

*АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СУЩЕСТВУЮЩЕГО ПОРЯДКА  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИНИСТЕРСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ*

**1. Состав и структура нормативно-правовой базы**

Одним из приоритетов деятельности, заявленных Министерством образования и науки Российской Федерации<sup>1</sup>, является повышение качества школьной учебной литературы. Реализация данного приоритета выразилась в изменении процедуры экспертизы и утверждения федерального перечня учебников, а также введении порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе. Анализ правового регулирования указанных процедур позволяет описать закрепленные в законодательстве правила экспертизы, утверждения перечня учебников, отбора издательств, осуществляющих издание учебных пособий, дать юридическую оценку этим нормам, выявить возможные проблемы применения исследуемых норм.

Итак, основными нормативными актами, регламентирующими процесс производства и функционирования школьного учебника, являются:

1. Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 «Об образовании»;
2. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 280 «Об утверждении положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации»;
3. Приказ Минобрнауки РФ от 23.12.2004 № 141 «О Федеральном совете по учебникам Министерства образования и науки Российской Федерации»;
4. Приказ Минобрнауки РФ от 11.01.2007 № 4 «Об экспертизе учебников» (вместе с «Положением о порядке проведения экспертизы учебников»);
5. Приказ Минобрнауки РФ от 11.01.2007 № 5 «Об утверждении административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции «Самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию»;
6. Приказ Минобрнауки РФ от 09.12.2008 № 379 «Об утверждении федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, на 2009/2010 учебный год»;
7. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 марта 2009 № 88 «Об утверждении порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях».

В целом в системе нормативных правовых актов, регулирующих исследуемый процесс, представлены акты различной юридической силы: как федеральные законы, так и

---

<sup>1</sup> Сайт Минобрнауки России <http://mon.gov.ru/work/obr/prior/4316/>

подзаконные акты (постановления Правительства Российской Федерации, приказы Минобрнауки РФ), инструктивные и рекомендательные письма Минобрнауки РФ.

Практическая реализация исследуемого процесса осуществляется несколькими субъектами – экспертными организациями, издательствами, координационным органом по вопросам отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, Департаментами Минобрнауки РФ, Федеральным советом по учебникам.

## ***2. Основные процедуры утверждения федерального перечня учебников***

В соответствии с действующим законодательством педагогические работники осуществляют выбор учебников в соответствии со списком учебников, определенным образовательным учреждением, которое, в свою очередь, выбирает учебники из ежегодно утверждаемого Минобрнауки России федерального перечня учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе. Утверждению федерального перечня учебников предшествует экспертиза, порядок проведения которой также определяет Минобрнауки России.

- Экспертиза учебников проводится по инициативе заказчика экспертизы, которым могут выступать юридические и физические лица, заинтересованные в проведении данной экспертизы (расходы, связанные с проведением экспертизы, оплачиваются по соглашению сторон). Экспертиза учебников проводится Российской академией наук и Российской академией образования или иными организациями, имеющими в своем штате специалистов соответствующего профиля и квалификации, обладающих опытом проведения экспертизы учебных и научных материалов, включенными в список, формируемый Минобрнауки России.
- Решение экспертной организации оформляется в виде экспертного заключения, которое должно содержать однозначный вывод о соответствии содержания учебника задаче экспертизы. Задача экспертизы - оценка соответствия содержания учебника федеральному компоненту государственного образовательного стандарта общего образования (обязательному минимуму содержания общего образования), возрастным и психологическим особенностям обучающихся, а также принадлежности учебника к системе учебников, обеспечивающих преемственность изучения учебного предмета в полном объеме на соответствующей ступени обучения (завершенной предметной линии учебников), и оценка соответствия содержания учебника современным научным представлениям с учетом уровня образовательной программы (ступени обучения).
- Отрицательное экспертное заключение должно быть аргументировано. При этом законодательство не содержит специальных норм обжалования такого заключения.
- Положительное экспертное заключение составляется в двух экземплярах и направляется заказчику экспертизы и Минобрнауки России.
- Федеральный совет по учебникам - совещательный орган при Минобрнауки РФ - по результатам экспертизы принимает решение о соответствии учебников установленным требованиям и осуществляет подготовку рекомендаций о присвоении учебникам грифов «Допущено», «Рекомендовано». В случае установления факта о принадлежности учебника завершенной предметной линии учебник включается в федеральный перечень учебников, рекомендованных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в общеобразовательных учреждениях. В случае отсутствия факта о принадлежности учебника завершенной предметной линии учебник включается в федеральный

перечень учебников, допущенных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в общеобразовательных учреждениях.

- Аналогичные функции прописаны действующим законодательством и для Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Минобрнауки России и Департамента молодежной политики, воспитания и социальной защиты детей Минобрнауки России. Специалист соответствующего департамента, ответственный за рассмотрение экспертных заключений, удостоверяется, что:
  - экспертное заключение поступило в Минобрнауки России в срок (до 1 ноября текущего года);
  - экспертное заключение оформлено на бланке экспертной организации;
  - экспертное заключение имеет подпись руководителя экспертной организации или уполномоченного лица с указанием должности и фамилии лица, подписавшего документ;
  - экспертное заключение содержит сведения об учебнике в полном объеме: инициалы и фамилия автора(ов) учебника, название учебника, учебный предмет, класс;
  - для третьей ступени общего образования указан базовый или профильный уровень;
  - наименование издателя учебника;
  - название учебника соответствует названию учебного предмета федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования;
  - экспертное заключение содержит однозначный вывод о соответствии содержания учебника задаче экспертизы.
- При установлении факта наличия на учебник двух экспертных заключений: 1) экспертного заключения о соответствии содержания учебника федеральному компоненту государственного образовательного стандарта общего образования (обязательному минимуму содержания образования), возрастным и психологическим особенностям обучающихся и 2) экспертного заключения о соответствии содержания учебника современным научным представлениям с учетом уровня образовательной программы (ступени обучения), подготовленных в соответствии с установленными требованиями, осуществляется подготовка федерального перечня учебников<sup>2</sup>. Максимальный срок утверждения федеральных перечней учебников приказом Минобрнауки РФ не позднее 31 декабря календарного года, предшествующего следующему учебному году.
- Заявители могут обратиться с жалобой на действия (бездействие) и решения, осуществляемые (принятые) в ходе утверждения федерального перечня учебников, должностным лицом Министерства к Министру образования и науки Российской Федерации. Кроме того, заявители вправе обжаловать решения, принятые в ходе утверждения федерального перечня учебников, действия или бездействие должностных лиц Минобрнауки России в судебном порядке.

---

<sup>2</sup> Федеральные перечни учебников представляют собой четыре перечня:

федеральный перечень учебников, рекомендованных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в общеобразовательных учреждениях;

федеральный перечень учебников, рекомендованных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях;

федеральный перечень учебников, допущенных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в общеобразовательных учреждениях;

федеральный перечень учебников, допущенных Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях.

### ***3. Основные процедуры отбора организаций, осуществляющих издание учебной литературы***

В соответствии с действующим законодательством отбор организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе, осуществляется с целью обеспечения качества учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе.

- Министерство образования и науки Российской Федерации один раз в год утверждает Перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях. Данный Перечень утверждается на основании решения координационного органа по вопросам отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, который создается Минобрнауки РФ в целях обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, ведущих научных и общественных организаций по обеспечению качества учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях. В координационный орган входят представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Российской академии образования, Российской академии наук, Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, федерального государственного учреждения "Федеральный институт развития образования", представители педагогической и издательской общественности. Состав координационного органа утверждается Министерством образования и науки Российской Федерации
- Участниками отбора могут быть организации, подавшие в установленном порядке в координационный орган заявление в произвольной форме об участии в процедуре отбора организаций. Прием заявлений осуществляется в течение всего года.
- К заявлению прилагаются:
  - Копии учредительных документов организации, заверенных ее руководителем.
  - Справка налогового органа об отсутствии у организации просроченной задолженности по налоговым и иным обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации.
  - Полный перечень (со всеми выходными данными) наименований учебных пособий, которые изданы на момент подачи заявления с указанием тиража, года издания, авторов.
  - Списки редакторов по всем учебным дисциплинам (предметным областям), по которым выпускаются учебные пособия, художественных редакторов, научных редакторов по учебным дисциплинам (предметным областям), с краткой характеристикой специалистов, указанием ученой степени и (или) ученого звания (при наличии).
  - Списки методистов по учебным дисциплинам (предметным областям), по которым выпускаются учебные пособия, с краткой характеристикой специалистов, указанием ученой степени и (или) ученого звания (при наличии).
  - Положение о проведении организацией внутренней процедуры контроля качества издаваемых учебных пособий с целью их допуска к использованию в образовательном процессе.
- При рассмотрении вопроса об отборе организаций, осуществляющих издание учебных пособий, могут учитываться особые обстоятельства, характеризующие качество издаваемых ими учебных пособий, включая данные, свидетельствующие

о деловой репутации организации: рекомендации от образовательных учреждений, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования. Данные документы предоставляются организацией самостоятельно в добровольном порядке.

- При принятии решения об отборе учитываются показатели деятельности издательств, которые определяются координационным органом:
  - наличие опыта выпуска учебных пособий;
  - реализация учебных пособий на территории Российской Федерации;
  - совокупный тираж учебных пособий (включая переиздания);
  - наличие специализированных предметных редакций или наличие в штате редакторов по всем учебным дисциплинам (предметным областям), по которым выпускаются учебные пособия, художественных редакторов, технических редакторов, корректоров, научных редакторов по учебным дисциплинам (предметным областям);
  - наличие в штате методистов по учебным дисциплинам (предметным областям);
  - наличие внутренней процедуры контроля качества издаваемых учебных пособий с целью их допуска к использованию в образовательном процессе. Координационный орган запрашивает в случае необходимости дополнительные сведения у федеральных органов исполнительной власти, научных и иных организаций;
- Организации не допускаются к участию в отборе, если:
  - организацией использованы подложные сведения и (или) сообщены заведомо ложные сведения;
  - в печатной продукции организации обнаружены факты, распространение (пропаганда) которых запрещено законодательством Российской Федерации, включая ориентированность на цели и действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни;
  - организация имеет задолженность по уплате налогов и сборов;
  - деятельность организации приостановлена в установленном порядке;
  - заявление от имени организации подписано лицом, не имеющим на то полномочий.
- Включение организации в Перечень осуществляется на основании решения координационного органа один раз в год.
- Исключение организации из Перечня осуществляется:
  - По заявлению организации, подаваемому в Министерство образования и науки Российской Федерации.
  - На основании решения координационного органа, если:
    - выявлено использование организацией подложных сведений и (или) заведомо ложных сведений;
    - в печатной продукции организации обнаружены факты, распространение (пропаганда) которых запрещено законодательством Российской Федерации, включая ориентированность на цели и действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства,

создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (в этом случае такое учебное пособие не используется образовательным учреждением в образовательном процессе);

- деятельность организации приостановлена в установленном порядке;
- организация реорганизована или ликвидирована.

В общем виде процесс производства и функционирования школьных учебников может быть представлен в виде схемы.

## ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СХЕМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УЧЕБНИКА



Задача экспертизы - оценка соответствия содержания учебника фед. компоненту гос. образовательного стандарта общего образования (обязательному минимуму содержания общего образования), возрастным и психологическим особенностям обучающихся, а также принадлежности учебника к системе учебников, обеспечивающих преемственность изучения учебного предмета в полном объеме на соответствующей ступени обучения (завершенной предметной линии учебников), и оценка соответствия содержания учебника современным научным представлениям с учетом уровня образовательной программы (ступени обучения)

## Расшифровка оргсхемы (для справки)

**Минобрнауки  
России**

Принимает ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе, и порядок проведения экспертизы учебников

Порядок отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе, а также перечень этих организаций

**Фед.совет по  
учебникам  
(совещат.орган)**

Принятие решения по результатам экспертизы о соответствии учебников установленным требованиям;

Подготовка рекомендаций о присвоении учебникам грифов "Допущено", «Рекомендовано»

Задача экспертизы - оценка соответствия содержания учебника федеральному компоненту государственного образовательного стандарта общего образования (обязательному минимуму содержания общего образования), возрастным и психологическим особенностям обучающихся, а также принадлежности учебника к системе учебников, обеспечивающих преемственность изучения учебного предмета в полном объеме на соответствующей ступени обучения (завершенной предметной линии учебников), и оценка соответствия содержания учебника современным научным представлениям с учетом уровня образовательной программы (ступени обучения)

**Экспертные  
организации**

РАН и РАО или иные организации, имеющие в своем штате специалистов соответствующего профиля и квалификации, обладающих опытом проведения экспертизы учебных и научных материалов, включенными в список, формируемый Минобрнауки России

Экспертное заключение направляются заказчику экспертизы и Минобрнауки России

**Автор**

Экспертиза учебников проводится по инициативе юридических и физических лиц, заинтересованных в проведении данной экспертизы

**Издательство**

**Региональные,  
муниципальные  
органы**

Финансирование закупок учебников

**Школа**

**Родители**

Финансирование закупок учебников

**Ученик**

2

### ***4. Выводы, сделанные на основании анализа правового регулирования процедуры производства и функционирования учебников***

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих процедуры производства и функционирования школьных учебников, показывает, что существуют пробелы нормативного регулирования, в особенности процедур – прием экспертными организациями документов от заинтересованных в проведении экспертизы учебника лиц, рассмотрение документов, подготовка заключения экспертной организацией; рассмотрение координационным органом заявления об участии в процедуре отбора издательств; исключение издательств из Перечня организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях.

Действующие административные процессы государственного регулирования производства и функционирования школьных учебников должны представлять собой линейную последовательность операций, обладающую минимальным количеством «точек выбора».

Отсутствие должной регламентации многих административных процедур приводит к неопределенности в последовательности действий заявителя проведения экспертизы учебника, включения учебника в Перечень допущенных/рекомендованных к использованию в образовательном процессе, включение издательств в Перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях. Так, например, законодательно не определены четкие критерии оценки:

- соответствия содержания учебника федеральному компоненту государственного образовательного стандарта общего образования (обязательному минимуму содержания общего образования), возрастным и психологическим особенностям обучающихся, а также принадлежности учебника к системе учебников, обеспечивающих преемственность изучения учебного предмета в полном объеме на соответствующей ступени обучения (завершенной предметной линии учебников), и оценка соответствия содержания учебника современным научным представлениям с учетом уровня образовательной программы (ступени обучения);
- особых обстоятельств, характеризующих качество издаваемых учебных пособий, включая данные, свидетельствующие о деловой репутации издательства;
- показателей деятельности издательств, которые определяются координационным органом и влияют на решение о включении издательств в соответствующий Перечень;

Должностные лица в большинстве случаев ввиду отсутствия должной регламентации вынуждены руководствоваться субъективными критериями.

Применяемые нормативные правовые акты сложны и для восприятия заявителями проведения экспертизы учебника и включения в Перечень издательств, что приводит к дополнительным сложностям при взаимодействии должностных лиц и заявителей. В отсутствие конкретных критериев, в том числе исчислимых, вынесения положительного или отрицательного решения существенно возрастает нагрузка и на заявителей, и на должностных лиц Минобрнауки РФ (разрешение конфликтов, неоднократный прием неправильно оформленных документов и т.д.). А в случае с экспертными организациями ситуация осложняется отсутствием регламентации процедуры взаимодействия заявителей и экспертов, порядка обжалования действий экспертной организации (так как судебная процедура в данном случае представляется неэффективной, ввиду длительных сроков судебных процессов и, опять же, отсутствия четких критериев вынесения экспертного заключения).

Одной из целей административной реформы является устранение избыточных административных процедур, унификация процесса исполнения государственных функций. Однако в рассматриваемом порядке большинство решений принимается экспертным путем, когда эксперт, должностное лицо принимает решение исходя из собственных знаний и субъективной оценки информации. Учитывая вышеизложенное, условием прозрачности, обоснованности принятия экспертом, должностным лицом соответствующего решения должны стать четко регламентированные административные процедуры, четкие критерии вынесения решения.

Устранение избыточных административных действий является необходимым и возможным. Так, необходимо устранение дублирования функция Федерального совета по учебникам и департаментов Минобрнауки РФ.

Значительные резервы сокращения сроков рассмотрения учебников и заявлений издательств связаны с оптимизацией документооборота, технологий взаимодействия с

заявителем и оптимизацией механизмов межведомственного взаимодействия. Так, например, для проведения экспертизы учебника заказчик с 1 января по 1 марта текущего года направляет в экспертную организацию заявление. Экспертиза учебников экспертными организациями проводится до 1 октября текущего года (семь месяцев на проведение экспертизы), а экспертное заключение в течение 10 рабочих дней с даты его подписания направляются заказчику. В случае отрицательного экспертного заключения у заявителя нет возможности исправить замечания и претендовать на включение учебника в федеральный перечень учебников следующего учебного года, поскольку максимальный срок приема Минобрнауки РФ от экспертных организаций экспертных заключений до 1 ноября календарного года, предшествующего следующему учебному году.

Таким образом, правовой анализ существующего порядка осуществления экспертизы учебников, утверждения федерального перечня рекомендованных/допущенных к использованию учебников, отбора издательств показывает, что следует принять незамедлительные меры к диагностике и сокращению возможностей для «административного усмотрения».

При недостаточной степени регламентации порядка утверждения федерального перечня учебников и перечня издательств, требования к указанным процессам стандартизированы (регламентированы) неудовлетворительно, что негативно сказывается на качестве и эффективности существующего порядка обеспечения со стороны Минобрнауки РФ повышения качества учебной литературы. Из-за отсутствия должной регламентации говорить о высокой эффективности и обоснованности существующей процедуры в настоящее время нет оснований.

*Мария Билецкая*