

Заключение

Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта приказа
Министерства образования и науки Российской Федерации
«Об утверждении федерального перечня учебников, рекомендуемых к
использованию при реализации имеющих государственную
аккредитацию образовательных программ начального общего,
основного общего, среднего общего образования»

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта приказа Министерства образования и науки Российской Федерации «Об утверждении федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» (далее – проект приказа).

Развитие законодательства в сфере образования идет по пути закрепления принципов вариативности содержания образования, автономии образовательных организаций.

В частности, Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) закрепляет свободу выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, автономию образовательных организаций (статья 3), свободу образовательных организаций в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения (статья 28), право педагогических работников на выбор учебников (статья 47).

Статьей 12 Федерального закона предусмотрена обязанность образовательных организаций при формировании своих образовательных программ соблюдать лишь требования федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС), примерные основные образовательные программы не являются обязательными. Это дает возможность формирования уникальных, разнообразных образовательных программ, удовлетворения различных образовательных запросов.

Очевидно, что реальное осуществление указанных принципов возможно лишь в случае, когда федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями (далее - перечень) включает в себя достаточное количество разнообразных учебников, что позволяет учесть и интересы обучающихся, и специфику организации образовательного процесса в конкретных образовательных организациях.

Несмотря на то, что в названии перечня присутствует слово «рекомендательный», данный перечень является не рекомендательным, он ограничивает возможность выбора тех или иных учебников образовательной организацией. Перечень имеет важное нормативное значение: образовательные организации, работающие по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, не вправе использовать учебники, которые не вошли в перечень (статья 18 федерального закона).

В связи с этим логично, что содержательные критерии (соответствие ФГОС) должны стать определяющим фактором в вопросе включения учебника в перечень. Действующий же Порядок формирования федерального перечня учебников, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 сентября 2013 года № 1047 (далее – Порядок формирования перечня), предполагает возможность не включить учебники по формальным основаниям (даже при наличии положительных заключений всех необходимых экспертиз).

Общественная палата Российской Федерации обращает внимание, что процедуры фиксации факта поступления комплекта документов и процедуры оперативного исправления выявленных формальных ошибок при подаче документов проектом приказа не установлены. В результате возможность обучаться по тем или иным учебникам зависит не от качества учебников, а от оперативности и бюрократической подготовленности издательств (правообладателей).

Так, 28 февраля 2014 года Научно-методический совет по учебникам Министерства образования и науки Российской Федерации (далее – совет) принял решение не рекомендовать к включению в федеральный перечень 136 учебников, ряд из которых отклонен по формальным основаниям при наличии положительных экспертных заключений. В случае принятия проекта приказа это создаст существенные сложности как для работающих по этим учебникам образовательных организаций, так и для обучающихся. По нашему мнению, такое решение совета не имеет содержательного основания, поскольку оно уже вызвало социальную напряженность в учительской и родительской среде и может повлечь серьезную угрозу социальной стабильности.

В этой связи Общественная палата Российской Федерации рекомендует провести дополнительный анализ востребованности и реального использования учебников, которые не вошли в перечень, и пересмотреть решение совета.

Примером являются учебники по системе Л.В. Занкова, которые соответствуют ФГОС, о чем свидетельствуют положительные результаты экспертиз. Издательство, неверно информированное о новых требованиях, вместо оригиналов заключений педагогических экспертиз предоставило в совет нотариально заверенные копии. В сложившейся системе заложниками ситуации оказались школы, учащиеся и их родители, поскольку по этим учебникам на данный момент обучается около 500 тысяч учащихся начальных классов. Об этом свидетельствуют многочисленные обращения всех субъектов образования. Например, открытое обращение министру образования и науки Российской Федерации по данному вопросу собрало более 10 000 подписей учителей. Это является наиболее ярким примером общественной мобилизации учителей и образованной части общества за последние годы.

Общественная палата Российской Федерации полагает, что недопустимо исключение из практики школ комплекта учебников по системе Л.В. Занкова в период внедрения ФГОС, построенного на идеях развивающего вариативного образования и системно-деятельностного подхода.

Вторым примером формального подхода является незначительное нарушение сроков представления документов. Так, издательство «БАЛЛАС» направило документы по почте 15 февраля, то есть в срок, но в совет они поступили 19 февраля (за 11 дней до истечения срока принятия советом решения). Документы не были рассмотрены. Есть и иные примеры формальных оснований для решения не включать учебники в перечень.

Фактически, решение совета сокращает перечень учебников, которые могут быть использованы в учебном процессе, отрицает ценность вариативности общего образования и не соответствует принципам государственной политики в сфере образования, закрепленным в Федеральном законе.

На основании вышеизложенного, исходя из приоритета доступности широкого спектра качественных учебников над формальными требованиями, несоблюдение которых можно исправить, Общественная палата Российской Федерации считает целесообразным:

- отсрочить принятие приказа;
- пересмотреть решение совета от 28 февраля 2014 года в части включения в перечень линейки учебников по системе Л.В. Занкова, а также провести дополнительный анализ востребованности и реального использования иных учебников, которые не вошли в перечень;
- рассмотреть вопрос совершенствования порядка формирования перечня, установленного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 сентября 2013 г. № 1047, с целью обеспечения безусловного приоритета содержательных критериев над формальными при рассмотрении вопросов включения учебников в перечень.