

Методические рекомендации по обеспечению образовательного процесса в образовательных организациях учебниками, учебными пособиями

Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок приобретения образовательными организациями учебников, учебных пособий и обеспечение ими обучающихся

1. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», статья 35, часть 2 статьи 18, пункт 9 часть 3 статья 28, пункт 4 часть 3 статья 47;
2. Приказ Минобрнауки России «Об утверждении и введении в действие Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» от 06.10.2009 № 373;
3. Приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» от 17 декабря 2010 № 1897;
4. Приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» от 17.05.2012 № 413;
5. Приказ Минобрнауки России «Об утверждении порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» от 05.09.2013 № 1047;
6. Приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» от 31 марта 2014 г. № 253;
7. Приказ Минобрнауки России «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 2013/14 учебный год» от 19.12.2012 № 1067;
8. Приказ Минобрнауки России « Об утверждении перечня организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях» от 14 декабря 2009 г. № 729;
9. Приказ Минобрнауки России «О внесении изменений в перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образо-

- вательные программы общего образования образовательных учреждений» от 13 января 2011 г. № 2 (изменения в приказ от 14 декабря 2009 г. № 729);
10. Письмо Минобрнауки России «О федеральном перечне учебников» от 29.04.2014 № 08-548;
 11. Письмо Минобрнауки России «О федеральном перечне учебников» от 2 февраля 2015 года № НТ-136/08;
 12. Письмо Минобрнауки России «О терминах «учебник» и «учебное пособие» от 23.09.2002 № 27-55-579/12;
 13. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ;
 14. Письмо Минэкономразвития России «О направлении ответов на поступившие вопросы» от 30.09.2014 № Д28И-1889;
 15. Письмо Минобрнауки России «О закупке учебников и учебных пособий» от 07.04.2014 № 08-455.

Обеспечение обучающихся учебниками и учебными пособиями в образовательной организации

Вопросы обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями, как в рамках освоения основных образовательных программ в соответствии с ФГОС, так и за его пределами, должны быть урегулированы на уровне образовательной организации.

В связи с этим важна норма, закрепленная в пункте 2 Порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утв. приказом Минобрнауки России от 05.09.2013 № 1047.

Согласно данной норме федеральный перечень учебников состоит из трех частей:

- учебники, рекомендуемые к использованию при реализации обязательной части основной образовательной программы;
- учебники, рекомендуемые к использованию при реализации части основной образовательной программы, формируемой участниками образовательных отношений;
- учебники, обеспечивающие учет региональных и этнокультурных особенностей субъектов РФ, реализацию прав граждан на получение образования на родном языке из числа языков народов РФ, изучение родного языка из числа языков народов РФ и литературы народов России на родном языке.

Выбрать учебники из представленного перечня и проследить за тем, чтобы все обучающиеся были ими обеспечены, должен руководитель образовательной организации. Данную работу лучше спланировать: отразить в пла-

не работы образовательной организации на учебный год, составить циклограмму деятельности образовательной организации по вопросам обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями, а также перспективный план по обеспечению обучающихся учебниками и учебными пособиями с учетом введения ФГОС с обязательной разбивкой по годам и источникам финансирования.

Работа по обеспечению обучающихся учебниками и учебными пособиями в образовательной организации включает несколько этапов.

1. Анализ действующих нормативных правовых актов различного уровня, регламентирующих обеспечение обучающихся учебниками и учебными пособиями.
2. Внесение изменений (при необходимости) в локальные нормативные акты образовательной организации, регламентирующие обеспечение обучающихся учебниками и учебными пособиями.
3. Организация и проведение диагностики по определению перечня учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), которые планируются изучаться обучающимися в следующем учебном году.
4. Организация работы педагогического коллектива с федеральным перечнем учебников и иными источниками с целью ознакомления и выбора учебников и учебных пособий, необходимых для реализации:
 - основной образовательной программы соответствующего уровня образования в обязательной части и части, формируемой участниками образовательных отношений;
 - дополнительных общеразвивающих программ;
 - платных образовательных услуг (при их наличии).
5. Составление списка учебников и учебных пособий, необходимых образовательной организации в следующем учебном году, и его согласование с коллегиальным органом управления образовательной организации (педагогическим советом, управляющим советом и т. д.).
6. Анализ учебной литературы, имеющейся в библиотечном фонде образовательной организации. При отсутствии учебников и (или) учебных пособий в библиотечном фонде образовательной организации по учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям), осваиваемым за пределами ФГОС, должна быть организована работа по их приобретению на различных условиях, в т. ч. за счет внебюджетных средств, благотворительных пожертвований, родителей (законных представителей) и т. д.
7. Составление заказа учебников и учебных пособий на следующий учебный год.
8. Приобретение учебников и учебных пособий на следующий учебный год, передача их в фонд библиотеки и постановка на баланс образовательной организации согласно требованиям бухгалтерского учета.

9. Информирование родителей (законных представителей) обучающихся об учебниках, необходимых в образовательной деятельности в следующем учебном году и порядке их предоставления.

Если образовательная организация оказывает платные образовательные услуги, то в договоре об оказании платных образовательных услуг (по каждой услуге отдельно) необходимо указать порядок обеспечения и пользования учебниками, учебными пособиями, средствами обучения и воспитания.

Согласно статье 35 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований бюджета области и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов (далее ФГОС), образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания.

В соответствии с частью 2 статьи 18 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются соответствующими ФГОС.

Пунктом 27 приказа Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373 «Об утверждении и введении в действие Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» и приказа Минобрнауки России от 17 декабря 2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» определена норма обеспеченности учебниками, учебно-методической литературой и материалами по всем учебным предметам основной образовательной программы общего образования: не менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме, достаточного для освоения программы учебного предмета на каждого обучающегося по каждому учебному предмету, входящему в обязательную часть учебного плана основной образовательной программы.

Определение списка учебников осуществляет образовательная организация в соответствии с пунктом 9 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Образовательная организация имеет право выбирать учебники только из числа утвержденного федерального перечня учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также учебных

пособий, допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ такими организациями.

Законодательство не устанавливает требований к тому, кого должна привлекать администрация образовательной организации к отбору учебной литературы для внутреннего использования. Но, несомненно, экспертами в этом вопросе должны выступать, прежде всего, учителя-предметники школы. Так отчасти реализуется их профессиональное право на выбор учебников. Оказать существенную помощь образовательной организации в выборе учебного материала и при этом избежать ошибок могут и выступающие в роли экспертов методисты, действующие при всех уровнях управления образованием, а также научные и научно-педагогические работники соответствующих профилей и специальностей. Руководитель образовательной организации должен утвердить список учебников, которые будут использоваться в образовательном процессе.

В соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой и в порядке, установленном законодательством об образовании, является одним из академических прав педагогического.

Однако администрация общеобразовательной организации может потребовать от учителя смены учебника в случае, если педагог применил при реализации образовательной программы учебник, не вошедший в список учебной литературы, утвержденный руководителем школы.

Приказом Минобрнауки России от 31 марта 2014г. № 253 (далее Приказ № 253) утвержден федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

При выборе учебника необходимо учитывать, соответствует ли его содержание федеральному государственному образовательному стандарту начального общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 06.10.2009г. № 373, основного общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17.12.2010г. № 1897, среднего общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413.

Приказом № 253 отменен ранее действовавший приказ Минобрнауки России от 19.12.2012 г. № 1067 об использовании в образовательном процессе в образовательных организациях учебников в 2013/14 учебный год и соответственно целый ряд учебников не попал в новый перечень.

Однако, согласно разъяснениям в письме Минобрнауки России «О федеральном перечне учебников» от 29.04.2014г. № 08-548, организации, осуществляющие образовательную деятельность по основным общеобразо-

вательным программам, вправе в течение пяти лет использовать в образовательной деятельности приобретенные до вступления в силу приказа учебники из федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) Минобрнауки России к использованию в образовательном процессе в общеобразовательных учреждениях на 2013/14 учебный год, утвержденных приказом Минобрнауки России от 19.12.2012 г. № 1067.

Таким образом, если основная образовательная программа образовательной организации предусматривает использование учебников, не включенных в новый федеральный перечень учебников (например, учебники Петерсон Л.Г. «Математика»), учащиеся имеют возможность завершить изучение предмета с использованием данных учебников, приобретенных до вступления в силу Приказа № 253.

Наряду с учебниками в образовательной деятельности могут использоваться иные учебные издания, являющиеся учебными пособиями.

Перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательной деятельности в образовательных организациях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, утвержден приказом Минобрнауки России от 14 декабря 2009 г. № 729, с изменениями, утвержденными приказом Минобрнауки России от 13 января 2011 г. № 2. Федеральные перечни учебников и перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательной деятельности, размещены на официальном сайте Минобрнауки России: www.mon.gov.ru.

Требования к изданиям для детей, электронным учебникам и развивающим программам

Требования к книжным, журнальным и учебным изданиям для детей, электронным учебникам и развивающим программам установлены:

- техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков. ТР ТС 007/2011», утв. решением комиссии Таможенного союза от 23.09.2011 № 797 (далее – ТР ТС 007/2011) (ст. 8);
- санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами «Гигиенические требования к одежде для детей, подростков и взрослых, товарам детского ассортимента и материалам для изделий (изделиям), контактирующим с кожей человека. СанПиН 2.4.7/1.1.1286-03», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 17.04.2003 (п. 2.10);
- санитарными правилами и нормами «Гигиенические требования к изданиям книжным и журнальным для детей и подростков. СанПиН 2.4.7.960-00», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 04.10.2000;

- санитарными правилами и нормами «Гигиенические требования к изданиям учебным для общего и начального профессионального образования. СанПиН 2.4.7.1166-02», утвержденных Главным государственным санитарным врачом РФ 07.10.2002 (далее – СанПиН 2.4.7.1166-02) (в дошкольных учреждениях применяются в части требований к букварям и прописям – разд. 3.2.1).

При оценке безопасности новых книг нужно обратить внимание на бумагу, на которой она напечатана, – бумага должна быть достаточно плотной, а текст и иллюстрации, напечатанные на другой стороне листа, не должны просвечивать. В издательской продукции для детей не должно быть газетной бумаги. Для изготовления книжек-раскрасок должна применяться плотная бумага (офсетная, рисовальная). Тетради и прописи должны изготавливаться из писчей бумаги, альбомы и папки для рисования – из рисовальной.

Книги и другая печатная продукция для детей не должны иметь заметного запаха (запах не обнаруживается или обнаруживается, если обратить внимание лица, проводящего проверку, на его наличие (интенсивность запаха не более 2-х баллов)).

Требования к печатному оформлению изданий для дошкольников достаточно простые. В частности, шрифт, по возможности не должен быть меньше 18 пунктов (это примерно 6,8 мм, включая верхние и нижние элементы букв и знаков). В этом случае длина строки должна быть не менее 117 и не более 140 мм.

При определенных условиях допускается использование шрифта с кеглем 12–14 пунктов (согласно приложению № 16 к ТР ТС 007/2011).

Для приблизительных измерений можно воспользоваться обычной линейкой, однако для точной оценки размера шрифта (кегля) рекомендуется изготовить несложный трафарет – распечатать на прозрачной пленке (для оверхед-проектора) с помощью обычного принтера несколько строчек, набранных в текстовом редакторе (например, Word) шрифтом различного кегля, с разными интервалами между строк, а также линий различной толщины. Текст в изданиях для дошкольников должен быть набран шрифтом рубленой гарнитуры – так называемым «шрифтом без засечек», нормального или широкого (не узкого) начертания. Строчки не должны быть набраны слишком близко друг к другу. Не должно быть и дефектов печати, затрудняющих чтение.

Желательно, чтобы весь текст был набран черной типографской краской на белом фоне. Если текст напечатан на цветном фоне, то он должен быть достаточно контрастным по отношению к фону (т. е. фон должен быть максимально светлым, чтобы текст не сливался с ним).

Требования к книгам, предназначенным для обучения чтению, несколько более строгие (разд. 3.2.1 СанПиН 2.4.7.1166-02).

На всех страницах книг, предназначенных для дошкольников, должны преобладать иллюстрации (рекомендуемая их площадь – не менее 50% площади страницы). Линия рисунка, предназначенного для раскрашивания, должна быть достаточно жирной – толщиной не менее 2 пунктов (примерно 0,75 мм), а минимальный размер элементов рисунка – не менее 5 мм. В прописях расстояние между линиями должно быть в пределах 5–8 мм, а расстояние между ними – не менее 8 мм.

К изданиям для детей и подростков предъявляются требования по выделению вредных веществ (фенола, формальдегида, а для детей до 3 лет, кроме того, – свинца, цинка, мышьяка и хрома) при контакте с ними ребенка. Конечно, при приобретении издательской продукции проконтролировать эти показатели в образовательном учреждении невозможно, но надо иметь в виду, что изготовитель несет ответственность за безопасность продукции лишь в том случае, если потребителем выполняются условия по возрастной адресации изданий, указанных в выходных данных («до 3-х лет», «от 3-х до 6 лет» и т. д.).

Таким образом, проконтролировать соответствие издательской продукции обязательным требованиям не сложно, даже не имея специальной подготовки. При любых сомнениях следует обратиться за консультацией в территориальное управление Роспотребнадзора.

Закупка учебников и учебных пособий для муниципальных образовательных организаций

Минобрнауки России разъяснило порядок закупки учебников и учебных пособий в письме от 07.04.2014 № 08-455 «О закупке учебников и учебных пособий».

Закупка учебников и учебных пособий осуществляется органами местного самоуправления, образовательными организациями в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Закупка может быть произведена органами местного самоуправления централизованно с целью обеспечения всех подведомственных образовательных организаций необходимыми учебниками и учебными пособиями в порядке, предусмотренном статьей 26 Федерального закона № 44-ФЗ, либо муниципальными образовательными организациями самостоятельно за счет средств финансового обеспечения на оказание муниципальных услуг.

В случае проведения централизованной закупки органами местного самоуправления необходимо учитывать, что выбор закупаемых учебников и учебных пособий должен осуществляться образовательными организациями (часть 4 статьи 18, пункт 9 части 3 статьи 28 Федерального закона от «Об образовании в Российской Федерации»).

Закупка учебников и учебных пособий может быть также организована двумя и более заказчиками путем проведения совместных закупок в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 44-ФЗ.

Согласно статье 25 Федерального закона № 44-ФЗ при наличии у двух и более заказчиков (образовательных организаций, органов местного самоуправления) потребности в одних и тех же товарах (учебники и учебные пособия) такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы и аукционы. Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных закупок определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 44-ФЗ. Контракт с победителем (победителями) совместных закупок заключается каждым заказчиком самостоятельно. Причем в качестве заказчика могут выступать как муниципальные образовательные организации, так и органы местного самоуправления, проводящие совместные закупки для нужд нескольких муниципальных образований.

По вопросу оформления документации о закупке учебников и учебных пособий, Минэкономразвития России разъяснило свою позицию относительно включения в документацию наименования издательства (письмо от 30.09.2014 № Д28И-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы»). Минэкономразвития России пояснило, что включение наименования издательства в документацию о закупке не противоречит статье 33 Федерального закона № 44-ФЗ.

Из судебной практики

Обеспечение школьников учебниками

Одним из элементов конституционного права на получение общедоступного и бесплатного общего образования является его экономическая доступность, которая связана, в том числе, с возможностью бесплатно пользоваться школьными учебниками. Большинство судов рассматривают необеспечение школьников бесплатными учебниками как нарушение конституционного права на образование.

Так, например, в Апелляционном определении Астраханского областного суда от 04 июня 2014 г. № 33-1843/2014 суд установил, что неисполнение муниципальной школой своих обязанностей по организации учебного процесса, а именно, по обеспеченности бесплатными учебниками учащихся, нарушает права неопределенного круга лиц на общедоступное и бесплатное образование, что несовместимо с задачами общеобразовательных программ и снижает качество подготовки обучающихся.

При этом, как отмечают другие суды, такая обязанность считается исполненной только при стопроцентном наполнении библиотечного фонда учебниками, предусмотренными образовательной программой в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом. Вместе с

тем возникает вопрос об источнике финансовых средств, необходимых для обеспечения обязанности образовательных организаций по обеспечению всех обучающихся необходимыми учебниками. Приморский краевой суд, рассматривая дело о недофинансировании муниципальной школы, в силу которого только 70 % обучающихся были обеспечены бесплатными учебниками, в Определении от 18 марта 2014 г. по делу № 33-2188 указал, что обеспечение учебниками и учебными пособиями осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Отсутствие либо недостаточное количество необходимых для этих целей денежных средств, правового значения не имеет, поскольку данное обстоятельство не может служить основанием для ущемления гарантированных законом прав несовершеннолетних на общедоступное и бесплатное образование.

Стопроцентное обеспечение учебно-методической литературой подразумевает не только количественное, но и качественное наполнение школьной библиотеки.

К такому выводу пришел Астраханский областной суд в Апелляционном определении от 05 февраля 2014 г. по делу № 33-522/2014 со ссылкой на ФГОС, который определяет, что входит в понятие учебно-методического и информационного обеспечения реализации основной образовательной программы основного общего образования. Так, в установленный перечень входят печатные и электронные информационно-образовательные ресурсы по всем предметам учебного плана: учебники, в том числе учебники с электронными приложениями, являющимися их составной частью, учебно-методическая литература и материалы по всем учебным предметам основной образовательной программы основного общего образования на определенных учредителем образовательного учреждения языках обучения, дополнительная литература. Орган местного самоуправления, на который возложена организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, должен обеспечить учащихся этой школы бесплатными учебниками на все 100%.

Верховный суд Республики Коми рассмотрел вопрос о том, входят ли рабочие тетради в состав обязательного бесплатного учебно-методического обеспечения. В Апелляционном определении от 22 мая 2014 г. по делу №33-2365/2014 суд установил, что на школу не может быть возложена обязанность обеспечить каждого учащегося рабочими тетрадями. Рабочие тетради не предназначены для многократного использования, поскольку ученики работают непосредственно в данных тетрадях. Учебные издания нового поколения - учебник-тетрадь, индивидуальная рабочая тетрадь, книга для самостоятельной работы учащихся, альбом-задачник, тетрадь для творческих заданий и т.п. - следует относить к практикумам. Рабочие тетради являются

самостоятельным видом учебного издания, их нельзя отнести ни к учебникам, ни к учебным пособиям.

Образовательное учреждение самостоятельно в выборе образовательных программ и используемых в образовательном процессе учебных изданий, заявка на приобретение за счет государственных средств учебной литературы формируется школой с учетом утвержденных перечней, куда рабочие тетради не включены, и их использование в образовательном процессе зависит от усмотрения самого образовательного учреждения. Действующее законодательство не содержит нормы, предусматривающей обеспечение учащегося всем комплексом учебной литературы и вспомогательным материалом. Более того, рабочие тетради не могут использоваться на возвратной основе, а следовательно, не могут являться предметом заказа и входить в состав библиотечного фонда школьной библиотеки.