

## Образовательная ПОЛИТИКА

# ЭЛЕКТРОННОЕ ОБУЧЕНИЕ и российское законодательство: что делать?

**Олег Николаевич Смолин,**  
*первый заместитель Председателя Комитета по образованию  
Государственной Думы, доктор исторических наук,  
доктор философских наук, e-mail: smolin@duma.gov.ru*

**Наряду с колоссальными возможностями интеллектуального развития новые информационные технологии в образовании становятся вызовом национальному образовательному суверенитету многих стран, включая Россию; развитие в странах-конкурентах массовых открытых онлайн курсов (сокращённо MOOCs) имеет стремительный, взрывной характер.**

### **Вызов национальному образовательному суверенитету**

Только на сайте Coursera в конце 2012 г. обучались три миллиона человек, в июне 2013 г. — четыре миллиона, сегодня — шесть миллионов. Среди них в 2012 г. получили сертификаты пятьдесят тысяч граждан России, в сентябре 2013 г. обучались уже двести тысяч. По этому показателю наша страна занимает шестое место в мире.

Портал Coursera объявил о намерении создать электронный университет на миллиард человек, аналогичную задачу поставил Google. Есть и другие, по преимуществу американские, ресурсы, формирующие электронные университеты.

Почему государства всё больше поддерживают, а люди всё чаще выбирают электронное обучение и массовые открытые онлайн-курсы?

**О.Н. Смолин. Электронное обучение и российское законодательство: что делать?**

- Эти курсы совершенно бесплатны до тех пор, пока речь не идёт о выдаче специального сертификата.
- Курсы читают талантливые профессора, причём, как правило, в популярной форме; курсы нередко имеют мультимедийное сопровождение.
- В развитых странах принцип «образование — на всю жизнь» давно заменён принципом «образование — через всю жизнь». Люди вынуждены менять профессию и специальности по несколько раз. Понятно, что с помощью обычных технологий сделать это практически невозможно.
- Современный человек всё чаще хочет учиться по индивидуальному плану, в свободное время, не выходя из дома, совмещая образование с работой. Массовые открытые онлайн-курсы создают в этом отношении почти неограниченные возможности.
- Курсы активно переводятся с английского на другие языки, включая русский.
- Во всём мире цены на формальное, традиционное образование продолжают расти. Напротив, цена за экзамен и сертификат об изучении курса в электронном виде составляет обычно 30–80 долларов (за освоение курса с помощью преподавателя — 150–250 долларов), причём результат такого обучения засчитывается студентам по бонусной кредитной системе.

Как видим, человечество получило новые колоссальные образовательные возможности. Но тогда почему взрывное распространение MOOCs встревожило не только развивающиеся, но и многие развитые страны? Почему 11 государств под эгидой Европейской комиссии в альтернативу США создали собственный проект развития массовых открытых онлайн-курсов, причём в этом проекте участвуют не только слегка фрондирующая Германия, но и Великобритания, всегда верная США?

Развитие MOOCs во всём мире рассматривается как стратегия в борьбе за человеческий капитал. Вот лишь некоторые последствия и ожидаемые результаты такой борьбы.

*Первый результат* — ориентация населения страны-конкурента на обучение в вузах страны, предоставляющей MOOCs бесплатно или по очень низким ценам.

Последствия: потеря национального образовательного рынка; массовый отток капитала; стремительное нарастание «утечки умов»; качественный рост интеллектуального потенциала в стране, которая «откачивает» человеческие ресурсы.

В последнее время проявилась и бизнес-модель MOOCs. Главные доходы в ней даёт торговля не сертификатами, но информацией о слушателях. Порталы, аналогичные Coursera, превращаются в своеобразные кадровые агентства, которые ведут учёт успехов потребителей MOOCs и продают их персональные данные вместе со своеобразным портфолио организациям, которые ищут высококвалифицированных работников. Причём в России в этом смысле ситуация не менее тревожная, чем в развивающихся странах. За три года число молодых продвинутых людей, покинувших страну, составило 1 млн 250 тысяч человек. По данным «Левада-центра», с 2009 по 2013 годы число граждан России, желающих её покинуть, увеличилось с 13% до 22%. Среди студентов этот показатель достигает 45%.

*Второй результат* — ослабление интеллектуального потенциала или торможение его развития в стране, которая теряет человеческие ресурсы.

Последствием станет разрушение или ослабление национальной системы образования — основного генератора интеллектуального потенциала страны.

*Третий результат* — погружение студента иностранного электронного университета в культуру другой страны.

Последствиями станут переориентация на её ценности, размывание национальной идентичности, продвижение интересов страны-конкурента в ущерб национальным интересам и даже превращение части таких граждан в потенциальных агентов влияния.

### **Законодательное регулирование применения информационных технологий в системе образования**

20 апреля 2014 г. в МГУ на заседании межведомственной рабочей группы по развитию электронного обучения и дистанционных образовательных технологий были высказаны две различные позиции по поводу ситуации с нормативно-правовым обеспечением реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (далее — ЭЛО и ДОТ).

Позиция первая: утверждение Приказом Минобрнауки № 2 от 9 января 2014 г. «Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» означает, что формирование нормативной правовой базы по этому направлению в основном завершено. Попытка дальнейшего регулирования может привести к торможению развития ЭЛО и ДОТ. Задача ближайшего времени — обобщение передовых практик работы учебных заведений и регулирование процесса локальными нормативными правовыми актами.

Позиция вторая: Федеральный закон от 28 февраля 2012 г. № 11 вступил в силу более двух лет назад, и основные его положения удалось перенести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273, который вступил в силу с 1 сентября 2013 г., однако новые положения этих законов, связанные с развитием ЭЛО и ДОТ, фактически не работают: до самого последнего времени даже самые «продвинутые» вузы проходят лицен-

### **ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

зирование и аккредитацию по общим правилам, как будто нового закона не существует. Приказ Минобрнауки № 2 от 9 января 2014 г., которым утверждён «Порядок...», — важный шаг, но ограничиваться им невозможно. Соответственно, «программа-минимум» на ближайшую перспективу состоит в том, чтобы положения Федерального закона № 273 об ЭЛО и ДОТ заработали в полном объёме.

Какова нормативная правовая база реализации образовательных программ с использованием ЭЛО и ДОТ и основных направлений её развития?

Год назад на «круглом столе» в Санкт-Петербурге проблемы, связанные с реализацией программ с применением ЭЛО и ДОТ, Комитетом по образованию Государственной Думы было предложено структурировать в рамках трёх относительно самостоятельных областей использования ИКТ:

- в учебном процессе (собственно ЭЛО и ДОТ);
- в управлении образованием;
- в обеспечении информационной открытости системы образования.

Отвлекаясь от документов международного уровня, ограничимся нормативными правовыми актами в рамках российского законодательства, причём отнюдь не только образовательного, но и законодательства в смежных областях права. Основные уровни этого законодательства включают: федеральные законы и другие нормативные акты федерального уровня; законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; правовые акты органов местного самоуправления; локальные акты образовательных организаций.

Начнём с федеральных законов и особо выделим среди них: «Об образовании в РФ»; «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; «Об электронной подписи»;

**О.Н. Смолин. Электронное обучение и российское законодательство: что делать?**

«Об обязательном экземпляре документов»; Гражданский кодекс РФ (четвёртая часть); «О защите персональных данных»; «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»; «О библиотечном деле»; «О техническом регулировании».

При желании таких федеральных законов можно выделить и больше. Очевидно: проблема имеет комплексный характер и далеко выходит за пределы законодательства об образовании в более широкую область образовательного законодательства в целом. Одного этого достаточно, чтобы работу в интересующей нас области нельзя было признать завершённой.

Следующий по уровню блок нормативных правовых актов — это документы федеральной исполнительной власти. Особо отметим среди них:

- концепции и стратегии, утверждённые актами Президента РФ и Правительства РФ, в том числе «Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации»; «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»; «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (известна как «Россия-2020»);
- государственные программы, утверждённые Правительством РФ, в том числе: «Развитие образования» на 2013–2020 годы; «Информационное общество» на 2011–2020 годы; «Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы»;
- нормативные правовые акты Минобрнауки России, Минкомсвязи России, других министерств и ведомств;
- ГОСТы в рамках системы добровольной сертификации;
- СанПиНы для различных уровней образования и типов образовательных организаций.

Значение документов второго уровня отнюдь не меньше, чем самих федеральных законов, поскольку именно в них содержатся конкретные положения и показатели, характеризующие возможности реализации образовательных программ с применением ЭЛО и ДОТ.

Так, например, в государственной программе «Информационное общество», действующей до 2020 г., утверждается: «Любому гражданину, для того чтобы собрать ученика в школу, достаточно будет скачать комплект учебников и сопутствующих материалов с регионального образовательного портала и сохранить их в электронной книге». Или там же: «чтобы подобрать литературу по интересующей тематике, достаточно будет воспользоваться электронным каталогом любой библиотеки на всей территории страны».

В рамках реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации уже к 2015 г. доля библиотечных фондов, переведённых в электронную форму, в общем объёме фондов общедоступных библиотек должна составить не менее 50%. К 2015 г., как следует из текста программы «Информационное общество», будет разработан обучающий цифровой мультимедийный и интерактивный контент, включая стереоскопические 3D коллекции о значимых мероприятиях в сфере культуры и культурном наследии народов России.

Сегодня представить себе, как будут реализованы все эти и им подобные задачи, достаточно сложно.

Что касается Федерального закона № 273 «Об образовании в РФ», на основе беглого знакомства с его текстом многие полагают, что вопросам реализации образовательных программ с применением ЭЛО и ДОТ посвящены всего две статьи: статья 16 «Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных

образовательных технологий» и статья 18 «Печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы». В действительности это не так. Если иметь в виду проблему в полном объёме, таких статей оказывается более двадцати.

### Нормативное правовое обеспечение

Возвратимся теперь к трём основным направлениям нормативного правового обеспечения реализации образовательных программ с применением ЭЛО и ДОТ, которые мы уже назвали.

Лучше всего, на наш взгляд, обстоит дело с обеспечением открытости образовательного процесса. Закон «Об образовании в РФ» предусматривает, в частности, создание и функционирование сайтов: образовательных организаций; органов управления образованием; общественных организаций, действующих в сфере образования; порталов и сайтов с информацией о мероприятиях в системе образования и т.д.

Только информационных систем федерального уровня в законе около 10. Они активно создаются, но для того, чтобы они эффективно работали, необходимы нормативные правовые акты, многие из которых пока отсутствуют. И это одна из причин того, почему внедрение электронных технологий нередко вызывает сопротивление педагогов.

Самый простой пример — классные журналы и другие отчётные документы, которые администрация школы требует заполнять в электронной форме. Всё было бы прекрасно, если бы электронные документы вводились взамен бумажных, на деле же — в дополнение к ним, что удваивает и без того неимоверно раздутый документооборот.

В своё время на парламентских слушаниях в Думе директор школы из Краснодарского края с грустной иронией сформулировал один из принципов современной образовательной политики: «Дети! Уйдите из школы — не мешайте реализовать национальный проект «Образование»! Нельзя допустить, чтобы это повторилось в отношении информационно-коммуникационных технологий».

### ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Среди трёх направлений нормативного правового обеспечения реализации образовательных программ с применением ЭЛО и ДОТ ключевое, конечно, — их использование в учебном процессе. Как уже отмечалось, важный шаг в этом направлении — Приказ Минобрнауки № 2 от 9 января 2014 г. Утверждённый этим Приказом «Порядок...» отчасти повторяет положения Федерального закона № 273, в частности, он признаёт местом образовательной деятельности местонахождение школы или её филиала, независимо от местонахождения учащихся. Однако он содержит и целый ряд новых правовых норм.

В том числе:

- допускается отсутствие аудиторных занятий;
- школы самостоятельно определяют объём аудиторной нагрузки и соотношение объёма занятий, проводимых путём непосредственного взаимодействия педагогического работника с учеником, учебных занятий с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий;
- школы оказывают учебно-методическую помощь учащимся, в том числе в форме индивидуальных консультаций, оказываемых дистанционно с использованием информационных и телекоммуникационных технологий;
- школы обеспечивают соответствующий применяемым технологиям уровень подготовки педагогических, научных, учебно-вспомогательных, административно-хозяйственных работников по дополнительным профессиональным программам.

При этом остаются открытыми целый ряд вопросов. В их числе давно и бурно дискутируемая тема, нужно ли электронным университетам при лицензировании предъявлять Рособрнадзору не менее 11 квадратных метров на студента, который учится на другом конце страны или даже на другом конце света.

О.Н. Смолин. **Электронное обучение и российское законодательство: что делать?**

Статья 18 Федерального закона «Об образовании в РФ» предусматривает применение электронных учебных изданий. Приказ Минобрнауки № 1047 от 5 сентября 2013 г. требует от издательств в 2014 г. электронных приложений к любым учебникам, которые представляются для включения в федеральный перечень. С 2015 г., согласно Приказу, должны представляться уже электронные учебники, однако до настоящего времени требования к электронным учебникам и порядку их экспертизы не сформулированы. Не исключено, что в следующем году по этой причине мы потеряем немало качественных учебников, как это уже произошло в году текущем.

Экспертный совет по информационным технологиям в образовании при думском Комитете по образованию, как прежде, предлагает Минобрнауки совместную работу над нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы электронного обучения и применение дистанционных образовательных технологий.

Третье направление использования информационно-коммуникационных технологий при реализации образовательных программ связано с вопросами управления образованием. К ним относятся такие элементы информационно-образовательной среды, как электронные деканаты, расписание, библиотеки, дневники, электронный документооборот и т.д. Значительная часть вопросов из этой области ещё не попала в зону профессионального внимания специалистов. Первоочередного решения на этом направлении требуют вопросы:

- развития понятийного аппарата описания информационно-образовательной среды школы, осуществляющей образовательную деятельность с применением ЭЛО и ДОТ, и её элементов;
- снятия необоснованных ограничений на применение ЭЛО и ДОТ, установленных в ряде федеральных государственных образовательных стандартов профессионального и высшего образования;

- регламентации процедур идентификации личности граждан, находящихся вне места нахождения школы, когда они проходят вступительные испытания, промежуточную и итоговую аттестацию;
- придание юридического значения и силы создаваемым в процессе реализации образовательных программ электронным документам;
- правовое обеспечение формирования архива электронных документов, формируемых в процессе реализации образовательных программ, включая электронные оригиналы документов выпускников об успешном освоении ими программ;
- упорядочение процедур экспертизы электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных учебного и просветительского назначения и принятия решений о допуске к их использованию в учебном процессе;
- установление правил получения авторского вознаграждения за использование электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных учебного и просветительского назначения при их применении в учебном процессе, а также учёта созданных электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных учебного и просветительского назначения (например, электронных учебников, учебных пособий, образовательных ресурсов и т.д.) при прохождении их авторами государственной аттестации, получении учёных званий, при оценке эффективности деятельности школы, в которой были созданы названные электронные объекты.

### **Закон об индустрии электронного обучения: среднесрочная программа-оптимум**

Необходимость для страны опережающего развития очевидна, между тем в такой важнейшей области, как электронное обучение, и с догоняющим развитием не всё обстоит благополучно. Так, Федеральный закон № 11 от 10 января

2003 года на несколько лет отставал от законодательства наиболее «продвинутых» стран. Следующий Федеральный закон № 11 от 28 февраля 2012 г. удалось принять спустя лишь девять лет, и этот закон по-настоящему до сих пор не работает.

Если, как мы надеемся, нам удастся по-настоящему ввести в действие в части ЭО и ДОТ Федеральный закон № 273 «Об образовании в РФ», мы снимем многие тормоза для развития этого направления, но отнюдь не сравняемся со странами-конкурентами России. Решая текущие задачи, необходимо помнить о задачах перспективных.

В этой связи напоминаю: в декабре 2010 г. с МИФИ по инициативе экспертного совета по информационным технологиям в образовании при думском Комитете по образованию при участии представителей всех других заинтересованных экспертных советов, представителей ведущих вузов России и высокотехнологичных компаний обсуждалась предложенная нашим экспертным советом концепция проекта Федерального совета об индустрии электронного обучения в России. Эта концепция в основном была одобрена и рекомендована для дальнейшей проработки, более того, параллельно прорабатывался вопрос о создании в этих целях специальной межкомитетской рабочей группы.

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Структура индустрии электронного обучения включает проведение исследований; производство оборудования, программного обеспечения, контента (в том числе электронное учебное книгоиздание, развивающие игры, создание массовых открытых онлайн-курсов, других баз данных образовательного характера); хостинг и провайдинг; образовательную деятельность; хранение учебных материалов; сервисное обслуживание.

При значительном осложнении международной обстановки и прямых угрозах технологической безопасности России эта идея становится ещё более актуальной. Известно, что страна с большим населением, самоотверженной и патриотически настроенной армией проигрывает соперникам, обладающим более высокими технологиями. Электронное обучение во многом способно сыграть роль базы не только технологической и информационной безопасности, но также безопасности экономической и даже военной. Это один из важнейших вопросов не только в области права человека на образование, но и в области национальной безопасности. Мы не можем позволить себе без борьбы отдать преимущества в этой сфере проявившимся геополитическим конкурентам.