирішуються в кожній країні по-різному. Розглянемо приклади європейських країн.

У Франції не існує офіційної процедури сертифікації підручників. Навчальні

програми та коментарі до них є офіційним документом, на підставі якого розробляються підручники. Видавці діють в умовах вільного конкурентного ринку на свій ризик. Рекомендованих списків підручників не існує. Закупівля літератури здійснюється навчальними закладами за рахунок бюджетних коштів. Проте, як свідчить статистика, повного забезпечення підручниками за рахунок держави не відбувається — лише 50—60 %, решта підручників закуповується за кошти батьків. Підручники друкуються на 4 роки, або функціонують до впровадження нових навчальних програм.

Німеччина, у свою чергу, демонструє централізований принцип сертифікації. Всі підручники повинні пройти обов'язкову процедуру схвалення до використання Міністерством освіти і культури. Цей список регулярно публікується. Учні забезпечуються підручниками безкоштовно, як і іншими навчальними матеріалами, проте батьки можуть також купувати підручники. У різних землях можуть функціонувати різні підручники, наприклад з історії.

В Австрії затверджуються списки схвалених підручників до кожного предмету, що, однак, не розглядається як заборона до використання у навчальному процесі іншої літератури. Підручники обираються на вчительських конференціях. Всі австрійські навчальні заклади мають певну фінансову незалежність; закупівля підручників здійснюється за рахунок бюджетів земель та муніципалітетів.

У Фінляндії практично відсутня приватна освіта. Уряд централізовано сплачує 25—70 % капітальних видатків та до 60 % оперативних, а інше сплачується за рахунок муніципалітетів. Учні молодшої школи безкоштовно користуються навчальними матеріалами, основної — як правило, сплачують кошти за них.

Аналогічна ситуація у Португалії. Учні молодшої школи безкоштовно забезпечуються підручниками, а у середній та старшій школі забезпечення навчальною літературою відбувається за кошти батьків.

У Великобританії існує чітка система контролю за якістю навчальної літератури.

Департамент освіти (DFE) визначає всі аспекти освіти в Англії, Уельський офіс (WO) є аналогічною інституцією. Тобто існує жорстка централізована система управління освітніми проблемами. Вчителі самостійно обирають методику та необхідні їм навчальні матеріали. Кожна державна школа має доведений їй державою бюджет, який витрачається і на закупівлю підручників.

В Ісландії державна обов'язкова освіта до 16-ти років включає і забезпечення необхідними підручниками та навчальними матеріалами. Така ж система і в Норвегії. Уряд із центрального бюджету шляхом трансферів забезпечує бюджети шкіл.

У Голландії Міністерство освіти не надає списку рекомендованих підручників, вчителі самостійно їх вибирають.

У Греції існує спеціальна установа (OEDV), відповідальна за видання навчальної літератури та її дистрибуцію.

В Іспанії для закупівлі підручників використовуються в основному кошти батьків, іноді місцевих бюджетів. Майже така система існує сьогодні і в Польщі.

Місцева влада Італії виділяє кошти на закупівлю підручників, які обирає рада вчителів навчального закладу. Списки рекомендованих книг відсутні.

У Росії система навчального книговидання подібна до української в питанні сертифікації підручників; фінансування здійснюється за рахунок регіональних бюджетів. Проте, перехід від моделі центрального бюджетного фінансування до коштів місцевих бюджетів спричинило падіння рівня забезпеченості підручниками до 15—25 %, крім Москви та Санкт-Петербургу, забезпеченість учнів навчальною літературою складає 100 %.

Тобто при обранні моделі фінансового забезпечення видання підручників, слід враховувати, що у більшості країн Європи фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів (в основному місцевих бюджетів) і лише частково за кошти батьків. В основному, вибір підручників здійснюють ради вчителів навчального закладу, хоча в багатьох країнах спеціально уповноважені органи освіти здійснюють відбір

та складають загальнонаціональні списки рекомендованих підручників.

У країнах, що розвиваються, дуже часто фінансування освітніх програм взагалі, і підручників зокрема, проводиться в рамках міжнародних тендерів Світового банку. Як відомо, ця процедура має на меті вибір кращих пропозицій співвідношення ціни та якості. В Україні з 2006 р. розгортається програма Світового банку, проте чіткої моделі трансформації українського навчального книговидання не здійснено. Але певні застереження викликає стратегія Світового банку, яка проявляється у спробі обмежити в Україні кількісний склад підручників та шкільних предметів з метою зменшення витрат на зазначені цілі. Однак, проблема видання навчальної літератури — це проблема освіти, її розвитку та методології, а не питання простої економії коштів. Не допустимо заради такої економії скорочувати необхідний для сучасного розвитку номенклатурний ряд підручників (інакше можна взагалі обмежитися 4 предметами в школі — письмом, читанням, математикою та історією, і повернутися у ХІХ століття)*.

VI. ШЛЯХИ ТА МОДЕЛІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ НАВЧАЛЬНОГО КНИГОВИДАННЯ

Критерії оцінювання підручників

Необхідно серйозно розробляти національні критерії оцінювання підручників. Жодна наукова інституція в Україні до сьогодні що не розробляла ці аспекти навчальної літератури, не вивчала сучасного досвіду виокремлення критеріїв, не проводила обговорення цих проблем. Критерії

* Не потрібно спрощувати ідеї проекту Світового банку. Тут у цьому пункті потрібна джерельна база. І взагалі написання цього тексту без опори на джерела загрожує його оцінці як недовказового документу. Цьому тексту притаманна позиція виправдовування позиції ІНЛ

оцінювання спорадично з'являються і приурочуються до проведення конкурсів, проте вони базуються на європейських (французьких) дослідженнях цієї проблеми проведених ще у 1980-х рр. Треба розробити наукову програму дослідження критеріїв оцінювання, створити систему обміну досвідом у цій галузі українських та зарубіжних учених, організувати процеси обговорення критеріїв серед більш широкого загалу освітян, в першу чергу вчителів та методистів.

Критерії та індикатори оцінювання мають бути формалізованими та зручними для використання із застосуванням сучасних технологій (електронні оцінювальні форми).

Всеукраїнський банк експертів

Для оцінки робіт, які подаються на конкурс, необхідно підтримати ідею банку експертів, як незалежних від впливу чиновників та видавців професіоналів. Проте саме питання професійної відповідності експертів постало гостро у результаті проведення конкурсів.

Обласні управління освіти, до яких звернулося Міністерство освіти щодо надання кандидатур до банку, дуже часто подавали кандидатури «весільних генералів» — обласних чиновників, керівників установ тощо, які не були фахівцями в тих номінаціях (навчальних предметах), до яких їх пропонували. Врешті через брак часу банк експертів вийшов дуже недбало підготовленим і намагання коригувати його на останньому етапі, власне, під час проведення конкурсу були марними — формування професійного складу експертних груп так і залишилось побажанням.

Актуальним залишається питання професійної відповідності експертів для оцінювання підручників. Недостатньо бути просто викладачем історії в школі. У переважній більшості експертів та членів конкурсних комісій немає жодного досвіду в оцінюванні підручників, вони не навчені за розробленими критеріями та й у багатьох випадках не розуміють суті критеріїв оцінки, що були їм запропоновані в оцінних листах

до конкурсу. Наприклад, викликає сумнів спроможність експертів оцінити рукопис за критерієм 3.7 Оцінного листа № 1 «Відповідність лексико-синтаксичної складності тексту віковим особливостям учнів». Як замірювати цю «відповідність»? Як показує досвід європейських країн, необхідно проводити *навчання експертів для оцінювання якості навчальної літератури*. Для цього необхідно:

- розробити систему проведення навчальних курсів для спеціалістів, які відібрані до банку експертів;
- залучити до проведення цих курсів закордонних спеціалістів, які мають значний досвід в системі оцінювання підручників;
- підготувати тренерів. В подальшому тренери навчатимуть на курсах потенційних експертів;
- після завершення навчання необхідно проводити тестові іспити. Експерти, які успішно складуть випробування будуть отримувати сертифікати.

Навчання авторів

Як свідчить аналіз українських підручників, автори та редактори видавництв дуже часто не зовсім добре уявляють собі, що являє собою підручник як специфічна навчальна книга.

Проблема навчання авторів є нагальною. Треба обов'язково створювати систему навчання авторів та підвищення кваліфікації на постійно діючих курсах. Такі курси можна було б організувати у системі інститутів післядипломної освіти. Окремий відповідний курс варто розробити для педагогічних університетів та коледжів.

Конкурс

Існує кілька основних проблем у проведенні конкурсів навчальної літератури. Головна полягає в тому, що підручники продовжують розроблятися в шаленому темпі — за кілька місяців. Тобто, підручники розроблені в поточному році, повинні бути і надруковані в цьому ж році. Відповідно, конкурс проводиться поспіхом, що фактично нівелює його можливі та наявні переваги.

Можливі два варіанти дій. Перший — скасування конкурсу та державного замовлення. Пряме фінансування шкіл за програмою «Підручник». Школи та шкільні ради самі вирішують, які підручники їм потрібні.

Другий — вдосконалення конкурсних процедур. Негайна розробка системи формалізованих критеріїв та індикаторів для оцінювання підручників, які піддаються вимірам. Впровадження триденного тренінгу експертів, яких відібрано для конкурсних комісій напередодні конкурсу.

Одночасно запровадити курси підвищення кваліфікації авторів підручників, редакторів видавництв, дизайнерів тощо. Розпочати у випереджальному ритмі розробляти підручники для 9—12-х класів нової школи.

Проводити конкурс у кілька етапів. На першому етапі оголосити конкурс авторських концепцій підручників. Провести конкурсний відбір концепцій, враховуючи їх сучасність, відповідність викликам часу, сучасним науковим парадигмам, сучасним методикам викладання предметів.

Після проведення першого етапу — етапу відбору авторських концепцій, виокремлення окремих методичних напрямів, що відповідають сучасній науковій та педагогічній парадигмам, укласти угоди з авторами-переможцями на розробку проектів підручників. Другий етап конкурсу — оцінювання підручників. Після відбору найкращих підручників необхідно видати пробні невеликі накладі принаймні за рік до введення чергового підручника в школу до відповідного класу. Провести своєрідну апробацію, але залучаючи досвідчених вчителів та методистів, які пройшли специфічне навчання. Після їх оцінки передати зауваження видавництвам на доопрацювання і тільки після цього виносити розгляд рукописів на третій етап конкурсу.

Конкурсні комісії повинні бути незалежними і до опублікування результатів невідомими широкій громаді. Безперечно краще за все було б створити центр незалежних тестувань книги, незалежний від МОН.

Набрати персонал на умовах конкурсу і доручити формування комісій центру з підписанням суворих контрактів про кримінальну відповідальність за розголошення інформації. Тоді можна б було уникнути ризику корумпованого бюрократично-видавничого середовища.

Інформаційне забезпечення

Створення інформаційного порталу «Навчальна література», на якому міститиметься інформація про всю наявну навчальну літературу, рецензії, відгуки, результат апробацій, конкурсів тощо.

Створити інформаційно-аналітичний бюлетень «Навчальне книговидання України», що має надходити безкоштовно до кожної шкільної бібліотеки, до бібліотек вищих педагогічних закладів освіти. З метою збереження об'єктивності в подачі матеріалів, зазначене видання не повинно фінансуватися за рахунок рекламних матеріалів видавництва і не перетворюватись в орган видавничого лобювання, але мати незалежні джерела фінансування.

Видавати щорічно анований каталог навчальної літератури, що також буде надходити до кожного навчального закладу та нести інформацію про всі видання і всі видавництва, що працюють в сфері навчальної літератур. Вкрай важлива також система замовлення у будь-якому пункті доставки необхідного видання із Каталогу.

Замовлення навчальної літератури

Проаналізувавши європейський досвід формування замовлення на підручники, можна зробити висновок, що в основному підручники замовляються радами шкільних вчителів та закуповуються за кошти державного (місцевого) бюджету.

Безперечно, максимально прозорою є процедура, коли безпосередні споживачі підручників — учителі — мають змогу впливати на процес замовлення підручників, але цей шлях потребує вирішення кількох проблем.

Для того щоб вчителі могли здійснювати свій вибір свідомо, вони повинні мати

не інформацію про підручник, а сам підручник. Для того щоб відбулась така система апробації підручників, необхідне пробне видання 21 тисячі примірників для вчителів (для кожної школи) і хоча б 1 тисяча примірників для учнів, в класах яких відбуватиметься апробація. Тобто необхідно буде друкувати 22 тис. примірників з кожного навчального предмета. Крім того, якщо враховувати, що конкурсний відбір, з метою збереження варіативності, повинен забезпечувати функціонування принаймні трьох підручників, то загальний обсяг видань для одного шкільного предмета складе приблизно 70 тис. примірників. Враховуючи приблизну загальну кількість навчальних дисциплін основної школи, 16 — для запуску пробного видання необхідно надрукувати 1 млн 120 тис. примірників.

Перехід на нову модель замовлення підручників має кілька ризиків:

По-перше, якщо проводити конкурс у два етапи, з конкурсом концепцій, на це піде ще 2-3 місяці. Друк підручників масовими тиражами займає 5 місяців і місяць на доставку до шкіл. Отже, конкурс треба проводити не пізніше, ніж за рік до надходження підручників у школи. Тобто, наприкінці 2007 р. повинен розпочатися конкурс підручників для 9-го класу.

По-друге, вплив видавництва на школи. Потужні видавництва зможуть дозволити собі своєрідний піар у багатьох школах, особливо своїх областей. Крім того, є також великий прошарок вчителів, як правило, похилого віку, які є консервативними і не готовими до змін, що сьогодні відбуваються в освіті.

По-третє, слід також врахувати й те, що переважна більшість вчителів, які працюють у сільській місцевості (а це майже половина українських шкіл) відсторонені від потужного сучасного інформаційного поля, і навряд чи зможуть свідомо реалізувати своє право вибору. Такі вчителі обиратимуть навчальні книжки відомих авторів з консервативними методиками, або добре знаних протягом десятиліть видавництв, які на сьогодні певним чином монополізували окремі

напрямки видань (початкова школа, історія, біологія тощо). Інакше кажучи, серйозно загострюється проблема перекваліфікації вчителів, особливо щодо надання їм сучасного інструментарію в оцінці шкільних підручників, опануванні концептуальних засад сучасних підручників, їхньої методологічної основи та сучасних методик викладання предметів.

Відсутність сформованого інформаційного простору значно ускладнює ці проблеми. Сьогодні вчителі у переважній більшості сіл та містечок і районних центрів не знають, яка нова література з їхнього предмету з'являється щорічно на ринку. Крім того, яким чином можна оперативно збирати та обробляти замовлення, коли тільки 20 % українських шкіл комп'ютеризовані, а підключені до Інтернету ще менше. Без вирішення цієї проблеми неможливо побудувати якісну та оперативну систему замовлення підручників.

По-четверте, ризик корупції. Слід обов'язково враховувати можливість того, що отримавши кошти в місцеві бюджети, обласні керівники будуть намагатися контролювати і впливати на процес замовлення навчальної літератури. Крім того, такі прояви можуть стати прекрасною основою для впливу великих місцевих видавництв.

По-п'яте, до ризиків нової системи також відносяться й економічні чинники. Процес обігу бюджетних коштів складний і дуже неритмічний, адже залежить від наповнюваності бюджету. В різних областях наповнення здійснюватиметься у різний час. Крім того, не секрет, що фінансування освітніх програм відбувається за залишковим принципом, а отже, в останню чергу. Як показав досвід Російської Федерації, перехід на фінансування з місцевих бюджетів, скоротив рівень забезпеченості підручниками в кілька разів. Крім того, постане серйозна проблема вартості підручника. Замовлення кожної області видавництво скоріше за все буде оформлювати окремою угодою, зважаючи хоча б на те, що всі області одночасно не зможуть профінансувати ці видатки (знов ж таки з досвіду Росії). А це означає, що замовлення будуть невеликими

за тиражами — від 5 до 20 тис. Вартість кожної книжки, на відміну від централізованого замовлення, виросте в 2—5 рази і зрівняється з ринковими цінами. Отже обсяги підручників значно скоротяться. У зв'язку з цим, видається можливим зберегти централізоване фінансування та виготовлення підручників на перехідному етапі, проте чітко побудувати систему такого замовлення від шкіл, тобто знизу догори.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проаналізувавши систему навчального книговидання в Україні ми дійшли висновків, що деякі ключові ланки системи мають суттєві недоліки. Систематизуємо їх.

Оцінка якості змісту:

- застарілі критерії оцінки змісту;
- відсутність чітких, зрозумілих (прозорих) індикаторів оцінки на всіх етапах;
- вплив Міністерства освіти на формування та діяльність комісій;
- порушення термінів розгляду рукописів;
- відсутність юридичної відповідальності членів комісій за результати розгляду;
- відсутність щорічного публічного звіту комісій перед громадськістю.

Запити на навчальну літературу:

- порушення термінів збору замовлень на навчальну літературу;
- невідповідність надісланої літератури запитам шкіл;
- викривлені дані, що подаються областями;
- відсутність комп'ютерної мережі центр — навчальні заклади.

Перелік видань до державного замовлення:

- планування до затвердження закону про бюджет;
- відсутність чітких планів щодо назв та обсягів.

Апробація:

- порушення термінів організації, проведення, надходження підручників;
- відсутність (в основному) оплати вчителям, які апробують підручники;
- формальність у проведенні апробації;

- недостовірність результатів апробації, що здійснюються коштом видавництв.

Розповсюдження підручників:

- підприємства доставки обираються без тендерних процедур;
- невчасне надходження підручників до областей, навчальних закладів.

Фінансово-економічні чинники:

- державне фінансування не відповідає потребам навчальних закладів;
- неритмічність надходження коштів, постійні зриви затверджених графіків;
- висока собівартість української книги;
- обкладення усіма податками витратних матеріалів, що становлять 2/3 собівартості книги;
- низькі тиражі та висока вартість у вільному продажу;
- лобювання економічних інтересів державними та приватними інституціями.

Найголовніший недолік системи навчального книговидання — відсутність жорстко визначеної державної освітньої політики в зазначеній сфері.

Тільки широкомасштабна програма системних заходів на рівні законодавчої та виконавчої влади, з одного боку, та громадського контролю, з іншого, допоможуть розв'язати вузлові проблеми відповідно до сучасних світових тенденцій розвитку освіти.

Відсутність інформаційного простору навчального книговидання — масових інформаційних видань для кожної школи, розгалуженої системи книжкових магазинів,

з можливістю отримання повної інформації.

Відсутність широкої практики щорічних звітів перед громадськими організаціями. Відсутність впливових та потужних громадських організацій, здатних впливати на формування освітньої політики та проводити моніторинг сфери навчального книговидання.

Заходи, що терміново повинні здійснюватися:

- звільнення, як у Російській Федерації, всієї сфери навчального книговидання від податків терміном хоча б на 5 років;
- значне збільшення державного фінансування на видання підручників;
- роздержавлення всіх суб'єктів видавничої діяльності;
- сприяння розвитку малого видавничого бізнесу;
- вирішення питання пільгового кредитування видавничих організацій;
- розробка заходів щодо переходу на формування державного замовлення знизу до верху, від шкіл до центру;
- поступовий перехід до фінансування програм видання підручників за кошти місцевих бюджетів (можливо трансферти), проте введення повної системи за умови вирішення всіх попередніх проблем;
- повна комп'ютеризація мережі шкіл з обліку та замовлення підручників;
- видання інформаційного каталогу видань навчальної літератури.