

Несвоевременное и неполное обеспечение школьников учебниками вызывает возмущение родителей и учителей на протяжении нескольких лет. В этом году, как видно из представленного видеоряда публикаций в СМИ, история вновь повторилась:

- По окончании учебного года, школьники еще не знают какими учебниками будут пользоваться в следующем учебном году, родители же - все лето пребывают в ожидании (списки в школах подаются не в конце учебного года, а вначале нового учебного года), ну а потом – в очередях.

- Существует дефицит не только учебников для фондов школ, но и учебников, распространяемых на коммерческой основе. Часть родителей вынуждена покупать дешевые и некачественные ксерокопии учебников. О каких санитарных требованиях можно говорить.

- Для тех родителей, которые вынуждены сами покупать учебники, из семейного бюджета в общей сложности тратится более 25 тысяч тенге, но и они вынуждены проводить время в очередях. Все это вызывает негативный общественный резонанс, а на разных уровнях госуправления начинают проводиться совещания, применяются административные меры к виновным. Организуются селекторы, объявляются дисциплинарные взыскания, подаются иски в суд.

Наконец, школьники обеспечиваются учебниками. Но проблемы вовсе не решаются, а воспроизводятся, ведь на следующий год все опять повторяется вновь.

Вопрос в следующем: не лучше было бы своевременно проанализировать сбои во всех звеньях процесса и принять комплексные организационно-экономические меры. Причем - все сделать ВОВРЕМЯ и системно!

Как уже было сказано министром образования, все учащиеся бесплатно обеспечиваются учебниками. Вся цепочка процесса разделена на следующие уровни ответственности: методология – это зона ответственности МОН, разработка и издание - за издательствами, определение школьного контингента, выделение средств из местного бюджета, доставка до школ - за местными исполнительными органами.

Как видно, ответственность разделена, но участники процесса действуют, как-будто бы в разной системе координат.

Нет единого регулятора, координатора, процессы не синхронизированы во времени, а комплексной бюджетной политики и вовсе нет. При закономерно возникающих сбоях у каждого субъекта есть основания ссылаться на объективные причины. МОН говорит о том, что лишь готовит и утверждает перечень учебников, полностью переложив ответственность на акиматы. Акиматы сетуют на то, что их подвели поставщики услуг и работ, а МОН вовремя не провел все необходимые процедуры. Налицо целая череда системных ошибок

Именно поэтому необходимо пересмотреть нормативно-правовую базу, уточнить и расширить компетенции уполномоченного и местных исполнительных органов, разработать нормативы.

В соответствии с п.2 ст.5 Закона «Об образовании» уполномоченный орган **реализует единую государственную политику в области образования, осуществляет межотраслевую координацию.** И этого достаточно для того, чтобы МОНу использовать в полную меру свой управленческий потенциал.

1. Требуется решения вопрос о разработке **единой методики прогнозирования потребности в учебниках, определении контингента.** Управления образования в регионах закладывают плановое количество необходимых учебников исходя от фактического количества контингента, не принимая во внимание физический (21-24%) износ учебников и миграционную составляющую. Методики прогнозирования нет, вот они зачастую и не решаются закладывать определенный прирост, ссылаясь на проверки ревизионных комиссий.

2. Нет нормативных документов по формированию, сохранению и использованию библиотечных фондов организаций образования. Приказ Министерства образования и науки от 18 июля 2003 года утратил силу. Процесс ничем не регламентируется, значит пущен на самотёк!

3. Отсутствует полная нормативная база, определяющая порядок обеспечения учебниками - как перераспределять книги в среднесрочном периоде, как формировать запасы, как формировать дополнительный заказ (поэтапное приобретение учебников не предусмотрено). Учебники изнашиваются, а заменить их нечем. Между тем, например в модельном законе МПА СНГ «Об учебниках» есть определения **государственного**

минимума учебных изданий□.

Все это создает проблемы при планировании заказа.

Теперь по срокам.

Сначала МОН издаёт приказ по утверждению перечня учебников, разрешённых к использованию. В 2014 году приказ издан 28 апреля, 17 мая – официально опубликован, а введен в действие по истечении десяти дней.

При таком подходе издательствам остаётся 2-3 месяца на разработку и издание учебников, что сказывается и на качестве, и на сроках доставки. На самом же деле, это процесс сложный и длительный, на который требуется 9-10 месяцев, и специалисты это хорошо понимают.

Формирование и утверждение бюджета на местах проходит в ноябре – декабре. В апреле – мае акиматам изыскивать средства намного сложнее. Отсюда и недофинансирование.

Сегодняшние предложения министерства по сдвигу по срокам, конечно же лучше действующего порядка по срокам, но и они не решат всех проблем. Предложение утверждать перечень в начале января, а заключить договоры с издательствами – в феврале поставит МИО в тяжелое положение. К тому же местные бюджеты уже к этому времени сформированы, и МИО придется опять рассчитывать только на свою прозорливость.

В законе МПА СНГ «Об учебниках» ежегодно за десять месяцев до начала следующего финансового года определяется общи□ тираж учебников, подлежащих приобретению в следующем финансовом году.

Крайне необходимо, чтобы приказ выходил в начале учебного года (сентябрь - октябрь) до утверждения бюджета. И этот срок нужно нормативно закрепить. Этот срок важен еще тем, что порядок утверждения ГОСО может занимать до 2 месяцев в госорганах, экспертиза самих учебников также занимает длительный срок.

При заключении договоров доставки отсутствует типовой договор, что приводит к разным подходам по доставке учебников и разным затратам регионов. В некоторых регионах, таких как Павлодарская область, издательства доставляют учебники до областного центра, в Алматы - до помещения библиотек каждой школы, в ЮКО – до школы, что значительно облегчает проблему.

Бывает так, что доставка осуществляется сторонними организациями, выигрывающими тендер, зачастую не

имеющими необходимого ресурсного обеспечения. В 2-х районах Костанайской области конкурс выиграло ИП «Байкенова Мадина», который, получив всю партию учебников в издательстве, их не привез. **Нужно выработать единый подход, используя опыт указанных выше регионов, уменьшив число участников процесса, закрепив за издательствами доставку.**

Принцип альтернативности учебников вносит определенную путаницу не только в сам учебный процесс, но и в процесс планирования бюджета. Стоимость учебников различна, подходы учителей и управлений образования к выбору того или иного учебника разные. А их количество по одному предмету и классу доходит иногда до 5 штук. А ведь при внешней оценке знаний составляются вопросы без учёта альтернативности учебников, что создаёт проблемы для учащихся.

Показателен опыт Жамбылского управления образования, когда комиссионно анализируются разные учебники и выбирается один. Педагоги сами из практического опыта пришли к тому, что по сути нужен один учебник. И выделять бюджет надо на него. Остальные учебники могут быть дополнительной литературой.

Требуется глубокого анализа сам финансовый процесс, стоимостные значения и обоснования для выделения денег из местных бюджетов. На одинаковую сумму обеспечивается разное количество учащихся и охват указывается почти 100%. Так, например, Павлодарская область за 477 млн. тг. охватила 13 326 учащихся, Карагандинская область на чуть меньшую сумму в 416 млн. тенге - в 5 раз больше учащихся - 68 837, а Костанайская область на сумму 335 млн. обеспечивает 99 793 учеников. И это - при приблизительно одинаковой стоимости учебников.

Кстати, в стоимости учебников расходы на авторские гонорары и основное макетирование занимают от 6 до 10%. В среднем 3% от расходов (более 230 млн тенге) - доставка, остальное идет на тиражирование. Заказы издательствам включают помимо новых учебников, которые издаются в соответствии с циклом фондирования недостающие тиражи книг. Причем зачастую их заказывают исходя из возможностей бюджета, а не от реальных потребностей. В Мангистауской области, были случаи подмены издательствами новых учебников

старыми (2012 год – «Мектеп», «Арман – ПВ» - в 2012 и 2014 году).

Издательства, беря на себя расходы по изданию альтернативных учебников и не имея прогнозов по количеству заявок на тот или иной учебник, рискуют потерять деньги. И вероятно, в таком случае в себестоимость книг вынуждены включать свои реальные потери от не закупленных книг

Совершенно очевидно, что процесс планирования бюджета происходит стихийно в зависимости от финансовых возможностей. Нет правил и методик, нет возможности перераспределять учебники хотя бы в среднесрочной перспективе, значит регионы обречены на дефицит в следующем году.

Можно было бы просчитать несколько моделей обеспечения учебниками:

- один подход – это централизованная закупка безальтернативных учебников и УМК на республиканском уровне, одновременно с услугами по доставке их до каждой школы.
- второй подход (смешанный) – это централизованный заказ государством содержания учебника. А вопросы тиражирования, оставить у МИО, вменив в обязанность издательств доставку тиражей до школ. И, конечно, нужна грамотная сдвигка по срокам!

Таким образом, весь процесс должен быть всесторонне отрегулирован на всех уровнях планирования, бюджетирования и производства **на единых принципах**. И вопрос этот нужно решать уже сейчас.