

БАЗОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ О ВНЕДРЕНИИ СХЕМЫ ПО АРЕНДЕ УЧЕБНИКОВ

ЗАКАЗЧИК:
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



ИСПОЛНИТЕЛИ:
**КОНСОРЦИУМ КОМПАНИЙ: ОСОО ERFOLG CONSULT, АГЕНТСТВО EDNET,
ФПОИ**

ЯНВАРЬ, 2017

Список сокращений

ВП	временный порядок взимания арендной платы за пользование учебниками в школах
ГорУО	Городское управление образования
КАО	Кыргызская Академия Образования
КР	Кыргызская Республика
МОН КР	Министерство образования и науки Кыргызской Республики

Содержание

I. МЕТОДОЛОГИЯ	4
II. Введение	7
III. Резюме	7
IV. Предпосылки к внедрению схемы аренды учебников в школах, а также текущая ситуация по вопросу обеспечения учебниками школ	11
V. Описание предлагаемой схемы аренды учебников	15
VI. Финансовые аспекты внедрения схемы аренды учебников	17
VII. Отношение заинтересованных сторон к схеме аренды учебников и дополнения к временному порядку взимания арендной платы за пользование учебниками в школах	27
VIII. Выводы и рекомендации	43
IX. Список использованных материалов	47

I. МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящее исследование является базовым замером текущего положения по схеме аренды учебников по стране. Базовое исследование проводится для того, чтобы оценить исходную ситуацию в школах относительно использования школьных учебников и результаты внедрения схемы аренды учебников.

Цель исследования: выявить эффективность схемы аренды учебников и выработать наиболее приемлемый подход к внедрению аренды учебников в соответствии с социально-экономическими условиями в школах и ее бенефициаров.

Основные задачи исследования:

- изучить существующий процесс использования школьных учебников,
- исследовать финансовые возможности государства и родителей финансировать схему аренды учебников,
- представить отношение родителей и школьной администрации относительно предлагаемой схемы аренды учебников,
- оценить процедуры аренды учебников с точки зрения прозрачности, удобства и эффективности подхода.

Методы исследования

Кабинетный анализ: обзор и анализ вторичных данных, явился основным методом, который стал базой для разработки инструментариев и написания настоящего отчета.

Были использованы следующие источники: международный опыт, источники Интернета, отчеты по проведенным исследованиям, проведенные оценки, публикации и статьи, опыт кыргызских школ, которые самостоятельно начали внедрение схемы аренды учебников и т.д.

Количественный метод:

- 326 личных интервью с родителями учеников 1-4 классов, где схема аренды не внедрена
- 50 личных интервью с родителями учеников 1-4 классов, где схема аренды учебников внедрена на частной основе. Данная группа принимала участие в опросе, как пилотная группа по схеме аренды.

Данный метод является основным для получения количественных данных от респондентов. Количественные данные обрабатываются в обобщенном виде и отражаются в отчете в процентном или количественном соотношении.

Целевая группа: родители учеников 1-4 классов

Выборка:

- **Выборка школ без схемы аренды учебников.** Список 35 школ, без схемы аренды учебников со всех областей был предоставлен Заказчиком. В каждой школе опрашивалось по 9-10 родителей учеников 1-4 классов. Согласно пожеланию Заказчика основной опрос проводился в школах пилотного Жайыльского района Чуйской области. В сентябре месяце 2016 года в ряде школ данного района уже были проведены информационные кампании среди всех заинтересованных лиц

(администрация школы, районные отделения, родители, библиотекари). Следующее количество школ было отобрано в каждой области и количество респондентов в них:

№	Область	Количество школ	Количество респондентов
1	Бишкек	3	40
2	Чуйская область	16	152
3	Нарынская область	3	34
4	Иссык-Кульская область	1	10
5	Таласская область	3	30
6	Ошская область	2	20
7	Жалал-Абадская область	3	30
8	Баткенская область	1	10
ИТОГО		35	326

По первоначальной методологии в школах, где схема аренды учебников не работает, планировалось опросить 300 родителей учеников 1-4 классов. Но в процессе полевых работ, те школы, в которых предполагали, что схема аренды работает, оказывались теми, где эта схема не работает. В связи с этим интервьюеры проводили опрос по анкете без схемы аренды в подобных школах. За счет этого фактора выборка опроса немного увеличилась и составила 326 родителей из запланированных 300.

- Выборка школ со схемой аренды учебников. Предполагалось, что 4 школы Кыргызстана используют схему аренды учебников (2 в Бишкеке, 1 в Чуйской области и 1 в Нарыне), где планировали опросить по 10-13 родителей. Но в процессе полевых работ 2 школы не подтвердили наличие данной схемы и опрос был проведен среди родителей только двух школ 1 в Бишкеке и 1 в Чуйской области. Следующее количество родителей учеников 1-4 классов в этих школах было опрошено:

№	Область	Количество респондентов
1	Бишкек (АФМШЛ 61)	29
2	Чуйская область, Сокулукский район (Школа №1 в Шопокова)	21
ИТОГО		50

Ограничения: В рамках проведения полевых работ по данному исследованию, возникали следующие трудности:

- ✓ полевые работы были затруднены тем, что проводились в зимний период времени, а также в период эпидемии гриппа. Поэтому в процессе проведения полевых работ некоторые школы были закрыты на карантин, в связи с чем сроки окончания полевых работ были продлены и завершены позже планируемого срока.
- ✓ Директора и завучи некоторых школ с большим трудом шли на контакт, даже с учетом, что им было предоставлено официальное письмо от Министерства образования и науки Кыргызской Республики о проведении исследования, но все же после некоторых переговоров удавалось брать интервью.
- ✓ В одной из школ по ряду причин, администрация школы отказывалась от проведения интервью с родителями, объясняя это тем, что нужно только разрешение директора, который отсутствовал неопределенный период времени. В связи с этим интервьюеру пришлось несмотря на отказ администрации, опросить родителей, без их ведома.

Качественный метод:

- 40 ГИ среди следующих респондентов:
 - Представители МОН КР – 5 респондентов

- Представитель Центрального Казначейства – 1 респондент
- Представитель Жогорку Кенеш - 1 респондент
- Представители Городского методического совета – 2 респондента
- Представители КАО – 3 респондента
- Администрация школ или библиотекари школ, где проводился количественный этап опроса – 22 респондента

Качественный метод используется для получения более глубокой информации на заданную тему. В связи с этим интервью берется у всех возможных заинтересованных лиц, кто может дать конкретные ответы на заданную тему.

Ограничения:

- В связи с повышенной занятостью представителей министерств и других государственных ведомств, было трудно назначить интервью в сжатые сроки. Также не все рекомендуемые лица подтверждали, что могут компетентно ответить на заданную тему, в связи с этим методом снежного кома искали других подходящих респондентов.
- Один из сотрудников школы отказывался давать интервью по ряду причин, только после длительных переговоров с трудом было получено согласие.

Инструментарии: все инструментарии были разработаны членами консорциума, проверены и утверждены Заказчиком. Инструментарии были переведены и использованы на 2 языках (русский и кыргызский).

Обработка данных: Все анкеты по количественному методу были введены в базу в формате SPSS для дальнейшей чистки и обработки. Все данные качественного метода (глубинные интервью, фокус-группы) были расшифрованы в формат Word и переданы аналитикам.

График проведения полевых работ:

Этапы работ	Период
1. Разработка инструментариев, согласование и утверждение с Клиентом,	2-18 ноября, 2016г.
2. Подготовка к полевым работам: тренинговые материалы для супервайзеров и интервьюеров, тираж анкет, проведение тренингов для супервайзеров и интервьюеров в регионах и т.д.	19-23 ноября, 2016г.
3. Сбор данных (полевые работы), проведение глубинных интервью	24 ноября – 17 декабря, 2016г.
4. Контроль, чистка данных, табуляция, расшифровка аудиозаписей. Обработка данных и передача для анализа	18-26 декабря, 2016г.

II. Введение

Министерство образования и науки Кыргызской Республики при поддержке Азиатского банка развития в рамках Проекта «Программа развития сектора: Укрепление системы образования» проводит ряд исследований в области школьного образования, для реализации которых был отобран консорциум компаний, в который вошли OcoOErfoIgcConsult, Агентство по гарантии качества в сфере образования EdNet и Фонд Поддержки Образовательных Инициатив (ФПОИ).

Настоящее исследование посвящено теме внедрения схемы аренды учебников в школах Кыргызстана и осуществлено в период ноябрь 2016 – январь 2017гг.

Результаты исследования предоставлены МОН КР для дальнейшего использования в целях развития системы школьного образования.

III. Резюме

Проблема обеспеченности учебниками школ республики заключается в отсутствии полноценного пополнения учебного фонда школьных библиотек, отсутствии финансовых ресурсов для приобретения полного комплекта изданий 1-11 классов для каждой образовательной организации. На сегодняшний день в условиях ограниченности государственного бюджета введение фонда аренды учебников является одним из наиболее оптимальных решений, которое могло бы способствовать решению сложившейся ситуации. Необходимо отметить, что данная практика для Кыргызской Республики не нова – схема работала и ранее.

Впервые в стране система аренды учебников была введена в 1996 году, но по разным причинам в 2005 году был подписан Закон о бюджете Кыргызской Республики на 2006 год, согласно которому было отменено взимание арендной платы. Взамен арендной платы была выделена компенсация по 100 млн сом ежегодно на издание учебников в то время как сегодня для того, чтобы полностью обеспечить наших детей в школах учебниками с 1 по 11 класс, стране необходимо единовременно 600 млн сом: дефицит учебников для четырех языковых групп, по которым осуществляется обучение в Кыргызстане, составляет около 8 млн экземпляров.

С сентября 2016 года в рамках проекта Азиатского Банка Развития согласно приказу МОН КР от 24.08.2016 №1214/1 началось пилотирование механизма аренды учебников 1,3,4 классов в 39 общеобразовательных организациях Жайылского района Чуйской области. Для проведения данной работы был разработан: «Временный порядок взимания арендной платы за пользование учебниками в общеобразовательных организациях Жайылского района Чуйской области на 2016-2017 учебный год», который регулирует всю цепочку жизнедеятельности схемы аренды учебников. Как было выявлено в результате исследования данный порядок взимания арендной платы имеет ряд пробелов.

В целом, исследование показало, что имеется некоторая зависимость готовности родителей платить за аренду учебников от уровня образования, а именно, чем выше

уровень образования у родителей, тем большую сумму они готовы отдать за аренду учебников, но при этом минимально возможные суммы остаются наиболее предпочтительными для родителей с любым уровнем образования. А с увеличением уровня доходов семьи, готовность платить более высокую цену за аренду не возрастает. возможность оплаты минимальной стоимости все равно остается наиболее предпочтительным вне зависимости от уровня доходов и образования родителей учеников. Тем не менее, для респондентов, представляющих школы *без схемы аренды* учебников наиболее приемлемой суммой указывалась в пределах 20-30 сомов, в то время как для опекунов *со схемой аренды* эта сумма варьировалась в пределах 30-40 сом.

92,9% респондентов из школ *без схемы аренды* сталкиваются с финансовыми затруднениями, что может негативно влиять на своевременность и полноту сборов оплаты за аренду учебников. Принимая во внимание большое количество семей с ограниченными финансовыми возможностями, представители школ предлагают альтернативные источники финансирования, которые частично могли бы участвовать во внедрении арендной платы для малообеспеченных семей, такие как использование средств сельских управ, вовлечение попечительских советов или фондов от сбора средств с родителей.

Результаты анкетирования родителей, дети которых учатся в школах, где внедрена арендная плата за учебники, показали, что доминирующее большинство родителей выступают «за» внедрение аренды учебников – так считают 33 родителя. Одновременно 276 родителей (84,7%) школ, где схема аренды отсутствует, отметили, что готовы платить за аренду учебников и только 15,3% выступили против. В то же время результаты глубинных интервью показали, что сотрудники МОН КР не имеют единого мнения по вопросу введения схемы аренды учебников: сотрудники давали неопределенные ответы. Также несколько школ отметили, что родители могут отказаться от учебников, если будет введена схема аренды.

В то же время важно учитывать нагрузку, которую будут дополнительно нести библиотекари по учету выдачи книг и общих итогов по сбору финансовых средств, т.к. в стране много школ, где ставка библиотекаря оплачивается в размере 1000 - 2000 сом. Библиотекари считают, что дополнительную нагрузку, связанную с внедрением арендной схемы, они физически не смогут потянуть, и материально не будут заинтересованы.

Исследование также позволило выявить предпочтения родителей об уровне, на котором собранные за аренду средства должны аккумулироваться, что может говорить о некотором уровне доверия к определенным структурам. Так, большинство из 326 родителей считают, что деньги должны аккумулироваться и держаться на школьном уровне.

Одним из важных вопросов, которые необходимо учесть при разработке схемы аренды учебников – это качество учебников и, соответственно, учесть это при ценообразовании учебников и расчете арендной платы. При существующем подходе к производству учебников ни школы, ни родители поддерживать схему аренду учебников не будут.

Относительно проведения мониторинга обеспеченности школ учебниками и их качества, практически все респонденты глубинных интервью согласились, что

мониторинг обеспеченности школ учебниками должно проводить МОН КР. Результаты исследования также показали, что очень важно в схеме аренды учебников учитывать период пользования учебниками для каждого отдельного предмета, т.к. некоторые предметы требуют более частого обновления, чем другие предметы.

Практически все родители согласились с тем, что нести ответственность за сохранность учебника и его состояние в период пользования им должны будут они.

Периоды сбора урожая также влияют на эффективность работы схемы аренды учебников, т.к. напрямую связаны с оплатой за аренду. Представители школ отмечают, что необходимо рассмотреть вопрос о продлении сроков сбора денег, особенно в сельской местности.

Результаты исследования показали, что введение системы арендной платы за пользование учебниками в общеобразовательных учреждениях во многом поддерживается, но все еще вызывает еще больше вопросов и требует тщательной проработки деталей механизма работы. Так, например, наиболее предпочтительными методами оплаты за аренду учебников были бы путем наличного расчета классному руководителю, либо путем безналичного расчета через банк. Большинство родителей считают, что деньги должны аккумулироваться и сохраняться на школьном уровне.

Одним из важных вопросов, который необходимо учесть при разработке схемы аренды учебников – это качество учебников, т.к. это будет являться одним из основных факторов определения успешности внедрения схемы аренды учебников.

Важно в схеме аренды учебников учитывать период пользования учебниками для каждого отдельного предмета, т.к. содержание некоторых предметов требуют более частого обновления, чем другие предметы по разным причинам и особенно важным вопросом остается принятие во внимание поддержку льготников.

В результате исследования было предложено 17 рекомендаций по улучшению схемы аренды учебников при ее внедрении в республике, в числе которых:

1. Определить единую стоимость аренды за 1 учебник не выше 20 сом вне зависимости от географической расположенности, и при расчете этой стоимости принять во внимание уровни доходов разных областей и районов.
2. При расчете стоимости аренды следует учитывать периоды не только морального (с учетом изменений государственных стандартов и программ), но также и физического износа каждого учебника отдельно: многие учебники приходят в негодность по причине их частого использования. Соответственно это влияет на период обновления каждого учебника отдельно.
3. Организовать группу наблюдателей из числа родителей, директоров школ и библиотекарей для мониторинга целевого использования аккумулированных средств на спец. счете МОН КР в целях повышения прозрачности и доверия к разработанной схеме со стороны общественности. Широко информировать общественность о результатах расходования этих средств.
4. возможность закупа учебников школами самостоятельно, что подразумевает сохранение собранных денег на счету, относящемуся к конкретной школе. При таком подходе, школа будет нести ответственность за качество приобретенных учебников и мониторинг обеспеченности своей школы самостоятельно с дальнейшей подотчетностью МОН КР.

5. Продлить сроки сдачи денег за аренду учебников с учетом завершения полевых работ в регионах.
6. До тех пор, пока оборотный фонд для обеспечения учебниками не сможет полностью покрыть потребности в учебниках в соответствии с новыми учебными планами, предусмотреть выдачу старых учебников без выплаты за них арендной платы.
7. Полностью пересмотреть действующую систему перераспределения учебников по школам в целях повышения качества и количества учебников, необходимых для школ, учитывая потребности каждой из них. Повышение качества работы со школами по распределению учебников и удовлетворение их потребностей должны стать как один из основных результатов эффективности реализации схемы аренды учебников.
8. С родителями необходимо проводить постоянную разъяснительную работу о стоимости аренды за учебники, их ответственности в случае порчи учебников, необходимости проверять состояние учебников у своих детей и в целом о целях введенной схемы аренды учебников. Активная информационная кампания во многом может определить успех реализации арендной платы за пользование учебниками.

IV. Предпосылки к внедрению схемы аренды учебников в школах, а также текущая ситуация по вопросу обеспечения учебниками школ

Кыргызская Республика после приобретения независимости в 1991 году столкнулась с рядом экономических, социальных и политических проблем, и в первую очередь это коснулось образовательной сферы – обеспечение школ необходимой материально-технической и методической базой стало достаточно сложной задачей, требующей финансовых средств, которых на момент приобретения независимости, у государства не было. С 1991 года количество школ в Кыргызстане увеличилось на 26% и сегодня в республике действует 2218 общеобразовательных учреждения, где обучаются 1млн 7тыс 855 школьников с 1-11 класс, с учетом максимальной проектной мощности в 600 тыс. мест¹. Несмотря на то, что в 2016 году 14,9% средств госбюджета было выделено на образование, а это 27,3 млрд сомов², большая часть этих средств тратится на заработную плату учителям, а также другие расходы, среди которых расходы на учебники отсутствуют.

В 2015-2016 учебном году министерством была проведена работа по сбору и обобщению данных статистического отчета «Д-10». Согласно этому отчету на 2016 год в школьных фондах насчитывается 11 695 681 учебник, в том числе для школ с кыргызским языком обучения – 8 260 988 учебников, с русским языком обучения – 2 476 348 учебников, с узбекским языком обучения – 939 494 учебника, с таджикским языком обучения – 18 851 учебник.

С изданием УМК по новому стандарту для 4 классов и допечаткой действующих учебников для других классов к 1.09.2015 года обеспеченность учебниками достигла 79,6%, а учебниками нового поколения (УМК) –25%. Согласно данным МОН КР ежегодно доля обеспеченности учебниками в школе растет, но все еще остается недостаточной (Таблица 1).

В то же время для полного обеспечения школ учебниками необходимо 600 млн. сом, из бюджета выделяется ежегодно только 120 млн.сом³.

Таблица 1. Обеспеченность учебниками общеобразовательных учреждений

№ п/п	Учебный год	Обеспеченность
1	2009-2010 учебный год	58,0%
2	2010-2011 учебный год	62,0%
3	2011-2012 учебный год	63,4%
4	2012-2013 учебный год	70,01 %
5	2013- 2014 учебный год	73,0 %
6	2014-2015 учебный год	75,1 %
7	2015-2016 учебный год	79,6 %

¹ Данные с сайта Министерства Образования и Науки Кыргызской Республики

² <http://kyrtag.kg/society/kyrgyzstan-tratit-15-byudzheta-na-obrazovanie>

³ <http://kutbilim.journalist.kg/2016/05/23/ministerstvo-vedet-bolshuyu-i-planomernuyu-rabotu-po-izdaniyu-uchebnikov/>

Министерство, решая проблемы, бесплатного обеспечения школьников учебниками, проводит работу в трех направлениях:

- 1) привлечение грантовых и донорских средств;
- 2) использование электронных версий учебников в рамках развития открытых образовательных ресурсов (ООР);
- 3) введение фонда аренды учебников. (Информация по выполнению статьи 7 «Закона об образовании» Кыргызской Республики в части «Бесплатность образования для обучающихся реализуется через бюджетное финансирование содержания государственных образовательных организаций, оплату бюджетными средствами покупки образовательных услуг образовательных организаций либо предоставлением государственных образовательных грантов»).

Проблема обеспеченности учебниками школ республики заключается в отсутствии полноценного пополнения учебного фонда школьных библиотек, отсутствии финансовых ресурсов для приобретения полного комплекта изданий 1-11 классов для каждой образовательной организации⁴. Вопрос о разработке механизма по обеспечению школьников учебниками широко обсуждается как на уровне государственных организаций и учреждений, так и на уровне широкой общественности. И в данной связи на сегодняшний день в условиях ограниченности государственного бюджета введение фонда аренды учебников является одним из наиболее оптимальных решений, которое могло бы способствовать решению сложившейся ситуации. Необходимо отметить, что данная практика для Кыргызской Республики не нова – схема работала и ранее.

Впервые в стране система аренды учебников была введена в 1996 году, которая дала возможность аккумулировать средства для замены отслуживших срок книжных экземпляров и разработки новых учебников. Бюджет республики в то время не имел возможности финансирования издания учебников и поэтому с 1997 года на издательские цели были направлены средства кредита Азиатского Банка Развития (АБР). Схема аренды учебников была простой. Международные финансовые институты выделяли первоначальные средства, на которые были закуплены учебники. Эти книги сдавались в аренду родителям учеников. В конце года учебники возвращались и в следующем году снова сдавались в аренду. Через пять-шесть лет учебники списывались. Полученная арендная плата, которая хранилась на счетах каждой школы в утвержденном правительством банке, позволяла купить новую книгу. Таким образом создавался возобновляемый фонд. Теоретически никаких других финансовых средств не требовалось, и проект становился самокупаемым⁵.

Но в 2005 году был подписан Закон о бюджете Кыргызской Республики на 2006 год, согласно которому было отменено взимание арендной платы. Первоначально, данное решение было встречено с одобрением. Однако со следующего года показатель обеспеченности учебниками начал уверенно

⁴ Из справки-обоснования к проекту Постановления Правительства Кыргызской Республики «О мерах по улучшению обеспеченности общеобразовательных организаций республики учебниками», 2013

⁵ <http://www.msn.kg/showwin.php?type=newsportal&id=33375>

снижаться⁶. В то же время одной из главных причин отмены данной системы респондентами отмечается несоответствие Конституции КР, где образование должно быть бесплатным, и, соответственно, предоставление учебников также должно быть бесплатным. Другой причиной называется неэффективность использования аккумулированных средств – у респондентов вызывает сомнение то, на сколько полученные средства использовались по назначению, т.к. реального эффекта от аренды учебников респонденты в период до 2006 года не ощущали.

«Сначала в советское время аренды не было, аренду ввели в 1995 году и аренда себя не оправдала. Когда была аренда учебников деньги мы сдавали на спец.счет в Районный Отдел Образования. Я не знаю доходили ли они или нет, но сдавая деньги мы не получали учебники в течение 2х лет. И потом сразу находилось много блатней хоропроводных. Начинались звонки от вышестоящих руководств с просьбами сделать учебник для чьего-либо сына, при этом, чтобы оплата не проходила в другой школе.

Представитель МОН КР

«Внедрение схемы аренды - для нас это не новость. Схема работала. За аренду собирались денежные средства, они поступали в Министерство образования, но дальше не было никакой отчётности по использованию этих средств».

Представитель КАО

«Я вам сказала, что мы даже учебники не получали. Мы сдавали деньги, но не получали учебники. Это минус. А плюсов я не видела. Ну, были какие-то обновления...мало обновлений совсем этих».

Библиотекарь, школа, Чуйская область

«В одно время было такое, что мы брали деньги за аренду учебников. Но эти деньги могут уходить и на другие нужды».

Завуч школы, Нарынская область

Взамен арендной платы была выделена компенсация по 100 млн сом ежегодно на издание учебников в то время как сегодня для того, чтобы полностью обеспечить наших детей в школах учебниками с 1 по 11 класс, стране необходимо одновременно 600 млн сом⁷: дефицит учебников для четырех языковых групп, по которым осуществляется обучение в Кыргызстане, составляет около 8 млн экземпляров. С 2010 по 2015 год из бюджета на обеспечение школ учебниками было выделено более 450 млн сомов⁸. При этом в связи с обновлением содержания образования и переходом на компетентностный уровень требуется полная замена старых учебников.

⁶ <http://rus.azattyk.org/a/26825330.html>

⁷ <http://kyrtag.kg/news/v-shkolakh-kyrgyzstana-ne-khvataet-bolee-11-8-mln-uchebnikov/>

⁸ <http://kyrtag.kg/society/shkoly-kyrgyzstana-obespecheny-uchebnikami-na-79-ministr>

Как показало исследование, школы по разному решают проблемы нехватки учебников. Так, например, в некоторых школах данный вопрос решается за счет родительских средств/фонда, на которые покупаются учебники в течение определенного периода времени, а затем раздаются бесплатно на годовое пользование ученикам. Повторное введение арендной схемы могло бы высвободить эти средства из родительского фонда для того, чтобы они могли расходовать их на другие нужды школы, в том числе на заработные платы преподавателей. При этом важно учесть недочеты, которые были допущены при аналогичной схеме в стране ранее. В Закон Кыргызской Республики «Об образовании» уже были введены изменения, где разделяется, что образование предоставляется гражданам республики бесплатно, но под образованием подразумевается предоставление образовательной услуги, использование школьного оборудования и инфраструктуры, но пользование учебно-методическими материалами, в частности учебниками – это уже дополнительная услуга, которую необходимо оплачивать, т.к. учебники выступают в роли инструмента для получения образования. И сегодня в законе уже есть статья, разрешающая использование арендной системы для использования учебников в школах.

С сентября 2016 года в рамках проекта Азиатского Банка Развития согласно приказу МОН КР от 24.08.2016 №1214/1 началось пилотирование механизма аренды учебников 1,3,4 классов в 39 общеобразовательных организациях Жайылского района Чуйской области. В целях исполнения данного приказа разработаны образцы документов и инструкции для пилотной апробации схемы аренды учебников. (Информация по выполнению статьи 7 Закона Кыргызской Республики «Об образовании» в части «Бесплатность образования для обучающихся реализуется через бюджетное финансирование содержания государственных образовательных организаций, оплату бюджетными средствами покупки образовательных услуг образовательных организаций либо предоставлением государственных образовательных грантов»).

Для проведения данной работы был разработан: «Временный порядок взимания арендной платы за пользование учебниками в общеобразовательных организациях Жайылского района Чуйской области на 2016-2017 учебный год», который регулирует всю цепочку жизнедеятельности схемы аренды учебников.

V. Описание предлагаемой схемы аренды учебников⁹

Временный порядок взимания арендной платы за пользование учебниками в общеобразовательных организациях, утвержденный в августе 2016 года, устанавливает правила взимания арендной платы за пользование учебниками в муниципальных общеобразовательных организациях в целях полного и качественного обеспечения учащихся учебниками. При этом согласно данному порядку размер арендной платы за пользование учебниками устанавливается ежегодно Министерством образования и науки Кыргызской Республики исходя из средней стоимости учебника и срока его службы.

Документ определяет обязанность учащегося возвращать учебники в случае перехода в другую школу, и на основании полученной справки об уплате имеет право получить эти учебники в новой школе. Однако, в положении не предусмотрена процедура получения лишних учебников, которые новая школа должна предусмотреть для вновь поступивших учеников. Помимо этого, предусматривается ответственность родителей за утерю или порчу учебника: сумма восстановления должна быть возмещена путем внесения на депозитный счет районного (городского) отдела (управления) образования в региональном отделении казначейства денежных средств согласно стоимости учебника или путем замены утраченного или испорченного учебника на новый.

Разделены ответственности между заведующим библиотекой и классным руководителем: библиотекарь ведет учет, выдачу и возврат учебников всего библиотечного фонда, а классный руководитель несет ответственность только за определенное количество учебников, полученных из фонда библиотеки на весь свой контингент учащихся. При этом классный руководитель несет ответственность за выдачу, возврат учебников в хорошем состоянии.

Предусматривается целевое использование средств, полученных от аренды учебников, а именно: на издание и приобретение новых учебников. При этом заказ на учебники на следующий календарный год, основанный на анализе прогнозных показателей контингента учащихся и с учетом суммы, внесенной каждой общеобразовательной организацией в отдельности, ежегодно должен формироваться до 1 марта.

В документе определены категории учащихся, для которых предусмотрены льготы для 8 категорий на бесплатное получение учебников и 1 категории семей с 50% скидкой. Полный список льготной категории учащихся должна формировать ~~ея~~ общеобразовательная организация самостоятельно по итогам решения педагогического совета с дальнейшей передачей списка в районный отдел образования, а затем МОН КР.

⁹ Информация в данном разделе предоставлена исходя из документа о временном порядке взимания арендной платы за пользование учебниками в муниципальных общеобразовательных организациях Кыргызской Республики.

Механизм сбора средств за аренду учебников предполагает, что все денежные средства должны быть собраны и переданы не позднее 30 сентября текущего года на специальный счет районного (городского) отдела образования в региональное отделение казначейства. В сельских местностях допускается внесение арендной платы на специальный счет классным руководителем за весь контингент учащихся. При этом в случае необходимости, родители учащихся до 15 сентября текущего года могут обратиться с заявлением в администрацию общеобразовательной организации об отсрочке платежа ввиду временного отсутствия денежных средств.

РайОО/ГорУО осуществляет перечисление средств от арендной платы за пользование учебниками в государственных/муниципальных общеобразовательных организациях со специального счета районного (городского) отдела (управления) образования на специальный счет МОН КР. При этом руководитель общеобразовательной организации предоставляет в РайОО/ГорУО: заверенную отчетность по сбору денежных средств (не позднее 1 ноября текущего года, а заявку на новые учебники не позднее 15 ноября текущего года. А руководитель РайОО/ГорУО в свою очередь предоставляет в МОН КР до 15 декабря текущего года сводные по району (городу) отчеты по сбору денежных средств за аренду учебников и обобщенную заявку на недостающие учебники.

Директор общеобразовательной организации, заведующий библиотекой (библиотекарь) и классные руководители несут ответственность за организацию и эффективное функционирование системы аренды за пользование учебниками, в том числе за информирование учащихся, их родителей (законных представителей), ведение учета и отчетности поступления платежей, своевременную сдачу денежных средств, учет движения учебников, формирование ежегодных заказов на издание новых учебников. Порядком также предусмотрен список документов, который необходимо вести в школах для полного учета работы с учебниками.

Как было выявлено в результате исследования данный порядок взимания арендной платы имеет ряд пробелов, которые более подробно будут рассмотрены в VI главе.

VI. Финансовые аспекты внедрения схемы аренды учебников

Как уже было сказано выше, внедрение схемы аренды учебников связано в первую очередь с нехваткой бюджета у государства для полноценного обеспечения учебниками школ Кыргызской Республики. Расчет стоимости аренды учебников, а также управление оборотным фондом требует очень глубокого понимания экономических процессов в стране, финансового анализа, а также финансового менеджмента, т.к. при расчете необходимо учитывать такие переменные как инфляция, обменный курс, баланс бюджета, а также другие составляющие, которые формируют стоимость аренды одного учебника – цены на типографские расходы и бумагу, гонорары авторов, возможные наценки со стороны поставщиков. Помимо этого, необходимо ответить на следующие вопросы:

- будет ли стоимость аренды учебников включать транспортные расходы, связанные с доставкой книг в школы по стране?
- как будут учтены в стоимость аренды льготы для малоимущих и многодетных семей?
- будет ли рассмотрена дополнительная оплата для библиотекарей или классных руководителей в связи с дополнительной нагрузкой по контролю процессов сбора денежных средств от родителей, связанной с учетом и дальнейшим переводом денег, собранных с аренды учебников, на специальный счет МОН КР?

Важно отметить, что при внедрении схемы аренды учебников, необходимо особое внимание уделить качественному содержанию учебников и их физическому состоянию, т.к., как показало проведенное исследование, схема аренды учебников может быть повсеместно поддержана, если качество учебников будет существенно улучшено и будет соответствовать требованиям государственных стандартов, образовательным потребностям и интересам учеников, педагогов и родителей. Это один из основных показателей результативности и успешности схемы аренды, т.к. именно данный фактор может вызвать волну недовольств со стороны родителей на призыв вносить плату за аренду учебников.

Ежегодно МОН КР на издание и тиражирование учебников выделяются средства из республиканского бюджета, которые не могут полностью покрыть потребности школ в учебниках, особенно это касается школ с русским, узбекским и таджикским языками обучения. Как уже было сказано, в 2015/2016 году обеспеченность учебниками по стране составила 79.6%. Несмотря на то, что общая тенденция выделяемого бюджета на учебники растет с 2010 года, это не решает вопрос как количественного обеспечения учебников, так и качественного их содержания (см. табл. 2)

Таблица 2. Общая сумма расходов на издание учебников в 2010-2015 г¹⁰

№ п/п	Год издания	Сумма (в сомах)	Тираж (кол-во экз.)
-------	-------------	-----------------	---------------------

¹⁰ Данные Министерства образования и науки Кыргызской Республики

1.	2010	2 442 423	Издательские расходы
2.	2011	74 962 792	1 180 160
3.	2012	36 547 854	637 740
4.	2013	112 332 463	1 195 193
5.	2014	93 550 423	995 740
6.	2015	130 639 799	1 319 050
		450 475 754	5 327 883

В 2016 году из республиканского бюджета было выделено 120 млн сом из которых по итогам конкурсных торгов, проведенных в мае-июне 2016 года тиражируются 24 наименования учебников в количестве 602 000 экземпляров для доставки по образовательным организациям Кыргызской Республики.

Выделяемые средства из Республиканского бюджета покрывают лишь небольшую часть потребности в тиражировании учебников, связанном с необходимостью обновления школьных фондов (не реже одного раза в 5 лет). Из 136 наименований (для кыргызского, русского, и узбекского языков обучения) необходимых для тиражирования, министерство на выделенные средства может тиражировать лишь до 40 наименований учебников. В связи с этим многие родители школьников приобретают учебники по рыночным ценам, где стоимость варьируется в пределах 250 – 500сомов. Необходимо отметить, что в Кыргызстане действуют 3 школы в Баткенской области с таджикским языком обучения¹¹. И из-за того, что у государства нет возможности обеспечить школы с таджикским языком обучения необходимыми учебниками, дети в этих школах в основном (т.к. для начальной школы отдельные наименования опубликованы за счет средств проектов) обучаются по учебным пособиям, изданным в Таджикистане.

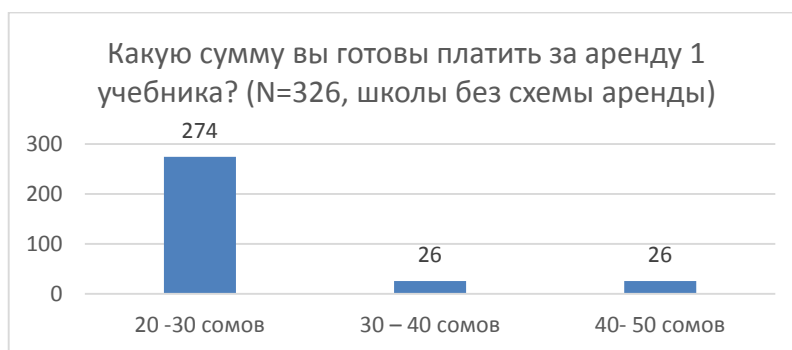
Проводимое в настоящее время обновление школьных стандартов и учебных программ, также увеличивает потребность в издании соответствующих учебников.

Результаты исследований показали ¹², что большинство опрошенных опекунов, которые еще *не сталкивались с арендной платой за учебники*, а именно 274 человека или 84% готовы платить 20-30 сомов в качестве аренды за 1 учебник, 26 человек (7,9%) - 30-40 сом, и столько же могут платить 40-50 сом (График 1).

График 1.

¹¹ <http://rus.azattyk.org/a/24517765.html>

¹² Здесь и далее необходимо учитывать, что выборка школ не репрезентативная в разрезе регионов, т.к. большая часть школ, принявших участие в исследовании находятся в Чуйской области.



Важно отметить, что вне зависимости от уровня образования большинство респондентов считают, что аренда за 1 учебник в размере 20-30 сомов является наиболее приемлемой (График 2). При этом родители с высшим образованием представляют наибольшую группу респондентов, готовых платить 40-50 сом за 1 учебник – 11 родителей. Таких родителей со средним и средне-специальным образованием немного меньше – 7 и 5 респондентов соответственно. Данные показатели указывают на то, что имеется некоторая зависимость готовности родителей платить за аренду учебников от уровня образования, а именно, чем выше уровень образования у родителей, тем большую сумму они готовы отдать за аренду учебников, но при этом минимально возможные суммы остаются наиболее предпочтительными для родителей с любым уровнем образования.

График 2.



В то же время, результаты исследования показали, что уровень ежемесячных доходов семьи не имеет прямой зависимости на выбор стоимости аренды за 1 учебник (График 3). Так, большинство респондентов – 55,8%, имеющие ежемесячный семейный доход до 15000 сомов, готовы платить 20-30 сомов за 1 учебник. При этом, интересным является то, что из 26 родителей, которые могут отдавать по 40-50 сомов за 1 учебник, больше тех семей, ежемесячный доход которых не превышает 15 тыс сом – 19 респондентов, что составляет 73% из этого диапазона выборки, и только 4 родителя с доходом свыше 15 тыс. сом согласны на такой уровень оплаты аренды (3 респондента в этом диапазоне выборки не смогли точно указать свой уровень доходов). Данные показатели указывают на то, что с увеличением уровня доходов семьи, готовность платить более высокую цену за аренду не возрастает. И, таким образом, можно утверждать, что возможность оплаты минимальной стоимости все равно остается наиболее предпочтительным вне зависимости от уровня доходов и образования родителей учеников.

График 3.



В то же время результаты опросов родителей школ, в которых уже *действует схема аренды учебников* показывают, что на практике больше всего респондентов оплачивают аренду в размере 20 (16%), 30 (12%) и 40 (12%) сом. При этом необходимо принять во внимание, что респонденты, ответившие, что за аренду 1 учебника оплачивают от 300 сом и выше, в большинстве случаев не совсем понимают

за что платят: зачастую родители оплачивают общую сумму, но не всегда осведомлены за какие статьи вносится оплата помимо аренды учебников (График 4).

График 4.



При этом 42 родителя (84%) удовлетворены уровнем арендной платы за учебники, и лишь 16% не удовлетворены этим.

Важно отметить, что мнения родителей *школ с действующей схемой аренды* учебников относительно наиболее приемлемой суммы для аренды одного учебника отличаются от мнения родителей *школ, где такая схема еще не действует*. Так, большая часть, а именно 18 из 50 респондентов считают, что диапазон в 30-40 сомов является наиболее приемлемой суммой для аренды 1 учебника (График 5), тогда как для родителей второй категории выборки наиболее приемлемая сумма варьировалась в диапазоне 20-30 сомов.

График 5.



При этом многие респонденты глубинных интервью задаются вопросом о том, как будет формироваться стоимость аренды за учебники, т.к. некоторые школы, такие как гимназии, авторские школы, используют учебники, отличающиеся от списка авторов, которыми пользуются другие школы по республике. И для таких школ схема арендной платы вызывает сомнения, т.к. нет уверенности, что такая схема позволит удовлетворить потребности таких отдельных школ по качественному содержанию книг, т.к. тираж таких книг будет небольшой, вне зависимости от того будут ли книги напечатаны в пределах Кыргызстана или куплены за ее пределами, и, соответственно, это будет влиять на удорожание таких книг.

«Из какого расчета будет выходить стоимость арендной платы? Или это будет одна стоимость на все книги или это будет варьироваться от стоимости книги?».

Библиотекарь, школа, Нарын

«У нас спец. школа. И нам нужны спец. учебники. Те учебники, которые нам дают, они совершенно нам бывают не пригодны. Это слабые учебники для других школ. Управление образования не дает нам этих учебников за редким исключением. И в связи с этим мы должны докупать, или родители покупают, или где-то еще находят эти учебники».

Библиотекарь, школа, Бишкек

Тем не менее, для большинства родителей учеников школ, где *схемы аренды еще не действует*, бесплатная форма приобретения учебников является наиболее предпочтительной (График 6). Во многом такой выбор можно объяснить материальным положением большинства семей.

График 6.



Одновременно, результаты глубинных интервью показали, что несмотря на то, что в некоторых школах не действует схема арендной платы за учебники, тем не менее в условиях отсутствия выбора и нехватки учебников для полноценного обеспечения своих детей учебными материалами, родители готовы иногда прибегать

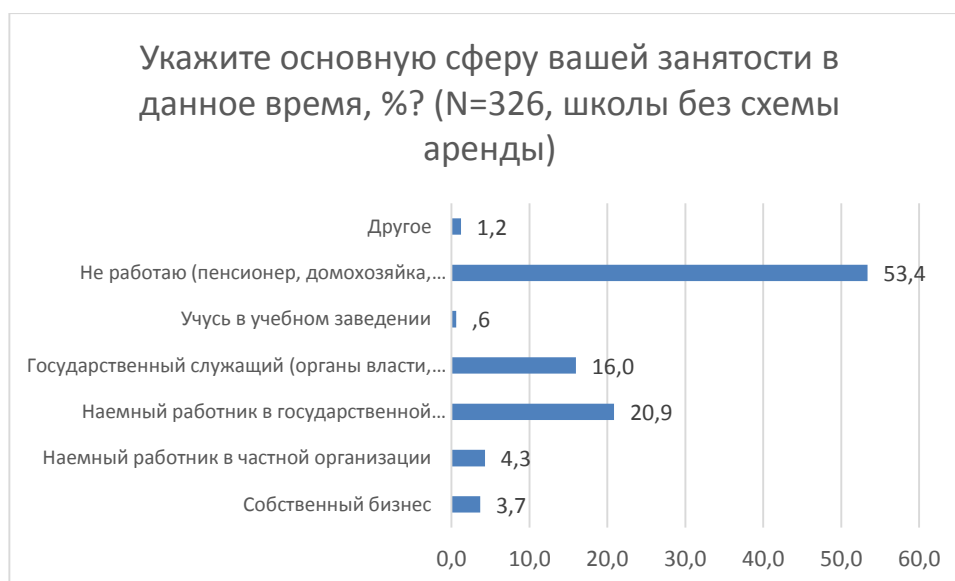
к возможностям сооплаты за покупку учебников при содействии в финансировании с третьей стороны.

«Идет сооплата за учебники. Допустим в 4 классе не хватало учебников по предмету «Родиноведение», 60 экземпляров, и «Кыргыз тили». Дети за два учебника платили уже 139 сом, хотя они очень дорогие. В 5 классе с сооплатой за учебники помогли нам спонсоры, без которых мы никак. За эти два учебника платили 180 сом, в 6 классе 150 сом».

Библиотекарь, школа, Бишкек

Так, более 50% респондентов являются не работающими и являются либо пенсионерами, домохозяйками или безработными, в то время как 36,9% осведомленных опекунов являются либо гос.служащими, либо наемными работниками в государственной организации, где, как известно, уровень заработных плат достаточно низкий. Соответственно, у большей части респондентов выплата арендной платы за учебники может вызывать затруднения.

График 7.



Сложности, которые могут возникнуть при сборе арендной платы за учебники также подтверждаются результатами оценки материального положения семей, дети которых учатся в школе *без аренды за учебники*. Из Графика 8 видно, что 120 респондентов, что составляет 36,8%, в недостаточной степени имеют средств даже на покупку одежды. А 183 респондента или 56,1 % затрудняются в покупке вещей длительного пользования, некоторые из них являются предметами необходимости: холодильник. Таким образом, 92,9% сталкиваются с финансовыми затруднениями, что может негативно влиять на своевременность и полноту сборов оплаты за аренду учебников. Но в то же время можно предположить, что те же 56,1% респондентов, а также 7,1% респондентов, которые могут позволить себе приобретать вещи длительного пользования в состоянии платить арендную плату.

График 8.



Важно принять во внимание, что большинство респондентов представляют жители, проживающие в экономически стабильных регионах: Бишкек, Чуйская область – 192 человека или 58,9%, в то время как остальные 41,1% представляют остальных регионов, экономически слабо развитых. В Таблице 3 представлен уровень доходов респондентов в разрезе по регионам.

Таблица 3. Уровень доходов семей школ без схемы аренды учебников в разрезе по регионам

	Бишкек	Чуйская область	Нарынская область	Иссык-Кульская область	Таласская область	Ошская область	Жалал-Абадская область	Баткенская область
До 3000 сомов	5,0%	13,8%	5,9%	10,0%	6,7%	0,0%	13,3%	0,0%
3001-6000 сомов	5,0%	14,5%	50,0%	10,0%	10,0%	5,0%	20,0%	0,0%
6001-9000 сомов	0,0%	17,8%	14,7%	40,0%	23,3%	35,0%	0,0%	30,0%
9001- 12000 сомов	2,5%	15,8%	11,8%	20,0%	26,7%	30,0%	10,0%	20,0%
12001-15000 сомов	2,5%	7,2%	17,6%	0,0%	13,3%	10,0%	10,0%	10,0%
15001-18000 сомов	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	15,0%	20,0%	10,0%
18001-21000 сомов	5,0%	,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%
Более 21001 сомов	5,0%	,7%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	0,0%	20,0%
Не знаю/Отказ	75,0%	28,3%	0,0%	20,0%	20,0%	0,0%	10,0%	10,0%

Принимая во внимание большое количество семей с ограниченными финансовыми возможностями, для которых выплата даже минимальной арендной платы может стать достаточно серьезным бременем для семейного бюджета, респонденты глубинных интервью предлагают альтернативные источники финансирования, которые частично могли бы участвовать во внедрении арендной платы для малообеспеченных семей. Так, например, в качестве альтернативы некоторые директора школ предлагали в качестве спонсоров рассмотреть сельскую управу, т.к. считается, что у них имеются финансы, которые они могут выделить в качестве помощи школам. Это может быть, как безвозмездная помощь, так и некоторый беспроцентный кредит школам с последующим возвратом для тех учеников, чьи родители могут оплачивать аренду только после сбора урожая, что не совпадает с общими сроками сбора арендной платы за учебники. Такой подход мог бы частично решить проблему оплаты семей в сельских местностях, учитывая то, что некоторые директора школ во время проведения исследования подтверждали наличие такого успешного опыта с сельскими управами. Помимо этого, у некоторых школ имеется практика (в частности гимназии), когда учебниками практически полностью обеспечивает попечительский совет – совет выделяет около 50% своего бюджета на покрытие расходов на учебники.

«В прошлом году у нас были проблемы в финансовом плане, многие родители не могли оплатить вовремя аренду, а в этом году, таких проблем нет. Если у родителей нет денег, то мы ищем спонсора, обращаемся в сельскую управу и они нам не отказывают... Я предлагаю в качестве спонсора добавить сельскую управу. У них есть финансы, которыми они могут помочь школе.»

Библиотекарь, школа, Чуйская область

Помимо этого, как уже было сказано, известно, что из бюджета страны ежегодно на покупку учебников выделяется 100-120 млн сомов. Так, некоторые респонденты глубинных интервью считают, что даже при внедрении схемы аренды учебников, государство должно продолжать выделять эти деньги, чтобы можно было использовать льготную систему для малообеспеченных и многодетных семей, т.к. таких семей очень много, особенно в сельских районах, и разработка льгот в рамках схемы аренды учебников будет являться одним из важных факторов ее успешности в стране.

Таким образом, результаты исследования показали, что:

- возможность оплаты минимальной стоимости все равно остается наиболее предпочтительным вне зависимости от уровня доходов и образования родителей учеников;
- тем не менее, для респондентов, представляющих школы *без схемы аренды* учебников наиболее приемлемой суммой указывалась в пределах 20-30 сомов, в то время как для опекунов *со схемой аренды* эта сумма варьировалась в пределах 30-40 сом;

- 92,9% респондентов из школ *без схемы аренды* сталкиваются с финансовыми затруднениями, что может негативно влиять на своевременность и полноту сборов оплаты за аренду учебников;
- принимая во внимание большое количество семей с ограниченными финансовыми возможностями, представители школ предлагают альтернативные источники финансирования, которые частично могли бы участвовать во внедрении арендной платы для малообеспеченных семей, такие как использование средств сельских управ, вовлечение попечительских советов или фондов от сбора средств с родителей.

VII. Отношение заинтересованных сторон к схеме аренды учебников и дополнения к временному порядку взимания арендной платы за пользование учебниками в школах

Одной из главных задач данного исследования являлось выявить отношение родителей и других заинтересованных сторон к вопросу использования системы аренды учебников в школах. Абсолютно все участники исследования подтвердили, что проблема нехватки учебников в школах очень актуальна и ее необходимо решать как в плане количества, так и в плане содержания. В данной связи, аренда учебников может стать решением в сложившейся ситуации.

«Это очень актуальная проблема. Даже те учебники, которые мы получаем они в большинстве своем не соответствуют либо программе, либо внутреннему содержанию».

Библиотекарь, школа, Бишкек

«Проблема, конечно, по обеспечению учебниками во всех школах Кыргызстана есть, потому что мы не получаем новые учебники. Государство говорит, что у них нет на это денег. В основном мы получаем учебники, которые уже переиздавались. Конечно, их нужно менять, потому что мы в школе пользовались ими в течении 10 и более лет. Раньше мы четко знали, что срок пользования учебником 3-4 года, от силы 5 лет, а теперь мы пользуемся 15-20 лет. Хочется задать вопрос: где есть ограничения? Сколько можно пользоваться этими учебниками? Я думаю, что Министерство об этом знает, так как мы бесконечно составляем много разных информационных отчетов. Для кого мы их составляем?! Заявки пишем, по заявкам мы ничего не получаем, а если и получаем, то не хватает на контингент наших учащихся. Всем детям все равно не хватает».

Библиотекарь, школа, Талас

Так, результаты анкетирования родителей, дети которых учатся в школах, где внедрена арендная плата за учебники, показали, что доминирующее большинство родителей выступают «за» внедрение аренды учебников – так считают 33 родителя. В то же время 16 родителей, несмотря на то, что оплачивают аренду учебников, отмечают, что бесплатное предоставление учебника является предпочтительней, и только 1 указал, что лучше покупать учебники. Одновременно 276 родителей (84,7%) школ, где схема аренды отсутствует, отметили, что готовы платить за аренду учебников и только 15,3% выступили против. Тем не менее, несмотря на такую готовность поддержать введение арендной платы, 99,4% родителей ответили положительно на вопрос о том, считают ли они, что государство должно обеспечивать учащихся бесплатными учебниками. В качестве объяснения такой позиции большинство респондентов ссылаются на государство – 34,4% и, скорее всего, на правовую основу того, что «ученики должны получать бесплатное образование» - так считают 19% родителей (График 9). Следующий по популярности ответ был «отсутствие возможности покупать учебники» - 13,8%, а также ссылка на

то, что родители платят за школу и в фонд школы – 8,6%. Интересным является и мнение 4,9% респондентов, которые отмечают, что родители платят налоги и учебники должны оплачиваться исходя из этих налоговых отчислений.

График 9.



В то же время результаты глубинных интервью показали, что сотрудники МОН КР не имеют единого мнения по вопросу введения схемы аренды учебников: сотрудники давали неопределенные ответы. Также несколько школ отметили, что родители могут отказаться от учебников, если будет введена схема аренды.

«Ну, я так думаю, что должно быть волевое решение Государства перейти на эту схему частично, как оплата... Почему бы тогда не вести официально сооплату ученика. Опять мы пойдем в разрез с Конституцией - у нас бесплатное образование».

Представитель МОН КР

«...вообще проблема с учебниками не решится. Аренда учебников - это решение проблемы частично».

Представитель МОН КР

«Как-то раньше нам сказали, что будет аренда, и многие ученики отказались получать книги. Потому что будет оплата за учебники».

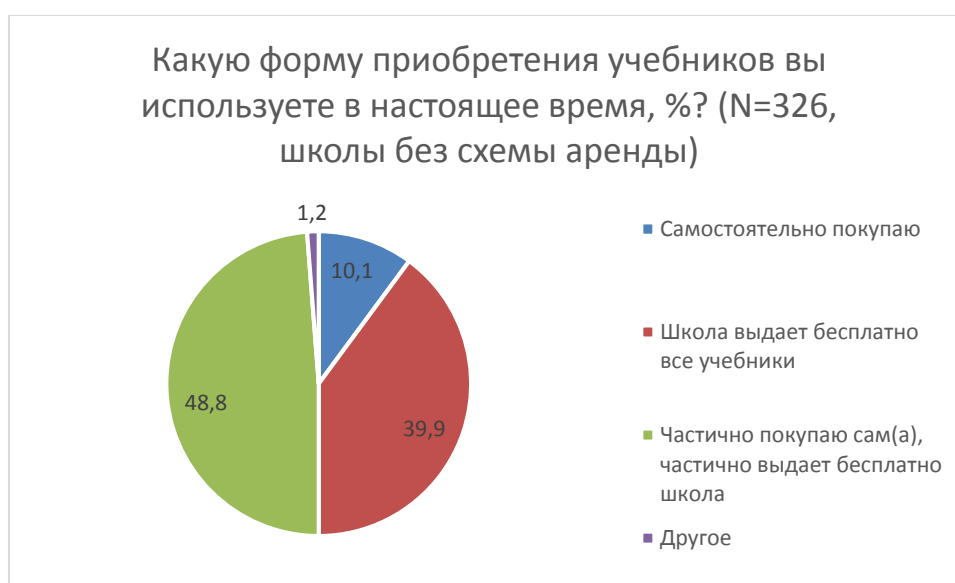
Библиотекарь, школа, Бишкек

При этом сотрудники Центрального казначейства КР и ГорУО Бишкек выступают «за» внедрение схемы аренды учебников. Помимо положительного ответа они отметили возможность аккумулирования финансовых средств для закупки учебников.

Глубинные интервью с библиотекарями школ также выявили, что многие родители считают, что образование должно быть бесплатным, и аренда учебников противоречит конституции, и поэтому не поддерживают такой подход к обеспечению учебников.

Важно отметить тот факт, что несмотря на то, что родители считают, что государство должно обеспечивать учащихся бесплатными учебниками, на практике 48,8% родителей используют в своих школах форму приобретения учебников, при которой родители частично покупают учебники, а частично получают бесплатно со стороны школы, и еще 10,1% покупают учебники своим детям самостоятельно. И только 39,9% пользуются учебниками бесплатно (График 10).

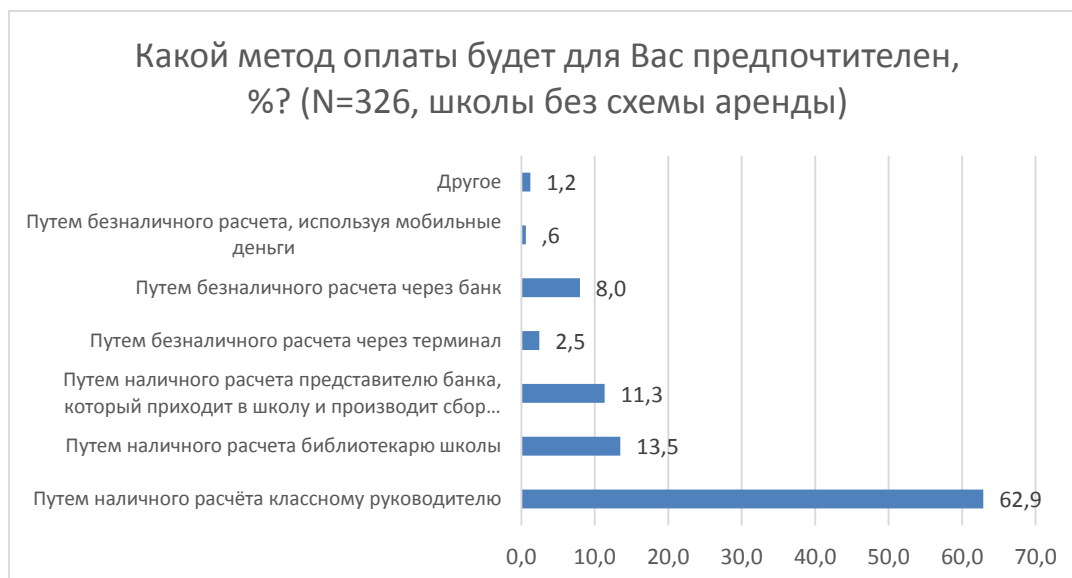
График 10.



В целом с уверенностью можно сказать, что результаты исследования показали, аренда учебников явилась бы хорошим средством решения проблемы нехватки учебников в школах, в первую очередь потому что платить за аренду учебников гораздо дешевле, чем покупать их, что происходит сегодня на практике во многих школах. Такого мнения придерживаются 56% (28) родителей детей, обучающихся в школах, и практически все респонденты глубинных интервью. При этом очень тщательно необходимо проработать все детали работы этой схемы и достижения, которые должны быть получены в результате ее пилотирования в Жайылыском районе, и включены во временный порядок взимания арендной платы за пользование учебниками в школах (ВП).

Так, например, 62,9% родителей считают, что оплата за аренду учебников путем наличного расчета классному руководителю была бы наиболее предпочтительной.

График 11.



Такой же позиции придерживаются все библиотекари школ, принявшие участие в глубинных интервью: важно учитывать нагрузку, которую будут дополнительно нести библиотекари по учету выдачи книг и общим итогов по сбору финансовых средств, т.к. в стране много школ, где ставка библиотекаря оплачивается в размере 1000 - 2000 сом. Библиотекари считают, что дополнительную нагрузку, связанную с внедрением арендной схемы, они физически не смогут потянуть, и материально не будут заинтересованы.

«В школьной библиотеке я уже 10 лет работаю. Здесь я тоже работаю на 0,5 ставки. Зарплата составляет 1000 сом».

Библиотекарь, школа, Чуйская область

В случае, если библиотекари все-таки будут нести основную ответственность и нагрузку в связи с введением арендной схемы, как это указано во ВП, то по мнению большинства школ работа библиотекарей по сбору средств и отчетности должна дополнительно оплачиваться, т.к. их дополнительная нагрузка указана. В то же время, практика других стран показывает, что одним из важных составляющих успешности проекта является убеждение представителей школ, в том, что это должно ложиться в их привычный спектр обязанностей и дополнительную плату они не должны получать. Это во многом зависит от разъяснительных работ, которые будут проводиться с библиотекарями, а также мотивации, которую должна предусмотреть схема. Но, учитывая низкий уровень заработных плат библиотекарей школ в Кыргызстане, вопрос о надбавках за данную работу остается актуальным. Важной мотивационной составляющей должна являться результат всей работы, который должны будут предоставлять и освещать школам. Желательно, чтобы результаты и достижения нововведений были очевидны по истечении каждого учебного года.

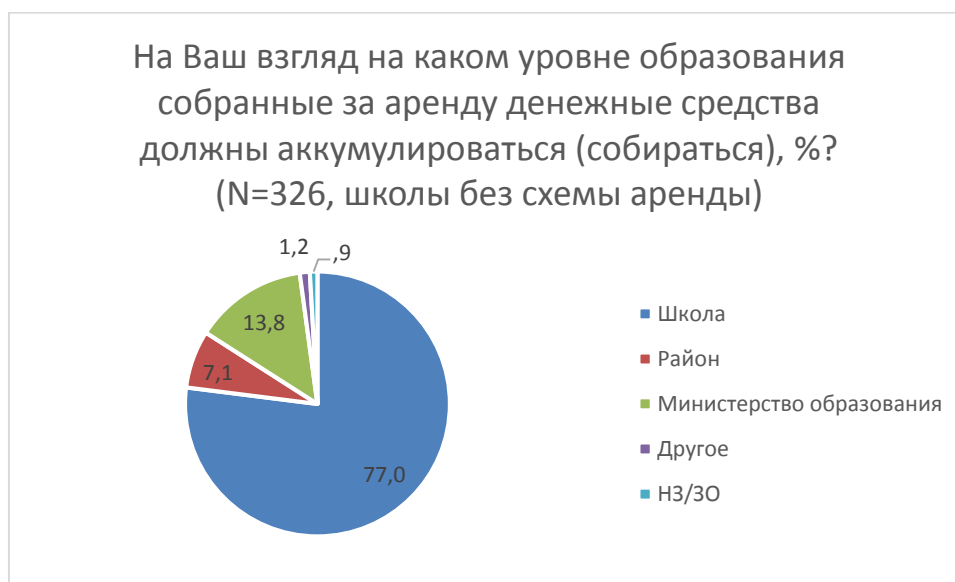
«Также по девятому пункту, считаю, что с собранных денег с аренды за учебники нужно выделить прибавку к зарплате библиотекарей, т.к. у них ответственности прибавляется».

Библиотекарь, школа, Жалал-Абад

При этом родители школ, где уже действует арендная схема, чаще всего оплачивают либо путем безналичного расчета через банк (27 человек из 50) или путем наличного расчета классному руководителю (19 человек), и эти методы оплаты полностью удовлетворяют их – все 50 опрошенных родителей считают, что используемые ими методы оплаты вполне удобны для них. Разработанное ВП не дает четких указаний относительно структуры/лица в школе, на которого должен возлагаться сбор денег, но разделяет ответственности библиотекарей и классных руководителей при учете, выдаче и возврате учебников, при этом основная нагрузка все-таки возлагается на библиотекарей.

Исследование также позволило выявить предпочтения родителей об уровне, на котором собранные за аренду средства должны аккумулироваться, что может говорить о некотором уровне доверия к определенным структурам. Так, большинство из 326 родителей считают, что деньги должны аккумулироваться и держаться на школьном уровне. На графике 12 видно, что так считают 77% респондентов, 13,8% - на уровне Министерства, 7,1% - на районном уровне, и еще 2,1% либо не могли дать точного ответа, либо выбрали альтернативный вариант.

График 12.



Такого же мнения придерживаются родители школ, где действует схема аренды учебников. Так, 42 родителя, что составляет 84%, считают что деньги аккумулироваться должны на уровне школы, и только 10% - на уровне МОН КР. Что примечательно ряд респондентов, представляющих библиотекарей и администрацию школ также считают, что лучше будет, если деньги будут собираться,

аккумулироваться и использоваться на уровне школ, т.к. именно такой подход позволит заказывать и приобретать именно те учебники, которые нужны школе. Это может быть связано с тем, что на сегодняшний день школы используют не все то количество учебников, которое направляет МОН КР школам, т.к. принятые учебники не всегда отвечают заказу школы, а также из-за того, что некоторые школы не увидели конкретных результатов арендной платы за учебники из аналогичного опыта, действующего в стране до 2006 года.

«Какая-то сумма накопилась бы, чтобы мы могли в типографии эти учебники заказать. Пусть не я одна, а создается комиссия из нескольких человек в школе.

Вот в таком варианте я согласна. Ну, была аренда раньше, но она не дала результатов. Мы были бы согласны сами распоряжаться деньгами вместе с директором, завучами. Кому-то передавать я смысла не вижу».

Библиотекарь, школа, Бишкек

Также, респонденты глубинных интервью отмечали, что деньги должны аккумулироваться в банке, и не должны собираться наличными средствами, и, соответственно, учебники должны выдаваться на основании справок с банков от родителей. По их мнению, такие процедуры повысят доверие к схеме, а также помогут избежать коррупционную составляющую, т.к., по мнению некоторых респондентов такие прецеденты уже были, когда заводились уголовные дела в том числе в управлении образования. В то же время необходимо отметить, что на вопрос о том, доверяют ли родители МОН КР сохранение денег на счете большинство, 58,6% родителей школ без схемы аренды учебников ответили положительно, 32,5% отрицательно и 8,9% затруднились ответить на данный вопрос. А вот мнения родителей школ, где действует схема аренды учебников поделились поровну: 20 родителей доверяют МОН КР сохранять деньги на своем счете, и столько же не доверяют. При этом еще 10 родителей затруднились дать ответ на данный вопрос. На графике 13 видно, что половина тех, кто не поддерживает подход по сохранению денег на счете Министерства образования, испытывают недоверие к МОН КР, 4 человека связывают это с коррупционной составляющей, еще 5 считают, что школы должны сами переиздавать книги и 1 человек отмечает другой вариант.



Результаты глубинных интервью также разделились во мнении: часть респондентов считает, что деньги должны сохраняться на уровне Министерства, а часть считает, что лучше все проводить на уровне школы, но под жёстким контролем с привлечением попечительского совета или родительского комитета.

Одним из важных вопросов, которые необходимо учесть при разработке схемы аренды учебников – это качество учебников и, соответственно, учесть это при ценообразовании учебников и расчете арендной платы. Этот вопрос напрямую связан с техническими требованиями, которые закладываются комиссией МОН КР и всей цепочкой производства учебников. Несмотря на то, что в результате исследования все сотрудники Министерства образования утверждают, что при министерстве имеется специальная комиссия, которая строго оценивает качество учебников, практически все участники исследования жалуются не только на содержательное качество, но и на технические характеристики книги – отмечается, что большинство книг очень плохого качества и рассыпаются спустя несколько месяцев, т.к. они не прошиваются должным образом, а просто проклеиваются. При таком подходе к производству учебников ни школы, ни родители поддерживать схему аренду учебников не будут.

«Если сравнить с книгами, которые были при Союзе, они сильно отличаются. Советские книги до сегодняшних дней хранятся у меня дома. Они могут много лет быть в хорошем состоянии. Нынешние книги и года не протянут. Это не зависит от того, как ученик им пользуется, это говорит о том, что у него плохое качество. Корка этих книг очень тонкая, - если раньше книги клеили марлями, то сейчас они просто склеены и склеены неправильно. Кроме того, что там плохой клей, сшиты эти книги плохими нитями, которые долго не держатся».

Библиотекарь, школа, Чуйская область

Учитывая то, что представители МОН КР утверждают, что при министерстве действует комиссия, которая тщательно проверяет учебники на техническое и содержательное соответствие качества определенными государственным требованиям, то можно сделать выводы, что выдвигаемые требования к качеству книг низкие, либо комиссия недостаточно эффективно проводит свою работу.

«Родители говорят, что многих тем не понимают в учебниках и не могут это объяснить ученикам. Некоторые темы даже учителя не понимают. А как им объяснять ученикам? И некоторые слова непонятные и бессмысленные».

Библиотекарь, школа, Чуйская область

«...когда проводится семинар, мы даже хотим стать авторами книг и выпустить их. Я понимаю, что средств не хватает, но в некоторых книгах содержание совсем неправильное. Ученик эту книгу не может понять, потому что она сложно написана. В некоторых учебниках есть даже научные слова, которые учащиеся не понимают».

Библиотекарь, школа, Чуйская область

«Некоторые ученики не понимают содержание учебника. Не то что ученики, а родители к нам приходят и спрашивают. Они говорят, что книга очень сложная, что раньше книги были не такими и что этот учебник не соответствует уровню ученика. Поступает много жалоб со стороны родителей».

Библиотекарь, школа, Чуйская область

Также некоторые респонденты глубинных интервью отмечают важность расширения возможности выбора учебников для предметов из какого-либо предлагаемого каталога книг, учитывая текущую ситуацию с содержательным качеством и физическим состоянием учебников. Директора школ, библиотекари подтверждают, что выбор школьных учебников самим учителем во многом определяет качество преподавания.

«Нужно, чтобы был какой-то каталог чтобы мы могли выбрать. Мы получили книгу для чтения для 2 класса. Ее только взяли, попользовались 3 месяца, и она рассыпалась».

Библиотекарь, школа

Но есть и иная точка зрения, когда директора школ придерживаются мнения, что должен быть только 1 учебник, по которому должно вестись обучение. Но в обоих случаях становится очевидным, что респонденты приходят к тому или иному

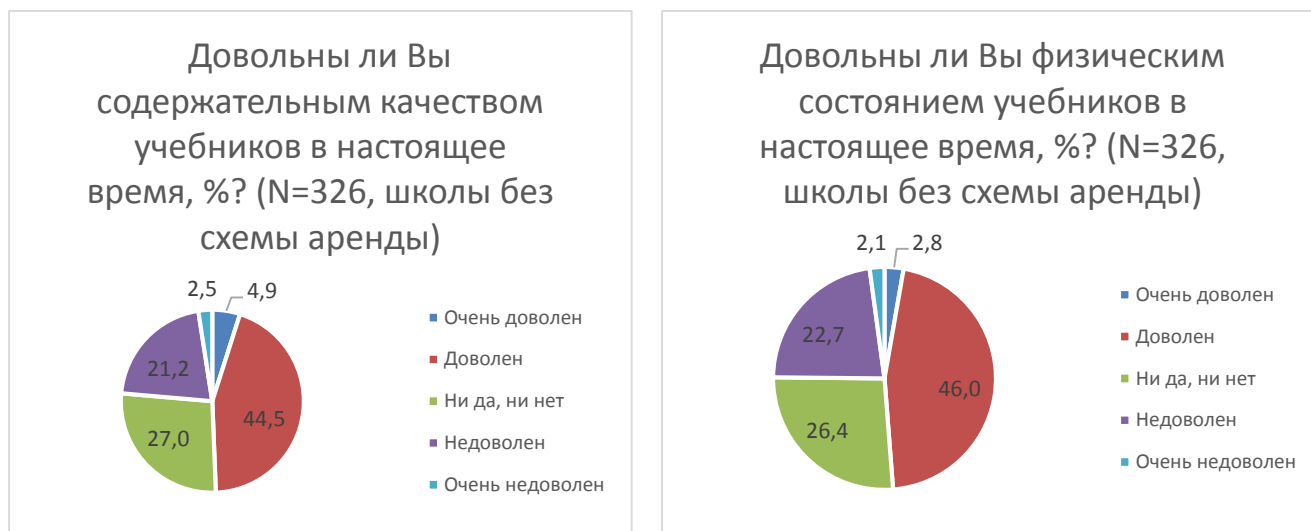
способу определения учебников для обучения только по одной причине - низкое качество отечественных учебников как в содержательном плане, так и в их полиграфическом исполнении и физическом состоянии.

«Еще отдельно хочу остановиться на альтернативных учебниках. Человек, профессор, исследователь, который его написал и издал, всеми силами и путями старается его продать, внедрить и прилагают к этому все усилия. А я, как педагог со стажем, хотел бы видеть единый государственный стандарт в обучении учащихся! У нас есть Академия наук, Министерство образования и науки – это они должны быть заинтересованы в сохранении государственного стандарта образования. Хотелось бы, чтобы они «держали руку на пульсе» и не выпускали из своих рук эту проблему, а МОН КР в первую очередь! Мы уже видим на практике: по одному предмету уже выпущено несколько учебников, если так будет продолжаться, то в ближайшем будущем могут возникнуть многие проблемы и недовольства от имени авторов этих учебников. И сохранить единый государственный стандарт образования – в силах только у вышеперечисленных государственных структур».

Директор, школа, Ошская область

При этом результаты анкетирования родителей учеников школ без схемы аренды учебников показывают немного иную картину об удовлетворенности качеством учебников. Так, на Графике 14 видно, что 44,5% и 46% в целом довольны как качественным содержанием, так и физическим состоянием учебников. 27% и 26,4% не смогли дать однозначного ответа по этим двум характеристикам учебников, и 23,7% и 24,8% родителей подтвердили свое недовольство качеством учебников. Причем та часть родителей, которые были довольны качеством учебников в большей степени не могли объяснить свой ответ, отмечая, что все «нормально» или «хорошо», и в некоторых случаях указывали конкретные учебники, которые их удовлетворяют, в частности учебники по математике, русскому и кыргызскому языку, родиноведению и некоторым другим. А по части физического состояния лишь несколько родителей смогли определить свою удовлетворенность: *«потому что краски яркие в учебниках и шрифт крупный».*

График 14-15.



В то же время все родители, высказавшие свою неудовлетворенность, смогли четко объяснить и пояснить суть своего ответа. В частности, чаще всего в ответах упоминались такие аспекты как «содержание учебников тяжелое», «много грамматических ошибок», «мягкий переплет», «быстрая изнашиваемость книг», «потрепанность книг», «плохая полиграфия».

Приблизительно схожую картину показывают ответы родителей учеников школ, где действует схема аренды. 25 и 34 из 50 родителей довольны содержательным качеством и физическим состоянием учебников при получении. Но при этом имеется 18 и 9 ответов с неопределенной позицией удовлетворенности по двум соответствующим характеристикам. И по 7 родителей остались недовольными качеством учебников. Несмотря на то, что большинство родителей высказывают довольство учебниками, тем не менее показатели неудовлетворенности или неопределенности для школы, где родители однозначно платят деньги за пользование учебниками, достаточно высоки.

Важно отметить, что некоторые библиотекари и директора школ отмечали проблему физического содержания учебников в школах: в некоторых школах, особенно в сельских местностях нет элементарных условий хранения учебников – отсутствуют книжные полки, помещения сырые. Все это влияет на скорость и степень изнашивания книг. В связи с этим, респонденты предлагали параллельно решить и этот вопрос, иначе хорошее состояние учебников сохранять будет проблематично, несмотря на то, что это оговорено в ВП.

В качестве предложения по совершенствованию процедуры выпуска учебников, которые должны отвечать качественным требованиям с точки зрения содержания и технического оформления, некоторые респонденты глубинных интервью предлагали включить родителей в состав комиссии по выпуску учебников. Также, многие респонденты считают, что наличие собственного издательства при Министерстве образования может решить проблемы качества книг и мониторинга обеспеченности в школах, т.к. частные издательства не могут обеспечить надлежащее качество учебников ни по содержанию, ни по физическому состоянию.

Помимо этого, один респондент, представляющий администрацию школы, отметил важный аспект: помимо качества и количества учебников, в схеме арендной платы необходимо предусмотреть поддержку всего методического комплекса для полноценного обучения. Такой подход поможет избежать ситуации, которые возникают сегодня, когда учителя не всегда могут понять, как объяснять ту или иную тему в соответствии с изложенным в учебнике материалом и повысить качество подготовки к урокам как со стороны учителя, так и со стороны ученика.

«А это должен быть один портфель: учебник, методические указания для ученика, тетрадь для того, чтобы он работал в этой тетради и комплексная программа для учителя. Сейчас в мире выпускается таким образом - целый комплекс. Если это история, то есть методическое пособие по истории - это тетрадь для развития ребенка, с которой он будет работать дома и еще это дополнительный материал к истории и ещё методическое указание для учителя. Один только предмет требует целого пакета, вот сколько это будет стоить? Это будет стоить очень дорого. А, если мы будем считать только одну книгу, то есть половину, то это ничего не решит. Если только один учебник будут выпускать... Нам надо подходить комплексно».

Директор школы

Относительно проведения мониторинга обеспеченности школ учебниками и их качества, практически все респонденты глубинных интервью согласились, что мониторинг обеспеченности школ учебниками должно проводить МОН КР. Но, данный мониторинг в основном ограничивается сбором информации в соответствии с формой Д10, которая включает в себя полный учет учебников в школе. Но в то же время, несмотря на то, что библиотекари и школьная администрация предоставляют полный перечень имеющихся в наличии книг, а также запросы на необходимую литературу, зачастую не все полученные книги отвечают потребностям школ. Это приводит к ситуации, когда некоторые наименования учебников лежат неиспользованными в одной школе в то время как в другой школе может быть нехватка этих учебников. Бывают ситуации, когда библиотекари договариваются между собой об обмене книгами в зависимости от нехватки и излишков учебников по отдельным предметам. Таким образом, существует неформальный мониторинг обеспечения книг на уровне библиотек. Помимо этого, низкая удовлетворенность качеством учебников с точки зрения респондентов глубинных интервью, и неполная удовлетворенность со стороны родителей, свидетельствуют о том, что мониторинг проводится не на достаточном уровне.

«Когда мы ездим по регионам, мы видим, что в школах есть очень много учебников, которые не используются»

Представитель КАО

Результаты исследования также показали, что очень важно в схеме аренды учебников учитывать период пользования учебниками для каждого отдельного предмета, т.к. некоторые предметы требуют более частого обновления, чем другие предметы. Это связано как с содержанием самого предмета – есть предметы, которые быстро меняются по содержанию, такие, как, например, информатика, и, соответственно, обновлять учебники по данному предмету необходимо чаще. Помимо этого, класс, в котором используются учебники очень важен. В начальных классах учебники физически портятся гораздо быстрее, чем в средних или старших классах, т.к. ученики менее бережливы в этом возрасте. Помимо этого, частота обучения по данному предмету также играет роль: такие предметы, как, например, математика, проходят почти каждый день в школах, в то время как история, например, может идти и 1 раз в неделю. Все эти аспекты очень сильно влияют на изнашиваемость книг и, соответственно, некоторые учебники необходимо обновлять чаще в силу в первую очередь физической, и моральной порчи, и поэтому требуют внимательного рассмотрения при определении стоимости арендной платы за учебники.

«Информатика очень быстро меняется. Если книга издается раз в 3 года, то она уже устареваает, т.к. это абсолютно новое направление, новая программа и техника».

Библиотекарь школы

Более того, результаты анкетирования родителей учащихся школ *без арендной платы за учебники* показали, что подавляющее большинство родителей, 90,5%, будут тщательно проверять каждый учебник или как минимум общее состояние каждого учебника при получении в случае, если схема аренды будет внедрена. И в то же время 48 из 50 родителей учащихся *школ со схемой аренды*, которые уже пользуются учебниками за арендную плату подтверждают, что, либо тщательно проверяют, либо проверяют только общее состояние каждого учебника. В связи с этим физическое состояние учебников является важным фактором удовлетворенности внедрения схемы аренды учебников. При этом важно отметить, что практически все родители согласились с тем, что нести ответственность за сохранность учебника и его состояние в период пользования им должны будут они: так ответили все 50 родителей учеников *школ со схемой аренды* и 97,9% родителей школ без арендной платы. При этом большинство родителей согласны проверять сохранность книг у своих детей каждую неделю – так ответил 71,2% родителей; проверять 1 раз в четверти – 23,3%, каждый день согласились это делать 3,7%, 1,2% вообще отказались проверять сохранность учебников, и 0,6% отметили другие варианты. На практике родители школ, где *схема аренды учебников уже действует*, также чаще всего проверяют их сохранность на еженедельной основе – 26 родителей из 50 опрошенных, и 22 родителя каждую четверть. И по одному родителю не проверяют или выбрали другой вариант. В то же время эти же родители отмечают, что в классе чаще всего состояние учебников не проверяют – так ответили 30

родителей. Одновременно обе категории родителей подтверждают, что ответственность в случае порчи учебника должны нести родители – в обоих случаях наиболее популярными ответами являются либо покупка учебника, либо его ремонт – так ответили по 45,1% родителей *школ без схемы аренды учебников*. При этом большинство из 7,7% родителей, которые отмечают, что мера ответственности может быть в виде оплаты стоимости учебника, указали двукратный размер оплаты – так ответили 15 родителей из 25.

Что касается процедур сдачи учебников, то 78,5% родителей предпочли бы сдавать учебники классному руководителю, 21,2% библиотекаря и 0,3% отметили другой вариант (График 16).

График 16.



Практика подтверждает, что такой способ наиболее вероятный с точки зрения удобства, т.к. 48 из 50 родителей в *школах со схемой арендной платы* сдают учебники классному руководителю. При этом 31 родитель не подписывают каких-либо документов (например, акта сдачи-приема), когда сдают учебники в конце года, 12 родителей подписывают, и семеро затруднились ответить. Но в то же время 80,4% родителей, которые еще не испытывали работу схемы аренды учебников готовы подписывать какой-либо аналогичный документ. Респонденты глубинных интервью также подтверждают, что важно, чтобы ВП предусматривало ответственность именно родителей за надлежащее использование учебниками.

«...как он (учитель) может гарантировать учебники в хорошем состоянии, если ребенка дома не учили беречь государственное имущество. То есть он естественно несет ответственность за выдачу и сдачу, но в хорошем состоянии... Что подразумевает «в хорошем состоянии»? Либо классный руководитель должен закрыть у себя учебники в шкафу и вернуть такие какие он получил. За чужого человека как он может нести ответственность. Здесь должно быть, чтобы родители несли ответственность. Извините, у нас есть

административный кодекс. По административному кодексу они обязаны вернуть всё то, что они испортили. И всё!»

Директор школы

Как уже указывалось выше, периоды сбора урожая также влияют на эффективность работы схемы аренды учебников, т.к. напрямую связаны с оплатой за аренду. Представители школ отмечают, что необходимо рассмотреть вопрос о продлении сроков сбора денег, особенно в сельской местности: у родителей появляются возможности оплатить какие-либо взносы в школу только после сбора урожая, что приходится на конец ноября-декабря. В случае, если родители не сдают вовремя деньги, то один из респондентов предлагает для таких детей использовать книги из старых фондов списанных книг. При таком подходе любой ученик по любому будет обеспечен книгами, но только старыми версиями и физически изношенными экземплярами.

«Думаю, в сельской местности срок сдачи денег надо продлить. Есть некоторые родители, которые просят подождать пока они соберут урожай. Если нам срок дадут до нового года, это было бы хорошо. К этому времени, люди уже соберут урожай. А вот к октябрю месяцу нам будет сложно собрать деньги».

Библиотекарь школы

«Хочу отдельно остановиться на том, что мы проживаем в сельской местности и разница между сельскими и городскими потребностями сильно разнится. В городе более развита экономика, больше возможностей заработать денег. А в сельской местности земля вспахивается раз в год, а ее результаты налицо только осенью – урожай, откормленный скот для продажи тоже осенью. Сельчанин может реализовать по достойной цене их только осенью, если сможет. Все эти нюансы надо брать на учет, так как у вас здесь в документе указан срок сбор денег за аренду закончить к 30 сентября. И я думаю, что этот срок нужно сдвинуть. Вы должны учесть возможности сельского жителя. И желательно сделать арендную плату не 30 сомов, а 20 сомов, то я думаю, что все родители нашего села это нововведение поддержат».

Директор школы, Ошская область

Помимо всего актуальным остается вопрос освобождения льготников от арендной платы. Несмотря на то, что в разработанное ВП внесен список льготников, важно еще раз рассмотреть, насколько государство сможет обеспечить их бесплатным пользованием учебников, чтобы льготники заранее были защищены, а школы понимали, на что они смогут рассчитывать.

«С одной стороны я бы была согласна, так как учебники бы обновились. Но с другой стороны сейчас многие безработные, малообеспеченных семей еще больше, миграции много и дети остаются у бабушек пенсионеров. И бывает так, что из одной семьи учатся по несколько детей и платят за 10 или больше

книг они не в состоянии... Если пенсия 3000 сом, то этих денег не хватит ни на одежду, ни на еду».

Библиотекарь, школа, Иссык-кульская область

Отмечается, что для успешности реализации идеи внедрения аренды учебников важно учесть аспекты прозрачности и отчетности по собранным средствам. Международная практика также показывает, что при интенсивной информационной кампании, а также четкой прозрачности всех процедур, мотивация у школьных сотрудников безвозмездно поддерживать данную систему возрастает, а у родителей появляется больше доверия к системе, и, соответственно, меньше возникает проблем и вопросов при сборе денег.

«Хотелось бы прозрачности отчета через издания в журналах и газетах, чтобы общество видело И через телевидение показать прозрачность отчета. Думаю, чтобы информация была доступна на электронном сайте Министерства образования».

Библиотекарь, школа, Нарынская область

Также большую обеспокоенность со стороны библиотекарей школ вызывает ситуация, когда ученики будут переводиться из одной школы в другую в течение учебного года. Т.к. сумма за книгу уже уплачена в одной школе, то как это должно фиксироваться в другой школе, и сможет ли библиотека выдать еще один учебник дополнительному ученику, т.к. количество учебников библиотекари заказывают без учета таких возможных переводов. И, если в библиотеке новой школы не будет в наличии учебников для новых учеников, то должны ли им возвращаться суммы, которые они ранее оплатили за аренду учебников. Помимо этого, важно предусмотреть, чтобы для переводящихся учеников выданные справки об уплате арендной платы за учебники действовали по всей республике, а не только по району или региону.

Таким образом, результаты исследования показали, что введение системы арендной платы за пользование учебниками в общеобразовательных учреждениях во многом поддерживается, но все еще вызывает еще больше вопросов и требует тщательной проработки деталей механизма работы. В том числе было выявлено, что:

- наиболее предпочтительными методами оплаты за аренду учебников были бы путем наличного расчета классному руководителю, либо путем безналичного расчета через банк. В случае оплаты через банк учебники должны выдаваться на основании справок с банков от родителей. По мнению участников исследования, такие процедуры повысят доверие к схеме, а также помогут избежать коррупционную составляющую;
- большинство родителей считают, что деньги должны аккумулироваться и сохраняться на школьном уровне. Некоторые представители школ придерживаются такого же мнения, т.к. именно

такой способ позволит заказывать и приобретать именно те учебники, которые нужны школе;

- одним из важных вопросов, который необходимо учесть при разработке схемы аренды учебников – это качество учебников, т.к. это будет являться одним из основных факторов определения успешности внедрения схемы аренды учебников;
- некоторые библиотекари и директора школ отмечали проблему физического содержания учебников в школах: в некоторых школах, особенно в сельских местностях нет элементарных условий хранения учебников: отсутствуют книжные полки, помещения сырые, и это будет влиять на качество хранения учебников в школах;
- важно в схеме аренды учебников учитывать период пользования учебниками для каждого отдельного предмета, т.к. содержание некоторых предметов требуют более частого обновления, чем другие предметы по разным причинам;
- все родители согласились с тем, что нести ответственность за сохранность учебника и его состояние в период пользования им должны будут они. Школами отмечалось, что важно, чтобы ВП предусматривало ответственность именно родителей за надлежащее использование учебниками;
- необходимо рассмотреть вопрос о продлении сроков сбора денег, особенно в сельской местности: у родителей появляются возможности оплатить какие-либо взносы в школу только после сбора урожая, что приходится на конец ноября-декабря;
- особенно важным вопросом остается принятие во внимание поддержку льготников.

VIII. Выводы и рекомендации

В целом с уверенностью можно сказать, что результаты исследования показали, аренда учебников явилась бы хорошим инструментом, который мог бы решить проблему нехватки учебников в школах в первую очередь потому что платить за аренду учебников гораздо дешевле, чем покупать их, что и происходит сегодня на практике во многих школах. При этом очень тщательно необходимо проработать все детали работы этой схемы и достижения, которые должны быть получены в результате ее использования и включены во временный порядок взимания арендной платы за пользование учебниками в школах. Респонденты соглашались, что экономическая выгода от такой системы очевидна для всех: родители смогут экономить деньги, не покупая дорогостоящие учебники для своих детей, при этом школа сможет полноценно обеспечивать учащихся учебниками, а государство сможет накопить необходимую сумму в оборотный фонд учебников для постоянного самостоятельного издания необходимых учебников.

Исследование показало, что несмотря на то, что респонденты считают, что образование должно быть бесплатным, в том числе услуга по выдаче книг, тем не менее большинство участников поддерживают саму идею внедрения схемы аренды учебников. При этом возможность оплаты минимальной стоимости (от 20 сом и меньше) все равно остается наиболее предпочтительной вне зависимости от уровня доходов и образования родителей учеников. Одновременно многие респонденты глубинных интервью задаются вопросом о том, как будет формироваться стоимость аренды за учебники, т.к. некоторые школы, такие как гимназии, авторские школы, используют учебники, отличающиеся от списка авторов, которыми пользуются другие школы по республике.

Важно учесть, что 92,9% респондентов из школ *без схемы аренды* сталкиваются с финансовыми затруднениями, что может негативно влиять на своевременность и полноту сборов оплаты за аренду учебников, особенно это касается домохозяйств, проживающих в регионах, где семьи финансово чаще всего зависят от результатов сбора урожая и его сбыта. Соответственно, данный фактор влияет на период сдачи денег родителями за учебники, и респонденты сходятся во мнении, что сроки должны быть сдвинуты к ноябрю-декабрю.

Также, принимая во внимание большое количество семей с ограниченными финансовыми возможностями, представители школ предлагают альтернативные источники финансирования, которые частично могли бы участвовать во внедрении арендной платы для малообеспеченных семей, такие как использование средств сельских управ, вовлечение попечительских советов или фондов от сбора средств с родителей.

Наиболее предпочтительными методами оплаты за аренду учебников был бы наличный расчет классному руководителю, либо безналичный расчет через банк. В случае оплаты через банк учебники должны выдаваться на основании справок с банков от родителей. По мнению участников исследования, такие процедуры повысят доверие к схеме, а также помогут избежать коррупционную составляющую. Помимо этого, большинство родителей считают, что деньги должны аккумулироваться и сохраняться на школьном уровне. Некоторые представители

школ придерживаются такого же мнения, т.к. именно такой способ позволит заказывать и приобретать именно те учебники, которые нужны школе.

Повышение качества учебников – краеугольный камень, который должен значительно повлиять на успешность внедрения схемы аренды учебников. Также некоторые библиотекари и директора школ отмечали проблему физического содержания учебников в школах: в некоторых школах, особенно в сельских местностях нет элементарных условий хранения учебников - отсутствуют книжные полки, помещения сырые, и это будет влиять на качество хранения учебников в школах.

Все родители согласились с тем, что нести ответственность за сохранность учебника и его состояние в период пользования им должны будут они. Школами отмечалось, что важно, чтобы ВП предусматривало ответственность именно родителей за надлежащее использование учебников.

Особенно острым вопросом остается принятие во внимание поддержка льготников и выработка мер, позволяющих максимально обеспечить им выдачу учебников на льготных условиях.

Таким образом, исходя из полученных результатов и с учетом мнений участников исследования для более плавного и эффективного внедрения схемы аренды учебников предлагается принять во внимание следующие рекомендации.

По финансовым аспектам:

9. Определить единую стоимость аренды за 1 учебник не выше 20 сом вне зависимости от географической расположенности, и при расчете этой стоимости принять во внимание уровни доходов разных областей и районов.
10. При расчете стоимости аренды следует учитывать периоды не только морального (с учетом изменений государственных стандартов и программ), но также и физического износа каждого учебника отдельно: многие учебники приходят в негодность по причине их частого использования. Соответственно это влияет на период обновления каждого учебника отдельно.
11. Организовать группу наблюдателей из числа родителей, директоров школ и библиотекарей для мониторинга целевого использования аккумулированных средств на спец. счете МОН КР в целях повышения прозрачности и доверия к разработанной схеме со стороны общественности. Широко информировать общественность о результатах расходования этих средств.
12. Разработать четкую систему предоставления льгот для отдельных категорий учащихся, в том числе для детей мигрантов, чтобы схема аренды учебников могла обеспечить 100% домохозяйств, относящихся к категории льготников. Для этих целей возможно рассмотрение таких источников как продолжение выделения минимального финансирования на учебники со стороны государства (на сегодняшний день эта сумма составляет около 100 млн.сом); фонды сельских управ, а также использовать возможности попечительских советов.
13. В целях повышения ответственности родителей за качество учебников, установить восстановительную стоимость учебника в случае сильной порчи или утери в 1 или максимум 2хкратном размере от стоимости учебника. При

этом рекомендуется ввести процедуру подписания документа о согласии родителей с правилами пользования учебниками и их ответственности за них.

14. Как рекомендовали респонденты, рассмотреть возможность закупа учебников школами самостоятельно, что подразумевает сохранение собранных денег на счету, относящемуся к конкретной школе. При таком подходе, школа будет нести ответственность за качество приобретенных учебников и мониторинг обеспеченности своей школы самостоятельно с дальнейшей подотчетностью МОН КР.

По процедурным вопросам организации аренды учебников:

1. В ВП необходимо четко указать ответственность классного руководителя и библиотекаря как за качество учебников, которые сдаются и принимаются сторонами, так и за учет финансовых средств.
2. Для библиотекарей школ рассмотреть и разработать материальные и нематериальные стимулы в целях повышения их мотивации по принятию на себя дополнительной нагрузки и ответственности, принимая во внимание низкий уровень заработных плат.
3. В ВП необходимо конкретизировать понятие «хорошее состояние учебника», т.к. субъективная интерпретация данного понятия может привести к конфликтным ситуациям, как между родителями и классным руководителем, так и между классным руководителем и библиотекарем.
4. В ВП предусмотреть и возложить ответственность на родителей за возврат учебников в хорошем состоянии.
5. Продлить сроки сдачи денег за аренду учебников с учетом завершения полевых работ в регионах.
6. Предусмотреть для родителей оплату за аренду учебников либо классному руководителю, либо через банковский платеж с дальнейшим предоставлением квитанции классному руководителю.
7. Предусмотреть механизмы получения дополнительных учебников для учащихся в течение года в случае перевода учащихся из одной школы в другую вне зависимости от района/региона/области.
8. До тех пор, пока оборотный фонд для обеспечения учебниками не сможет полностью покрыть потребности в учебниках в соответствии с новыми учебными планами, предусмотреть выдачу старых учебников без выплаты за них арендной платы.

Дополнительные меры, влияющие на эффективность реализации схемы аренды учебников:

1. Полностью пересмотреть действующую систему перераспределения учебников по школам в целях повышения качества и количества учебников, необходимых для школ, учитывая потребности каждой из них. Повышение качества работы со школами по распределению учебников и удовлетворение их потребностей должны стать как один из основных результатов эффективности реализации схемы аренды учебников.
2. С родителями необходимо проводить постоянную разъяснительную работу о стоимости аренды за учебники, их ответственности в случае порчи учебников, необходимости проверять состояние учебников у своих детей и в целом о

целях введенной схемы аренды учебников. Активная информационная кампания во многом может определить успех реализации арендной платы за пользование учебниками.

3. МОН КР стоит рассмотреть обновление мест хранения учебников или библиотек в школах: необходимо обеспечить помещения книжными полками, а также, где необходимо произвести ремонт помещений, чтобы исключить сырость и влажность в местах хранения учебников.

IX. Список использованных материалов

1. «Аренда учебников: родителям предлагают раскошелиться», А.Бенгард, ИА «24.kg» от 17 августа 2016 года // URL: http://24.kg/obschestvo/35881_arena_uchebnikov_roditelyam_predlagayut_raskoshelitsya/
2. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 года.
3. «Заплатанный учебник», статья в общественно-политической газете МСН от 24 января 2017 года // URL: <http://www.msn.kg/showwin.php?type=newsportal&id=33375>
4. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
5. «Министерство ведет большую и планомерную работу по изданию учебников», статья в общественно-образовательной и научно-популярной газете «Кутбилим» от 23 мая 2016 года // URL: <http://kutbilim.journalist.kg/2016/05/23/ministerstvo-vedet-bolshuyu-i-planomernuyu-rabotu-po-izdaniyu-uchebnikov/>
6. «Миссия необходима: вернуть школьникам учебники», статья в интернет-портале «Радио Азаттык» от 2 февраля 2015 года // URL: <http://rus.azattyk.org/a/26825330.html>
7. Сборник документов о работе библиотек общеобразовательных учреждений Кыргызской Республики, Министерство образования и культуры Кыргызской Республики, Б.: 2001.
8. Справка-обоснование к проекту Постановления Правительства Кыргызской Республики «О мерах по улучшению обеспеченности общеобразовательных организаций республики учебниками», 2013
9. «Схема аренды учебников», Френсис Пинтер, Венгрия, 2001.
10. «Финансирование обеспечения учебниками в Кыргызстане: проблемы и пути их решения», Р.М. Ушурова, Б.: 2007.
11. <http://kyrtag.kg/society/kyrgyzstan-tratit-15-byudzheta-na-obrazovanie>
12. <http://kyrtag.kg/news/v-shkolakh-kyrgyzstana-ne-khvataet-bolee-11-8-mln-uchebnikov-/>
13. <http://kyrtag.kg/society/shkoly-kyrgyzstana-obespecheny-uchebnikami-na-79-ministr>