

38606

**СТАНОВЛЕНИЕ РЫНКА
УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
РОЛЬ ИННОВАЦИОННОГО ПРОЕКТА
РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ**

Аналитический доклад

**СТАНОВЛЕНИЕ РЫНКА
УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
РОЛЬ ИННОВАЦИОННОГО ПРОЕКТА
РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ**

Аналитический доклад



Москва • Логос • 2005

УДК 378
ББК 76.18
С11



*Издание подготовлено при содействии НФПК –
Национального фонда подготовки кадров
в рамках Инновационного проекта
развития образования*

Авторский коллектив

Бацын В.К., Бутягина К.Л., Вахрушев А.А. (составление и общая редакция),
Воронцов А.Б., Козн Ф., Медведев А.В., Пахомов Н.Н., Смирнов А.И.

С11 **Становление рынка учебной литературы в Российской Федерации: роль Инновационного проекта развития образования. Аналитический доклад // В.К. Бацын, К.Л. Бутягина, А.А. Вахрушев и др.; Под ред. А.А. Вахрушева. – М.: Логос, 2004. – 196 с.**

ISBN5-94010-362-6

Представлены основные результаты выполнения программ компонента «Учебное книгоиздание» Инновационного проекта развития образования (ИПРО). Дан анализ основных проблем создания, издания и распространения учебной литературы для общеобразовательных учреждений, накопившихся к середине 1990-х годов в Российской Федерации. Обоснована необходимость первоочередного решения этих проблем в рамках общегосударственных мер по реформированию системы образования. Охарактеризованы цели, структура и методы, использовавшиеся в процессе осуществления программы «Учебное книгоиздание» ИПРО. Раскрыты итоги реализации программ в области обновления содержания и улучшения качества учебных изданий для общеобразовательной школы, создания информационных ресурсов для целей заказа учебных книг, улучшения подготовки персонала издательств и авторов учебной литературы в условиях рыночной экономики. Предложены выводы и рекомендации, основанные на опыте осуществления компонента «Учебное книгоиздание» ИПРО.

Для руководителей и специалистов аппарата управления образованием, директоров школ и других образовательных учреждений, работников библиотек учебных заведений, персонала издательств и книготорговых организаций, участвующих в выпуске и распространении учебных изданий для системы общего среднего образования. Представляет интерес для ученых и специалистов в области образования и книгоиздания.

ББК 76.18

ISBN 5-94010-362-6

© Авторы, указанные на обороте
титального листа, 2004
© Логос, оформление, 2004

Содержание

Список сокращений	6
Предисловие	7
1. Учебное книгоиздание для общеобразовательной школы. Состояние и проблемы 1990-х годов	9
2. Становление рынка учебной литературы. Роль Конкурса НФПК в становлении рынка учебной литературы	23
2.1. Обновление и расширение Федерального перечня учебников	25
2.2. Апробация новых методов комплексной экспертизы и оценки учебников	39
2.3. Конкурс НФПК как фактор создания учебной литературы нового поколения	45
2.4. Создание новых моделей книгоиздательской деятельности	50
2.5. Влияние Конкурса на развитие рыночных отношений в сфере издания и распространения учебной литературы.....	62
2.6. Создание механизма взаимодействия агентов сферы учебного книгоиздания	71
2.7. Выводы	75
3. Формирование современной информационной среды учебного книгоиздания.....	80
3.1. Роль печатных и электронных каталогов в формировании современной информационной среды учебного книгоиздания	82
3.2. Телекоммуникационная информационная сеть учебного книгоиздания и ее влияние на развитие образования и систему распространения учебной литературы.....	90
3.3. Информатизация образования и развитие библиотечно- информационной сферы	103
3.4. Выводы	105
4. Подготовка кадров в области создания нового поколения учебной литературы.....	110

4.1. Основные направления подготовки авторов и их результаты	111
4.2. Современные практики подготовки издателей	120
4.3. Выводы	126

5. Направления дальнейшей деятельности (предложения и рекомендации) 128

<i>Приложение 1. Структура компонента «Учебное книгоиздание» ИПРО</i>	140
<i>Приложение 2. Правила и порядок присуждения грантов</i>	142
<i>Приложение 3. Конкурс на создание учебной литературы нового поколения для средней школы. Список учебных материалов – победителей Конкурса</i>	151
<i>Приложение 4. Список электронных учебных материалов – победителей 9 тура Конкурса НФПК.....</i>	168
<i>Приложение 5. Обновление и расширение перечня учебников на примере учебников «Окружающий мир» для начальной школы.....</i>	169
<i>Приложение 6. Обновление и расширение перечня учебников на примере учебников по биологии</i>	173
<i>Приложение 7. Географический портрет участников и победителей Конкурса</i>	177
<i>Приложение 8. Критерии для сравнительного анализа учебников (УМК) нового поколения и учебников (УМК) начала 1990-х годов (проект).....</i>	178
<i>Приложение 9. Распределение позиций издательств в перечне учебных изданий, рекомендованных Министерством образования Российской Федерации</i>	186
<i>Приложение 10. Рекомендации по подготовке команды авторов для создания учебно-методической литературы нового поколения.....</i>	189

От составителей

Аналитический доклад «Становление рынка учебной литературы в Российской Федерации: роль Инновационного проекта развития образования» подготовлен как итоговый документ по реализации компонента «Учебное книгоиздание» Инновационного проекта развития образования НФПК.

В публикуемой редакции учтены замечания и дополнения, внесенные на конференции по результатам реализации указанного компонента (18–19 ноября 2004 г.).

Список сокращений

АПКРО	Академия повышения квалификации работников образования
БДУМ	База данных по учебным материалам
БУП	Базовый учебный план
ГИЦ	Головной информационный центр
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИПКРО	Институт повышения квалификации работников образования
ИПРО	Инновационный проект развития образования
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
ММКЯ	Московская международная книжная ярмарка
НФПК	Национальный фонд подготовки кадров
РАН	Российская академия наук
РАО	Российская академия образования
РЕОИС	Развитие единой образовательной информационной среды
РИЦ	Региональный информационный центр
РМК	Районный методический кабинет
РЦ ЭМТО	Республиканский центр экспертизы, мультимедиа и телекоммуникаций в образовании
ТИС	Телекоммуникационная информационная сеть
ТУ	Телекоммуникационные узлы
УМК	Учебно-методический комплект
ФГУП	Федеральное государственное унитарное предприятие
ФПРО	Федеральная программа развития образования
ФЭС	Федеральный экспертный совет
ЭАЦ	Экспертно-аналитический центр

Предисловие

В 1997 году Правительство Российской Федерации получило заем Международного банка реконструкции и развития на выполнение Инновационного проекта развития образования. В качестве его составной части было предусмотрено осуществление компонента «Учебное книгоиздание». Реализация этого компонента, как и проекта в целом, обеспечивалась Национальным фондом подготовки кадров.

К началу 2004/2005 учебного года удалось в основном завершить работы по выполнению всего комплекса мер, вошедших в состав компонента «Учебное книгоиздание» ИПРО. В ходе этих работ было освоено более 19 млн долл. США, на конкурсной основе подготовлены и выпущены в свет учебно-методические комплекты и отдельные учебные издания, которые ныне используются в учебном процессе восемью миллионами российских школьников, реализована информационная система учебного книгоиздания, организовано обучение персонала издательств и авторов учебных книг, решены важные теоретические и методические проблемы, связанные с освоением в учебном книгоиздании достижений педагогики и психологии и определяющие перспективы создания нового поколения учебной литературы.

Очевидно, что в интересах будущего российской школы эти и другие результаты проделанного нуждаются в разностороннем критическом изучении и оценке, в отборе найденных перспективных решений и позитивного опыта. Не менее важно выявить те проблемы и трудности, которые так и не удалось преодолеть. Именно с этих позиций в настоящем докладе предпринята попытка анализировать работу, проведенную за 1997–2004 годы в рамках компонента «Учебное книгоиздание», и определить вытекающие из ее итогов рекомендации в адрес заинтересованных организаций и учреждений Российской Федерации.

Содержание доклада соответствует целям, задачам и структуре компонента «Учебное книгоиздание» (см. прил.1). В *первом разделе* рассмотрена ситуация, сложившаяся в сфере издания и распространения учебной литературы для общеобразовательной школы к середине 1990-х годов. *Второй раздел* доклада освещает организацию и результаты проведения конкурсов НФПК на создание учебной литературы нового поколения. В *третьем разделе* представлены вопросы разработки и организации функционирования информационной системы учебного книгоиздания. *Четвертый раздел* характеризует меры, принятые по обучению персонала издательств и авторов учебных изданий. Доклад заключают выводы и рекомендации, изложенные в *пятом разделе*. В приложениях к основному тексту в систематической форме представлены фактически данные по затронутым в докладе темам.

Особый интерес представляет сопоставление российского и международного опыта в данной сфере, подготовленное экспертом Всемирного банка Ф. Коэном. В тексте доклада эта информация представлена в отдельных вставках.

В основу доклада положены отчетные документы, материалы научных исследований, а также публикации, отражающие ход и результаты реализации компонента «Учебное книгоиздание по его тематике». В число последних входят 29 книг и 37 статей в журнале «Школьное обозрение».

Составители выражают признательность В.А. Болотову, А.Г. Григорьеву, С.М. Дубовик, А.Г. Каспржаку, В.П. Кашицину, П.И. Колыхалову, О.Е. Лебедеву, Е.А. Ленской, М.Р. Леонтьевой, А.Н. Майорову, К.Г. Митрофанову, Н.В. Осетровой, К.Н. Поливановой, М.Ю. Прониной, И.Д. Фрумину, С.М. Юсфину за помощь в работе на всех этапах подготовки доклада, за конструктивные и содержательные замечания и рекомендации, способствовавшие более полному, объективному и критическому рассмотрению проблем учебного книгоиздания для общеобразовательной школы.

1

Учебное книгоиздание для общеобразовательной школы. Состояние и проблемы 1990-х годов

Для целей настоящего исследования чрезвычайную ценность представляет «Исследование книжно-информационного сектора Российской Федерации», осуществленное в 1993 году группой зарубежных авторов при организационной поддержке трех федеральных ведомств – Минобразования России и Минкультуры России, Минпечати России – финансовой поддержке Международного банка реконструкции и развития¹.

Сегодня, одиннадцать лет спустя, оно позволяет воссоздать феноменологический и событийный фон эпохи и соотнести с ним существующую реальность, имея в виду вклад проекта ИПРО в ее становление.

Российская Федерация унаследовала от СССР централизованную систему издания и распространения учебной литературы для общего среднего образования, функционировавшую на основе преимущественного использования административных методов организации и управления. Эту систему отличала относительная экономичность, отвечавшая возможностям государственного бюджета и позволявшая обеспечивать учебниками всех школьников за государственный счет. Вся деятельность системы создания, выпуска и распространения учебных изданий была подчинена требованиям официальной идеологии и направлена на обучение и воспитание ее преданных сторонников.

По каждому предмету, как правило, выпускался только один массовый учебник, рассчитанный на многолетнее приме-

¹ Исследование книжно-информационного сектора Российской Федерации // А. Бакен, К. Деннинг, Т. Рид, 1993.

нение. На официальном языке того времени он назывался стабильным и по показателям полиграфического исполнения (прочность переплета, качество бумаги, шивное скрепление и пр.) был рассчитан на использование в течение четырех лет. Первоначальный тираж учебника обеспечивал на 100% потребность в нем общеобразовательные школы, через два года выпускался дополнительный тираж, составлявший 40% первого. Если учебник оправдывал себя и закреплялся в учебном процессе, он, как правило, дорабатывался и на пятый год выходил очередным изданием.

Это положение (один предмет – один учебник), да и то скорее в порядке исключения, а не тенденции, начало меняться только в конце советского периода, когда появились «параллельные» учебники по математике и физике. Их выпуск в свет был не столько свидетельством перемен в книгоиздательской политике в целом, сколько представлял собой вынужденную реакцию Министерства просвещения на борьбу научных школ, считавших престижным иметь «свой» школьный учебник и дошедших в своей полемике до крайних пределов. Однако сам факт издания и использования параллельных учебников создал прецедент принципиальной важности: общественное сознание – и не только педагогическое, начало привыкать к возможности вариативного учебного книгоиздания.

Централизация учебного книгоиздания обеспечивалась, в частности, концентрацией разработки новых учебных изданий в системе Минпроса СССР и Академии педагогических наук СССР, а выпуска в свет – в издательстве «Просвещение». Вопросы создания учебной литературы занимали центральное место в работе Научно-исследовательского института содержания и методов обучения Академии педагогических наук СССР и Научно-исследовательского института школ Министерства просвещения РСФСР. Оба института располагали широкой сетью экспериментальных или опорных школ во многих регионах страны, имели отработанные технологии экспериментальной проверки (апробации) новых учебников, штат опытных учителей-методистов и экспериментаторов. В издательстве «Просвещение» действовала лаборатория «Школьный

учебник», разрабатывавшая теоретические основы и прикладные аспекты учебного книгоиздания и дизайна учебной книги.

В упомянутом исследовании 1993 года справедливо отмечалось, что в СССР существовала жестко иерархически организованная, и, следовательно, в тех условиях высоко эффективная система организации оптовой книжной торговли. «Распределение книг полностью обеспечивалось государством через сложную систему оптовиков, возглавляемую «Союзкнигой». Она осуществляла поставки литературы национальным оптовикам во все союзные республики, которые в свою очередь занимались ее распространением на уровне городов и областей. Оптовика городов и областей контролировали магазины розничной торговли в подотчетных им зонах»².

Создание, издание и доставка учебной литературы финансировались из бюджета Союза ССР, но в конечном счете расходы, связанные с обеспечением учеников школ учебниками и учебными пособиями, несли бюджеты областного уровня, которые формировали заказ по числу и наименованиям и оплачивали поступившие книги.

Заказ учебной литературы на каждый учебный год начинал формироваться за два года до его начала. Методологической базой для определения потребности в книгах служил расчетный контингент учащихся. Точность заказа приближалась к 98% фактической потребности, органы управления образованием и школы, как правило, располагали резервами, позволявшими непосредственно на местах компенсировать возникающие расхождения. Одновременно с централизованным расчетом потребностей отдельные школы представляли в районные органы образования свой заказ на учебную литературу, что позволяло учитывать конкретные условия учебных заведений. В то же время высокая централизация, использование административных методов выполнения заказов школ на учебную литературу вызывали постоянные сбои в обеспечении учащихся книгами, неоправданно усложняли замену ут-

² Исследование книжно-информационного сектора Российской Федерации // А. Бакен, К. Деннинг, Т. Рид, 1993.

раченных изданий и порождали тенденцию к закреплению в учебном процессе устаревших учебников и пособий.

Профессиональная подготовка и переподготовка специалистов издательств, прежде всего редакторского персонала, в советский период также осуществлялась централизованно и носила единообразный характер. Как правило, персонал редакций подбирался из числа специалистов в данной области знаний (обычно учителей-предметников), которые направлялись на весьма продолжительные редакторские курсы. В дальнейшем редакторы повышали свою квалификацию на трехмесячных курсах с периодичностью один раз в шесть лет.

Авторы учебных изданий для общеобразовательной школы участвовали во всех стадиях многолетней экспериментальной отработки новых пособий в учебном процессе школ, а также редакционно-издательской подготовки к выпуску массовых тиражей. Своеобразие этой работы и ее локализация в экспериментальных школах способствовали формированию весьма немногочисленного круга профессиональных авторов изданий для общеобразовательной школы.

Система и практика создания учебных изданий функционировали таким образом, что как бы автоматически достигалась унификация учебных изданий с точки зрения способа изложения учебного материала, лексики, стилистики, композиции, иллюстративного ряда. В методическом отношении учебники были строго ориентированы на классно-урочную систему обучения и авторитарный стиль преподавания. Стилистика изложения фактически исключала разнообразие трактовок одной и той же темы.

Что касается содержания учебных изданий, то оно было полностью подчинено политико-идеологическим установкам советской версии марксизма. Идеологизация учебного материала обуславливала тенденциозную интерпретацию фактов, явлений и закономерностей в области истории, экономики, права, литературы, искусства и даже в сфере точных и естественных наук. В силу этого учебные издания, прежде всего гуманитарного цикла, не всегда отражали современное состояние науки и культуры, равно как и признанные в стране достижения

в области педагогики и психологии среднего образования, рассчитанные на развитие личности обучаемых.

Оправдан вывод, что сложившаяся в советский период система обеспечения школ учебными изданиями носила консервативный, охранительный характер и решала задачи обучения и воспитания конформистов, пассивных исполнителей с зауженными возможностями самостоятельного критического мышления. Это не могло не сказываться на развитии общего среднего образования, на его научном и методическом уровне. В равной мере консерватизм учебного книгоиздания стал тормозом на пути перехода СССР от индустриальной стадии развития к информационному обществу.

Названные и другие консервативно-охранительные особенности, заложенные в основу устоявшейся системы книгообеспечения школ, стали острее, чем когда-либо прежде, осознаваться во второй половине 1980-х годов, когда в педагогической среде наметилась тенденция к переосмыслению ценностей, целей и задач общего среднего образования. Именно в этот период видными деятелями образования, педагогами-новаторами, представителями демократических общественных сил был сделан вывод о том, что отличительная для СССР практика обучения и воспитания новых поколений, а следовательно и обслуживавшая ее система книгообеспечения учебных заведений, несовместима с развитием школы как одного из ключевых демократических институтов гражданского общества.

Период максимального подъема общественно-педагогического движения совпал по времени с противостоянием российского и союзного руководств. На этом фоне летом 1990 года Правительством РСФСР была осуществлена реорганизация Министерства образования, резко сокращены средства, перечисляемые в союзный бюджет, а часть высвобожденных ресурсов направлена на социальные нужды в том числе и на развитие учебного книгоиздания. В 1990, 1991 и даже в 1992 годах издание учебной литературы для школ и ее доставка на места были в полном объеме оплачены из федерального бюджета. Однако в резко меняющихся социально-экономических условиях эта схема уже переставала работать. В 1992 году большая часть

тиража учебников, оплаченного из федерального бюджета и отгруженного в регионы, уже не достигла школ, а попала на рынок, где реализовалась по завышенным ценам.

Смена государственно-политического и социально-экономического устройства страны на рубеже 1991–1992 годов ускорила трансформацию общеобразовательной школы. Новое понимание ее общественной миссии было закреплено в принятом в 1992 году Законе Российской Федерации «Об образовании». Под влиянием изменений в законодательстве и в общественной жизни среднее образование начало приобретать вариативный характер, в деятельности педагогов усилились творческие начала, стали возникать общеобразовательные учебные заведения, альтернативные традиционной массовой школе, – разнообразные гимназии и лицеи, потребностям которых уже не отвечали стремительно устаревавшие учебники, созданные в советский период.

Совокупность политических, экономических и собственно образовательных факторов обусловила разрушение государственного монополизма в учебном книгоиздании. С одной стороны, в силу инфляции, несвоевременной оплаты учебной литературы, издававшейся по государственному заказу, издательство «Просвещение» испытывало недостаток оборотных средств, что приводило к сокращению тиражей (с 1989 по 1993 год оно составило 17%). С другой стороны, и частные издательства, возникновение которых также относится к этому времени, также сталкивались с целым рядом специфических трудностей. Авторы доклада³, отметив, что низкий платежеспособный спрос не позволяет увеличивать продажную цену издания (в том числе с учетом фактора риска), выделили ряд новых видов издержек, которые отсутствовали в условиях планового хозяйства: необходимость маркетинга рынка вследствие коллапса системы книгораспространения, необходимость хранения тиражей на складах, большая продолжительность периода оборота капиталов в учебном книгоиздании в условиях высокой инфляции и дорогих кредитов. Ситуация усугубля-

³ Исследование книжно-информационного сектора Российской Федерации // А. Бакен, К. Деннинг, Т. Рид, 1993.

лась тем, что федеральные бюджетные субсидии (через Минобразования России) получало только издательство «Просвещение».

Кроме того, крайне несовершенная система заказов, построенная на ручной обработке информации (поскольку компьютеров в массовой практике издательств еще не было), позволяла собирать заказы не менее чем за два года то тиража, что в условиях гиперинфляции превращало их финансовую деятельность в зону повышенного риска.

Неудивительно, что при таких обстоятельствах большинство новых частных издательств просто отказывалось от выпуска учебной литературы в пользу книг массового спроса, обещавших быстрый коммерческий успех.

И тем не менее некоторые частные издательства весьма решительно брались за выпуск школьных учебников, причем лучшим из них сопутствовал значительный успех. В частности, он был обусловлен и тем обстоятельством, что многие из этих учебных изданий были подготовлены еще в рамках конкурса, проводившегося Министерством просвещения СССР в 1986 году (математика, физика, химия, биология). Сыграло свою роль и кардинальное обновление содержания учебного материала и трактовок ключевых событий в учебниках по истории, а также создание учебников по географии России, заменивших учебные издания по географии СССР. Между тем ряд частных издательств, не желая идти на риск создания новых учебников, предпочитали «работать наверняка», переманивая авторов из «Просвещения» и предлагая им просто «обновлять» свои учебники.

Наряду с качественными изданиями под воздействием рыночной конъюнктуры вновь созданные издательства во множестве выпустили в свет слабые в методическом и содержательном отношении книги, лишь имитировавшие полноценные учебники – имеются в виду разного рода пересказы отечественной истории, «решебники» задач по математике и физике, сборники сочинений и др. В условиях нехватки современной учебной литературы, отвечающей духу времени, и эйфории некоторых неискушенных учителей некоторые из суррогатных изданий достигали на какое-то время школьных парт. Одновременное разрушение системы централизованной доставки

учебной литературы породило трудности в приобретении качественных учебных изданий на местах, создало предпосылки для развития посредничества и роста цен на школьные учебники. Педагоги, школьники и их родители ощутили первые отрицательные последствия стихийного становления рынка учебных изданий.

При этом важно учитывать, что перемены в системе образования происходили в период «шоковой терапии», резкого обнищания населения и распада прежних управленческих и экономических связей между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. В условиях нараставшего экономического кризиса, гиперинфляции и острого недостатка бюджетных средств патерналистская и популистская политика в области учебного книгоиздания стала решительно невозможной. Убедительной иллюстрацией такого рода может служить «тупиковость» проекта «Культурная инициатива», финансировавшаяся фондом Сороса. Книги, изданные в рамках этого проекта, не стали учебниками и не оправдали возлагавшихся на них надежд. Даже то обстоятельство, что все эти книги выходили с грифом «Бесплатно», они не стали востребованы школами и в значительной части оказались на стихийном книжном рынке.

В докладе 1993 года отмечалось: «Финансовые сложности, испытываемые учреждениями на федеральном, областном и городском уровнях, вызвали к жизни дискуссию о целесообразности отмены субсидий на школьные учебники и перекладывания расходов на их приобретение непосредственно на плечи родителей. Несмотря на то, что многие из них готовы идти на жертвы, чтобы дать детям образование, трудно усомниться в том, что осуществление подобной политики может привести к значительному неравенству в обеспеченности учебниками и особенно больно ударит по сельским и отдаленным районам, где цена учебника существенно увеличивается из-за сильно возросшей стоимости доставки. Нет также сомнений в том, что подобный переход создаст серьезные материальные сложности для многих семей, что система сбыта учебников окончательно разрушится и станет гораздо более непредсказуемой. Фактор непредсказуемости ударит по местной оптовой и розничной торговле, обеспечивающей сбыт опреде-

ленного количества книг. Это же в свою очередь делает невозможными инвестиции в разработку и производство новых и альтернативных учебников».

Из того же принципа исходили и авторы нового Закона «Об образовании», а также действовавших в тот период подзаконных нормативных актов, которые не просто сохраняли бесплатность общего среднего образования, но и предусматривали обеспечение школьников учебниками за счет государства.

В создавшихся условиях федеральные органы исполнительной власти предприняли попытку переложить обязанность обеспечения школ учебниками на субъекты Российской Федерации. Однако более 70 из них и без того имели дотационные бюджеты, что, как очевидно, исключило полноценное выполнение ими возложенных на них дополнительных обязательств. Противоречивый характер мер, принимаемых органами власти и управления в центре и на местах, их, как правило, неудовлетворительная эффективность выявили неспособность государства решать проблемы книгообеспечения школ прежними административными методами.

В большинстве субъектов Российской Федерации потребности общеобразовательных учреждений в учебной литературе в должном объеме не удовлетворялись с 1992/1993 учебного года. К середине 1990-х годов фактическая обеспеченность части школ рекомендованными учебными изданиями снизилась до 25–50% потребности. Ученикам приходилось довольствоваться учебной литературой, сохранившейся в школьных библиотеках с советского периода и устаревшей не только физически, но и морально. По многим вновь вводимым предметам, а также по предметам, содержание которых подверглось коренному пересмотру, учебников не было вообще.

Падали и тиражи учебных изданий. Если в 1992 году, по данным Российской книжной палаты, издания для общеобразовательной школы вышли суммарным тиражом 189,6 млн экземпляров, то в 1993 году – 124,0; в 1994 году – 99,6; в 1995 году – 133,4; в 1996 году – 100,5; в 1997 году – 101,6 и, наконец, в 1998 году – 88,9 млн экземпляров, что вылилось уже в острый дефицит учебных книг.

Однако в тот же самый период шел, как уже отмечалось, параллельный процесс возникновения новых частных издательств, которые постепенно уже начинали поставлять на рынок учебной литературы свою продукцию. Получили развитие книготорговые организации, специализирующиеся на учебных изданиях для общеобразовательной школы. Закупка учебников стала осуществляться за счет финансовых средств субъектов Российской Федерации и родителей. Учебное книгоиздание мало-помалу превращалось в привлекательный объект для инвестиций.

Этому способствовал и ряд мер, предпринятых Минобразованием России и направленных на становление рынка учебной литературы и его регулирование. В частности, в интересах сохранения единого образовательного пространства и реализации на практике федерального компонента государственных образовательных стандартов в 1996/1997 учебном году был подготовлен Федеральный перечень учебников. Из него видно, что в отдельных предметных областях оставались не обеспеченные учебниками лакуны, не были разработаны преемственные, содержательно и методически взаимосвязанные линии учебников, реализующие единый психолого-педагогический подход к изучению конкретного предмета в течение всего периода его преподавания на данной ступени школы. Отчасти это было следствием слабой работы федеральных органов управления, равно как и отсутствия у них опыта деятельности в условиях рынка.

Итак, объективная социально-экономическая и политическая ситуация в России во многом предопределила магистральный путь решения возникших институциональных и экономических противоречий в деле обеспечения учебниками общеобразовательных школ – создание социально ориентированного рынка учебной литературы. В то же время стихийный характер экспансии рыночных отношений в сферу учебного книгоиздания и книготорговли вызывал неоправданные экономические и социальные издержки и противоречия, сдерживал реформирование системы образования в целом. Ситуация осложнялась и тем, что время для эволюционной трансформации ранее существовавшей системы комплектования учебной литературой школ было безнадежно упущено. Прежняя система книгообеспечения школьников уже не действовала, но сам

факт существования ее рудиментов препятствовал нормальному развитию рыночных отношений в рассматриваемой сфере. Все более настоятельный характер приобретала задача целенаправленного регулирования процессов, определяющих становление рынка учебной литературы, в соответствии со стратегией реформирования общего среднего образования в Российской Федерации.

На основе исследований, а также обобщения экспертных оценок ситуации в учебном книгоиздании были определены ключевые проблемы, решение которых играло основополагающую роль в переводе этого сегмента книжного рынка на рыночный путь развития.

В числе этих проблем следует назвать *отсутствие необходимых финансовых рычагов и неготовность аппарата управления общим средним образованием рационально и эффективно влиять на учебное книгоиздание в условиях перехода к рынку*. Насущный характер данной проблемы в середине 1990-х годов подтверждается результатами опроса директоров и учителей школ, проведенного при подготовке настоящего отчета. Большинство опрошенных считают (приложения 5, 6), что система и практика работы государственных органов управления образованием в области учебного книгоиздания за минувшие годы существенно улучшилась, тогда как в рассматриваемый период допускалось немало ошибок, просчетов, нерациональных решений, не учитывавших реальных условий, особенностей рыночной среды, в которой реально действовали учреждения образования, их руководители, педагоги, школьники и их семьи.

Сохраняла свою остроту и проблема *сверхмонополизации учебного книгоиздания и книгораспространения*. В этих сферах абсолютно доминировали соответственно издательство «Просвещение» и «Роскнига». Эти государственные предприятия охватывали свыше двух третей работ и услуг по выпуску и доставке учебников и учебных пособий для общеобразовательных школ и, следовательно, определяли цены, ассортимент и критерии качества своей собственной работы. Именно монополизм, по мнению руководителей независимых учебно-педагогических издательств, опрошенных в ходе подготовки настоящего отчета, выделялся среди наиболее влиятельных

факторов, тормозивших в середине 1990-х годов становление рынка учебных изданий.

Проблему сверхмонополизации усугубляли *слабые стороны работы, недостаток знаний и опыта у персонала вновь созданных учебно-педагогических издательств*. В большинстве из них сотрудники не обладали необходимой профессиональной подготовкой для издания и продвижения учебной литературы. Неудовлетворительно были поставлены финансовый менеджмент и маркетинг, отсутствовали собственные оборотные средства. Новые учебно-педагогические издательства, как признавали и их руководители, в середине 1990-х годов не располагали перспективным редакционно-издательским портфелем, в их деятельности преобладала не четкая ориентация на потребности школ и учащихся, а импровизация в отборе, выпуске и распространении отдельных книг. Это и определило не вполне удовлетворительное качество многих учебных изданий, выпущенных негосударственными издательствами.

Развитие рыночных отношений в сфере учебного книгоиздания сдерживалось недостатком авторов, располагающих знаниями, необходимыми для создания учебных книг по предметам общеобразовательной школы. Это обстоятельство особо выделили в числе факторов, отрицательно сказывавшихся на деятельности новых учебно-педагогических издательств в середине 1990-х годов, опрошенные в 2004 году руководители издательств негосударственного сектора. Поясняя ситуацию того периода, они отмечали, что большинство авторов, участвовавших в создании учебных изданий в советский период, сохраняли долгосрочные договорные отношения с издательством «Просвещение», которому, как тогда казалось, не было серьезной альтернативы. Новые авторы, не имевшие опыта методической отработки учебных изданий в учебном процессе, зачастую представляли рукописи, которые были несовместимы с другими книгами по предмету, а также с устоявшейся методикой обучения.

Следует сказать и о том, что к середине 1990-х годов наметилась *тенденция к снижению объективности экспертизы учебных изданий*. Эту функцию традиционно выполнял Федеральный экспертный совет (ФЭС) Минпроса РСФСР, а затем и

Минобразования России, в состав которого входили учителя и методисты – специалисты по учебным предметам, вузовские работники соответствующих областей знания, ученые Российской академии наук и Российской академии образования. В условиях полной государственной монополии в сфере учебного книгоиздания и отсутствия вариативности, а следовательно, и отсутствия конфликта интересов и оснований для лоббирования того или иного учебника, деятельность ФЭС не вызывала существенных нареканий. Однако в новых условиях эта внешне демократическая («общественная»), а в действительности полностью бюрократизированная на тот момент организация, непосредственно подчиненная одному из структурных подразделений Министерства образования и возглавлявшаяся лично федеральным министром, стала не только ареной ожесточенной борьбы, но и фокусом экономических интересов издательств, прежде всего частных. Получение положительных заключений нередко зависело не столько от объективных качеств рукописей, сколько от «личных взаимоотношений» заинтересованных сторон. Почву для этого создавало отсутствие ясной нормативной базы, гарантирующей независимость экспертизы. Кроме того, у аппарата управления образованием Российской Федерации до 1992 года не было опыта экспертизы учебников истории, обществоведения, географии, всех естественнонаучных предметов.

И, наконец, развитие рынка учебной литературы сдерживалось *недостатком объективной информации*, отвечающей общепринятой системе описания учебных изданий, что усугублялось избытком неупорядоченных, зачастую искаженных в рекламных целях сведений о новых учебных книгах. В силу этого органы управления образованием субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, сами школы и их библиотеки утратили ориентиры, позволяющие обоснованно формировать заказ на учебную литературу. Отсутствие таких ориентиров не могло не сказаться на качестве образования. Специалисты и общественность с тревогой отмечали случаи появления в школах некачественных учебников и значительного рассогласования содержания учебников, обязанных в соответствии с образовательной программой обеспечивать преемственность.

Недостаток достоверных источников информации о новых книгах оказал негативное влияние на практику ценообразования на учебную литературу. Отсутствие у покупателей доступа к данным об издательских ценах на книги позволяло перекупщикам в отдельных случаях повышать их в несколько раз. По сведениям за 1996–1997 годы, за Уралом цены на учебники для школ были в среднем в 2–2,5 раза выше, чем в европейской части России, а доля литературы, рекомендованной Минобразованием России, составляла в общем массиве предлагаемых книг на 20–30% меньше, чем в центральной части страны. Нередко даже внутри одного региона цены на учебники отличались в 2–3 раза⁴.

Таким образом, к моменту завершения комплекса работ по обоснованию займа Международного банка реконструкции и развития именно обеспечение учебной литературой учащихся общеобразовательных школ вошло в число тех кризисных звеньев системы образования, которые в первую очередь требовали проведения глубоких реформ. С учетом этого Правительство Российской Федерации приняло логичное, оправданное реальной ситуацией решение – направить часть средств займа именно на становление инфраструктуры рынка учебной литературы в связи с ее исключительной важностью для будущего общеобразовательной школы и страны в целом.

Определяя конкретные цели, достижение которых должно обеспечить эффективное использование средств займа, Правительство России, Министерство образования, другие заинтересованные министерства и ведомства исходили из того, что в условиях формирования демократической системы образования в такой огромной стране, как Россия, школьный учебник превратился едва ли не в решающий инструмент, обеспечивающий надлежащий уровень образования, равно как и сохранение единого образовательного пространства. Тем более что в ходе обновления содержания общего образования выявилась необходимость существенного пересмотра, обновления и дополнения ранее сложившегося корпуса учебной литературы.

⁴ *Осетрова Н.В., Смирнов А.И., Осин А.В.* Книга и электронные средства в образовании. М.: Издательский сервис, Логос, 2002. С. 14.

2

Становление рынка учебной литературы

У. У.

оль Ко и курса НФПК в становлении

рынка учебной литературы

В большинстве стран с традиционно развитым рынком учебного книгоиздания процессы создания и внедрения в практику образования новых поколений учебников не сопряжены, как правило, с объявлением общенациональных конкурсов. Заинтересованные издательства, изучив конъюнктуру, сами находят авторов, разрабатывают требуемые системе образования учебники и издают их на свой страх и риск.

Реформирование общего среднего образования в соответствии с новыми государственно-политическими и социально-экономическими реалиями, равно как и изменившимися потребностями личности и общества, потребовало глубокого переосмысления содержания и методики изучения большинства предметов и, следовательно, кардинального обновления корпуса учебных изданий для общеобразовательной школы.

В силу смены ценностных и концептуальных оснований учебно-воспитательного процесса разработка новой учебной литературы не могла быть обеспечена только в рамках ранее сложившихся традиций и подходов. Необходимо было создать условия, стимулирующие авторов и издателей к выходу за пределы устоявшихся клише. С этой целью под эгидой Министерства образования Российской Федерации было организовано проведение Конкурса на создание нового поколения учебной литературы, итоги которого представлены в настоящем разделе.

Важно отметить, что структура и содержание Конкурса отличались рядом инновационных черт, сочетание которых сделало его уникальным не только для России, но и, по мнению многих зарубежных экспертов, для международной практики в этой области. Речь идет о фактическом объединении в одном Конкурсе нескольких относительно самостоятельных, но внутренне тесно связанных между собою проектов. Среди них: конкурс авторов и конкурс издательств; подготовка авторами учебных материалов с одновременным их (авторов) обучением; издание учебников-победителей и их продвижение.

Конкурсы учебников, проводимые по региональным и другим программам МБРР (Азербайджан, Албания, Армения, Грузия, Киргизстан, Молдова, Румыния, Таджикистан, Турция), значительно отличаются от конкурса в рамках ИПРО в России. Самым значительным отличием является то, что участниками конкурсов являются не авторы, а издательства. Конкурсы часто связаны с введением новых учебных программ. В зависимости от величины спроса на рынке и размера финансирования могут быть востребованы один или несколько альтернативных учебников по каждому предмету для каждой ступени обучения. Заемщик готовит документацию на участие в конкурсе, в которой должны быть четко указаны требования к потенциальным участникам конкурса. Издательства определяют своих авторов и представляют на рассмотрение резюме всего объема работы, часть рукописи, образцы макета полос, включающие текст и иллюстрации, и одноцветный макет всей книги на бумажном носителе.

Данные компоненты, представленные участниками конкурса, оцениваются по параметрам качества содержания и изложения материала, а также стоимости. Критерии и принципы весового оценивания должны быть известны всем участникам конкурса. Победитель или победители конкурса получают контракты на полную разработку издания, и этот процесс контролируется теми же экспертами, которые первоначально оценивали заявки на конкурс. В случае наличия альтернативных учебников допускается определение трех и более победителей. Финансирование проекта должно быть достаточным для выпуска тиражей, обеспечивающих всех учащих новыми

учебниками. Эти средства предоставляются безвозмездно или предлагается софинансирование. Допускается поступление части тиража в свободную продажу.

2.1. Обновление и расширение Федерального перечня учебников

Формирование системы преемственных предметно-методических линий по учебным предметам и целостных комплектов учебников

С известной долей условности можно считать, что за счет использования единообразных технологий создания и издания учебных книг весь корпус учебной литературы для общеобразовательной школы советского периода составлял своего рода единый учебно-методический комплект.

Переход к вариативному преподаванию общеобразовательных предметов и издание учебников, подготовленных на основе авторских учебных программ, не могли не вызвать нарушений межпредметных связей между учебными изданиями. Рассогласования в межпредметных связях возникли как по горизонтали (имеются в виду учебники одного года обучения), так и по вертикали (речь идет об учебниках по одному предмету, следующих друг за другом в последовательности лет обучения).

В свою очередь, это остро поставило вопрос об обеспечении целостности предметно-методических линий, понимаемых как совокупность учебников, обеспечивающая преемственность изучения конкретного предмета на определенной ступени среднего образования. Известно, что целостность предметно-методической линии основана на общем подходе к определению целей обучения и принципов отбора содержания учебного материала¹. Поэтому одним из показателей сложив-

¹ См. Проблемы формирования нового поколения учебных изданий» / Акулова О.В., Бакушина А.Н., Конасова Н.Ю. и др.; Под ред. О.Е. Лебедева. М.: ЗАО «МТО ХОЛДИНГ», 2004.

шейся системы вариативного учебного книгоиздания является формирование предметно-методических линий в каждой предметной области.

Изложенное можно проиллюстрировать на примере двух предметных областей: «Окружающий мир» в начальной школе и «Биология» в основной и старшей школе (прил. 5 и 6). Точкой отсчета выбран 1990 год – канун радикальных перемен в политике учебного книгоиздания. Тогда по каждому из предметов использовался один (максимум два) учебник, представлявший собой, как правило, переиздание стабильной учебной книги, хорошо знакомой педагогам.

Переход к вариативному изучению указанных предметов на первых порах привел к стихийному росту числа наименований изданной по ним учебной литературы, порой созданной случайными авторами, слабо связанными с общеобразовательной школой. Это явление было воспринято специалистами органов управления учебными заведениями и учителями школ как угроза разрушения единого образовательного пространства страны. С целью его сохранения в 1995 году Минобразования России своим приказом сформировало Федеральный комплект учебников на 1996/1997 учебный год. Несмотря на отсутствие содержательных критериев отбора учебных изданий для включения в Федеральный комплект (в дальнейшем – Федеральный перечень), этот документ закрепился в практике.

Динамика увеличения числа учебных изданий, содержащихся в Федеральном перечне, характеризуется следующими данными: в 1996/1997 учебном году – 341; в 1997/1998 – 737, в 1998/1999 – 945, в 1999/2000 – 1152, в 2001/2002 – 1192 и в 2002/2003 учебном году – 1211 учебных изданий. Расширение Федерального перечня сопровождалось обновлением корпуса учебной литературы и резким уменьшением числа наименований переиздаваемой учебной литературы, созданной в советский период.

Однако совокупность учебных изданий, вошедших в Федеральный перечень, не представляла собой целостной системы. В отдельных предметных областях сохранялись лакуны, не обеспеченные учебниками; не были созданы преемственно связанные предметно-методические линии учебников одного ав-

