Аналіз

**регуляторного впливу проєкту наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку здійснення експертизи, надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам»**

І. Визначення проблеми

Відповідно до частини першої статті 75 Закону України «Про освіту» центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснює наукове і методичне забезпечення освіти, зокрема організовує видання підручників (посібників), у тому числі електронних.

Відповідно до абзацу восьмого частини другої статті 54 Закону України «Про повну загальну середню освіту» до повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки належить затвердження порядку надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, відповідно до якого надаються рекомендації для використання в освітньому процесі.

Положенням про Міністерство освіти і науки України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 630, визначено ряд функцій, відповідно до яких МОН забезпечує підготовку і видання підручників, посібників, методичної літератури для закладів освіти, у тому числі ухвалює їх видання для закладів загальної середньої освіти.

Міністерство освіти і науки України здійснює заходи щодо підвищення якості навчальної літератури. З цією метою розроблено Порядок надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, який затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 20 липня 2020 року № 931, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11 листопада 2020 року за № 1119/35402 (далі – наказ № 931). До Порядку були внесені зміни наказом Міністерства освіти і науки України 08 листопада 2021 року № 1203 «Про затвердження Змін до Порядку надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 13 грудня 2021 року за № 1609/37231.

14 грудня 2021 року Президентом України підписано Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про освіту" щодо вдосконалення науково-методичного забезпечення освіти та якості навчальної літератури» (далі – Закон). Законом внесено зміни до Закону України «Про освіту», якими встановлено чіткі вимоги до якості навчальної літератури, насамперед тієї, що використовуються у закладах повної загальної середньої освіти, а також на законодавчому рівні встановлено механізми перевірки дотримання цих вимог. Для забезпечення якості навчальної літератури, її відповідності принципам та вимогам, визначеним законодавством, здійснюється експертиза навчальної літератури у випадках та порядку, визначених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки відповідно до цього Закону і спеціальних законів. Експертиза навчальної літератури здійснюється на засадах прозорості, доброчесності, фаховості та незалежності експертів.

Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки визначає установу, що організовує здійснення експертизи навчальної літератури, навчання експертів, здійснює заходи щодо забезпечення якості експертизи та дотримання принципів академічної доброчесності.

Експерти несуть відповідальність за доброчесність та якість їхніх експертних висновків у порядку, встановленому законодавством та угодами, укладеними з ними центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Також Законом встановлено, що експертні висновки та рішення щодо використання навчальної літератури в освітньому процесі оприлюднюються на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки та/або уповноваженої установи, а також в інший спосіб, що забезпечує їх доступність для учасників освітнього процесу, із зазначенням назви видання та імен експертів, які здійснювали таку експертизу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2022 року № 1211 внесено зміни до Положення про Міністерство освіти і науки України, які уточнюють норми щодо повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки в частині організації проведення не лише експертизи навчальної літератури, а й проведення її апробації; в процесі наукового і методичного забезпечення освіти.

З огляду на те, що важливу роль у подальшому розвитку освіти, підвищенні її рівня відіграє забезпечення закладів освіти якісною сучасною навчальною та навчально-методичною літературою та з метою приведення у відповідність до актів законодавства України, Положення про Міністерство освіти і науки України, проєктом нормативно-правового акта пропонується нова редакція Порядку.

Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 22 січня 2021 року № 95 процедуру надання грифа у сфері дошкільної, загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти здійснюють 34 предметні (галузеві) експертні комісії (у 2020 році було 35 комісій), з них з: дошкільної освіти – 1; загальної середньої освіти – 24; професійної (професійно-технічної) освіти – 8; проведення антидискримінаційної експертизи – 1.

У 2022 році для надання грифа надійшло понад 1200 об’єктів грифування, з них отримали гриф 1002 об’єкта грифування[[1]](#footnote-1), з них у сфері: дошкільної освіти – 21; загальної середньої освіти – 130 (початкова школа), 660 (базова середня освіта), 72 (профільна середня освіта); професійної (професійно-технічної) освіти – 13, з корекційної та інклюзивної освіти – 78, з педагогіки та психології – 8, позашкільної освіти – 20. Також гриф «Схвалено для використання в освітньому процесі» 4 електронним підручникам та посібникам.

Наказами МОН надано гриф «Рекомендовано Міністерством освіти і науки» 171 об’єкт грифування (підручники та модельні навчальні програми).

Зазначені показники менше, ніж у 2020 році: для надання грифа тоді надійшло 1574 рукописи, з них у сфері: дошкільної освіти – 82; загальної середньої освіти – 1435; професійної (професійно-технічної) освіти – 57. Гриф «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» надано 172 об’єктам грифування.

Кількість відхилених об’єктів грифування, яким не надано гриф – 52, що менше порівняно з 2020 роком (120 об’єктів грифування), Направлено на доопрацювання 191 об’єкт грифування.

Окреслена проблема не може бути розв’язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки саме держава взяла на себе обов’язок щодо забезпечення якості освіти та освітньої діяльності, що пов’язано із розробленням сучасної навчально-методичної літератури та навчальних програм. Отже, постає питання щодо внесення змін до процедури надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам із урахуванням змін до законодавства.

Поряд із цим, вищезазначена проблема не може бути розв’язана за допомогою діючих регуляторних актів, з огляду на те, що чинні положення базуються на застарілих нормах, а механізм реалізації не враховує сучасні тенденції.

Основні групи, на які проблема справляє вплив:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Групи (підгрупи) | Так | Ні |
| Громадяни | + | – |
| Держава | + | – |
| Суб’єкти господарювання, | + | – |
| у тому числі суб’єкти малого підприємництва | + | – |

Проблема може бути розв’язана за допомогою діючих ринкових механізмів та чинних регуляторних актів і потребує внесення змін до законодавства.

У зв’язку з вищезазначеним, проєктом наказу запропоновано затвердити Порядок здійснення експертизи, надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, а також визнати таким, що втратив чинність, наказ № 931.

**ІІ. Цілі державного регулювання**

Основною ціллю державного регулювання є встановлення та уточнення процедури проведення експертизи навчальної літератури та навчальних програм, удосконалення правового регулювання механізму надання їм грифів МОН та рекомендацій щодо використання їх в освітньому процесі.

Оскільки, згідно із Законом навчальна література, у якій виявлено невідповідність принципам та вимогам, визначеним законодавством, може використовуватися в освітньому процесі виключно після усунення такої невідповідності, то особового значення набуває здійснення експертизи навчальної літератури та навчальних програм.

Отже, основною ціллю державного регулювання є перегляд та удосконалення системи здійснення експертизи, надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам.

У зв’язку з цим, змінено назву Порядку, затвердженого наказом № 931, на «Порядок здійснення експертизи, надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам» (далі – Порядок).

Дія Порядок поширюється на учнів та педагогічних працівників закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, закладів дошкільної, позашкільної, спеціалізованої та професійної (професійно-технічної) освіти, а також на авторів підручників і посібників, видавництва (виробників, постачальників). Пропозиції щодо надання грифа «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» та рішення щодо надання грифа «Схвалено для використання в освітньому процесі» об’єктам грифування ухвалюють предметні (галузеві) експертні комісії (далі - Комісії), організацією роботи яких покладено на Установу, що належить до сфери управління МОН (далі - Установа), на підставі експертних висновків комплексної експертизи (далі - експертиза).

**ІІІ. Визначення та оцінка альтернативних способів**

**досягнення встановлених цілей**

**1. Визначення альтернативних способів**

|  |  |
| --- | --- |
| Вид альтернативи | Опис альтернативи |
| Альтернатива 1 | Збереження чинного регулювання |
| Альтернатива 2 | Проєктом наказу Міністерства освіти і науки України затверджується Порядок здійснення експертизи, надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, що уточнює процедуру здійснення експертизи, надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, а також визначається таким, що втратив чинність, Порядок надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 20 липня 2020 року № 931, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11 листопада 2019 року за № 1119/35402 |

**2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей**

**Оцінка впливу на сферу інтересів держави**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Організовано надання грифів навчальній літературі та навчальним програмам, рекомендацій щодо використання їх в освітньому процесі |  |
| Альтернатива 2 | Поліпшення якості освіти шляхом проведення комплексної експертизи навчальних програм та навчальної літератури для закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, закладів дошкільної, позашкільної, спеціалізованої та професійної (професійно-технічної) освіти, забезпечення прозорості здійснення процедури надання їм грифів | З метою запровадження процедури перевірки щодо виявлення порушення авторських прав та/або академічної доброчесності та автоматизації роботи Комісій виникає необхідність закупівлі спеціального програмного забезпечення |

**Оцінка впливу на сферу інтересів громадян**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Відсутні. Застосовується чинна процедура надання грифів. Незабезпечення якісною навчальною літературою здобувачів освіти впливає на реалізацію їхніх конституційних освітніх прав. | Відсутні.Чинна процедура надання грифів не враховує реалії сьогодення, зокрема введення воєнного стану в Україні, що не дозволяє проведення засідання Комісії в очному, дистанційному та у змішаному форматі, ухвалювати рішення шляхом електронного голосування, а також визначити наявність повністю або частково запозичень чужого твору, що є порушенням авторських прав і (або) суміжних прав.  |
| Альтернатива 2 | Удосконалення процедури здійснення експертизи об’єктів грифування, розширення їх переліку з метою забезпечення здобувачів освіти та педагогічних працівників більш якісною навчально-методичною літературою та навчальними програмами | Відсутні. |

**Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання**

На сьогодні, відповідно до наказу № 931 для одержання грифа автор, видавництво або інші фізичні та юридичні особи – суб’єкти підприємницької діяльності, що мають виключні права на використання твору, надають до державної наукової установи «Інститут модернізації змісту освіти» (далі – Інститут) об’єкти грифування (навчальні програми, підручники, навчальні та навчально-методичні посібники) з відповідним пакетом документів для проведення комплексної експертизи.

### Згідно з даними Інституту, із урахування того, що у 2022 році до набуття чинності Порядку, 300 суб’єктів підприємницької діяльності подали пакети документів із позашкільної освіти для надання грифа. Таким чином орієнтовна загальна кількість суб’єктів підприємницької діяльності, на яких поширюватиметься дія проєкту акта, становить:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показник | Великі | Середні | Малі | Мікро | Разом |
| Кількість суб’єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць | 0 | 0 | 53 | 247 | 300 |
| Питома вага групи у загальній кількості, відсотків | 0 | 0 | 18 | 82 | 100 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Збереження чинного регулювання, у якому передбачено подання двох примірників об’єкта грифування, а також прийняття рішення щодо надання грифа за результатами проведення двох комплексних та двох антидискремінаційних експертиз.  | за 1 рік становитимуть **14832150** грн |
| Альтернатива 2 | Затвердження запропонованого проєкту акта сприятиме забезпеченню здобувачів освіти та педагогічних працівників більш якісними навчальними програмами та навчальною літературою, впровадження відкритих процедур проведення засідань Комісії шляхом надання можливості заявнику брати участь в ньому  | за 1 рік становитимуть **13332150** грн |

**IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу**

**досягнення цілей**

Здійснити вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей.

Вартість балів визначається за чотирибальною системою оцінки ступеня досягнення визначених цілей, де:

4 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті повною мірою (проблема більше існувати не буде);

3 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті майже  повною мірою (усі важливі аспекти проблеми існувати не будуть);

2 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті частково (проблема значно зменшиться, деякі важливі та критичні аспекти проблеми залишаться невирішеними);

1 – цілі прийняття регуляторного акта, які не можуть бути досягнуті (проблема продовжує існувати).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
| Альтернатива 1 | 2 | Цілі прийняття регуляторного акта, які не можуть бути досягнуті (проблема продовжує існувати) |
| Альтернатива 2 | 3 | Цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті майже повною мірою. Запропонований спосіб вирішення зазначеної проблеми є найбільш доцільним, оскільки прийняття запропонованого проєкту акта дозволить забезпечити більшу кількість учасників освітнього процесу якісними навчальними програмами, підручниками і посібниками, а педагогічних працівників – навчально-методичною літературою. Удосконалюється процедура проведення експертизи, робота Установи, що забезпечує процес надання грифа, зокрема, шляхом використання спеціалізованого програмного забезпечення, автоматизації роботи Комісій |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності | Вигоди (підсумок) | Витрати, грн (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
| Альтернатива 1 | Відсутні |  | Залишення ситуації, що існує на сьогодні  |
| Альтернатива 2 | Забезпечення учасників освітнього процесу більш якісною навчальною літературою |  | Вирішує проблему. Цей спосіб забезпечить удосконалення правового регулювання правових відносин щодо здійснення експертизи, надання грифів навчальним програмам та навчальній літературі |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг | Аргументи щодо переваги обраної альтернативи / причини відмови від альтернативи | Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта |
| Альтернатива 1 | Залишення наявної на сьогодні ситуації без змін не забезпечить досягнення цілей. | Вплив зовнішніх факторів на дію регуляторного акта не очікується. |
| Альтернатива 2 | Забезпечення більшої кількісті учасників освітнього процесу якісними підручниками, навчальними та навчально-методичними посібниками. | Вплив зовнішніх факторів на дію регуляторного акта не очікується. |

Враховуючи вищенаведені позитивні та негативні сторони альтернативних способів досягнення мети, доцільно прийняти запропонований альтернативою 2 регуляторний акт.

Негативних наслідків від прийняття регуляторного акта не очікується.

**V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми**

Для вирішення проблем, визначених у розділі першому, та досягнення цілей, визначених у розділі другому цього аналізу регуляторного впливу, проєктом акта передбачено механізм розв’язання проблеми шляхом його прийняття.

Проєктом акта пропонується затвердити новий Порядок, відповідно до якого здійснюється експертиза, за результатами якої надається гриф навчальним програмам у сфері дошкільної освіти, повної загальної середньої освіти, позашкільної освіти, а також програмам з психолого-педагогічної та корекційно-розвиткової роботи.

У Порядку надано визначення «експерт», уточнено поняття «навчальна література».

Крім того, у новій редакції пропонується надавати гриф лише посібникам для реалізації навчальних програм морального спрямування, що мають світський і позаконфесійний характер.

Пропозиції щодо грифа «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» та гриф «Схвалено для використання в освітньому процесі» ухвалюються предметними (галузевими) експертними комісіями на підставі комплексної експертизи.

Крім того, експертизу об’єкта грифування здійснюють не менш двох членів Комісії та/або експертної групи (крім Комісії з проведення антидискримінаційної експертизи), що визначені її головою (за його відсутності - заступником) із урахуванням професійної підготовки, фахової спеціалізації, місця роботи членів Комісії та/або експертної групи. Порівняно з наказом № 931 члени Комісії з проведення антидискримінаційної експертизи будуть проводити лише 1 експертизу. Обов’язково проводиться антидискримінаційна експертиза об’єктів грифування, які потенційно можуть брати участь у конкурсному відборі підручників та посібників, які видаватимуться за кошти державного та/або місцевого бюджетів.

У зв’язку з введенням воєнного стану у проєкті акта передбачається, що Комісія самостійно визначає регламент і форми своєї діяльності. Засідання Комісії може проводитися очно, дистанційно та у змішаному форматі, коли частина членів Комісії беруть участь дистанційно. Засідання в дистанційному та змішаному форматі проводитися з використанням цифрових технологій. У разі загрози життю, здоров’ю та безпеці членів Комісії має оперативно прийматися рішення про тимчасове зупинення засідання Комісії. Водночас, Комісія може прийняття рішення шляхом електронного голосування.

Крім того, зменшується кількість примірників рукопису авторських/видавничих оригіналів або оригінал-макетів об’єктів грифування, які подаються на розгляд Комісії.

У разі порушення заявником авторських прав та/або академічної доброчесності, неякісного доопрацювання об’єкта грифування Комісія приймає рішення про відхилення об’єкта грифування.

З метою впровадження принципу відкритості проєктом акта пропонується здійснювати проведення засідання Комісії з розгляду об’єкта грифування за участю заявника (представника заявника). Також запропоновано нову процедуру розгляду об’єкта грифування, що був відхилений, на узгоджувальному засіданні Комісії.

Порядок подання суб’єктами господарювання пакетів документів для надання грифів спрощено. Об’єкти грифування (у тому числі, що видаються перекладені мовами корінних народів і національних меншин, надруковані збільшеним або рельєфно-крапковим шрифтом) у вигляді одного примірника рукопису авторського/видавничого оригіналу або оригінал-макету об’єкту грифування українською мовою, а також, у відповідних випадках, іноземними мовами, мовами корінних народів та національних меншин.

Експертизу об’єкта грифування здійснюють не менш двох членів Комісії та/або експертної групи (крім Комісії з проведення антидискримінаційної експертизи), що визначені її головою (за його відсутності - заступником) із урахуванням професійної підготовки, фахової спеціалізації, місця роботи членів Комісії та/або експертної групи.

Протягом двох місяців після отримання відповідних матеріалів члени Комісії та/або експертної групи подають для розгляду на засіданні Комісії у вигляді розгорнутого та обґрунтованого експертного висновку оцінку якості об’єкта грифування.

У зв’язку із введенням воєнного стану на території України у Порядку передбачено, що засідання Комісії може проводитися в дистанційному та змішаному форматі з використанням цифрових технологій. У разі загрози життю, здоров’ю та безпеці членів Комісії має оперативно прийматися рішення про тимчасове зупинення засідання Комісії. Якщо засідання продовжується в інший день, то про це зазначається в протоколі. Комісія може ухвалювати рішення шляхом електронного голосування.

Крім того, заявник (або його представник) може брати участь у засіданні Комісії під час обговорення поданого ним об’єкта грифування.

**VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**

Враховуючи, що питома вага суб’єктів малого підприємництва у загальній кількості суб’єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 %, здійснюється розрахунок витрат за запровадження державного регулювання для суб’єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

1. **Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Строк дії регуляторного акта необмежений у часі.

1. **Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Прогнозними значеннями показників результативності регуляторного акта є:

оптимізація коштів та час, що витрачатиметься суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;

кількість суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюється дія акта – необмежена. Дія проєкту акта поширюватиметься на фізичних та юридичних осіб, які зацікавлені в отриманні грифа навчальним програмам та навчальній літературі, а також на членів експертних предметних (галузевих) комісій, які проводять комплексну експертизу та антидискримінаційну експертизу;

розмір надходжень з надання платних послуг з проведення експертизи;

рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень регуляторного акта – 100%.

Кількісними показниками результативності акта є:

кількість заявників, що подають об’єкти грифування;

загальна кількість об’єктів грифування, поданих для здійснення експертизи;

кількість об’єктів грифування, яким експертними предметними (галузевими) комісіями надано гриф «Схвалено для використання в освітньому процесі» та висновків щодо надання грифа «Рекомендовано Міністерством освіти і науки»;

кількість об’єктів грифування, що направлено на доопрацювання за результатами проведення комплексної експертизи;

кількість об’єктів грифування, що відхилено за результатами проведення комплексної експертизи або яким скасовано гриф;

кількість Комісій щодо надання грифа.

Числові значення кількісних показників будуть здійснюватися за базовим відстеженням.

1. **Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Базове відстеження результативності вищезазначеного регуляторного акта буде здійснено до дати набрання чинності цього акта шляхом збору пропозицій, зауважень, статистичної інформації та їх аналізу.

Повторне відстеження планується здійснити через рік після набрання чинності регуляторного акта, в результаті якого відбудеться порівняння показників базового та повторного обстеження. У разі виявлення неврегульованих та проблемних питань шляхом аналізу якісних показників дії цього акта, ці питання будуть врегульовані шляхом внесення відповідних змін.

Періодичне відстеження здійснюватиметься раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження шляхом порівняння показників із аналогічними показниками, що встановлені під час повторного відстеження.

Метод проведення відстеження результативності − статистичний.

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснено шляхом аналізу узагальнених даних згідно з інформацією установи, що належить до сфери управління МОН, на яку покладаються обов’язки організації процедури грифування.

Відстеження результативності вищезазначеного регуляторного акта проводитиметься шляхом розгляду пропозицій та зауважень від суб’єктів господарювання та фізичних осіб, які надійшли до МОН протягом усього терміну його дії.

Міністр Сергій ШКАРЛЕТ

1. Інформація ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти» (https://imzo.gov.ua/kataloh-nadannia-hryfiv/) [↑](#footnote-ref-1)