УДК 371.31 DOI: 10.22394/2074-7306-2019-1-1-168-174

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДИСТАНЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ОБУЧЕНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОССИИ

Баранов Павел Петрович доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70). E-mail: pravosoznanie@gmail.com

Аннотация

Работа посвящена проблемам использования дистанционных форм, средств и методов обучения на современном этапе развития российской системы образования и просвещения. На основе анализа специального законодательства, а также системы подзаконных актов, автор делает выводы о возможностях и перспективах использования дистанционных технологий обучения в современной России. Автор вносит предложение об обязательном законодательном регулировании использования дистанционных технологий обучения в образовательном процессе.

Ключевые слова: *Дистанционное образование, дистанционное обучение, виртуальная обучающая среда, законодательное регулирование, информационные и телекоммуникационные технологии, онлайн-курсы, российское правовое поле, электронное обучение, электронная школа.*

Идея дистанционного обучения зародилась задолго до появления сети Интернет, однако, благодаря развитию последней, были созданы необходимые условия для функционирования интерактивных образовательных площадок, а возможности дистанционных образовательных технологий стали рассматриваться в качестве альтернативных традиционным способам обучения.

Отношение к дистанционному обучению в современной научной среде сложилось откровенно неоднозначное. Часть авторов относят его, наряду с ЕГЭ, Болонской системой, тестами и гаджетами, к инструментам «оболванивания, зомбирования и дебилизации подрастающего поколения» [1]. Говоря о положительных сторонах дистанционных образовательных технологий, как правило, обращается внимание на большую доступность дистанционных образовательных курсов, оптимизацию образовательного сотрудничества, развитие сетевых программ обучения. Отдельно отмечается достаточно высокий коэффициент полезного действия дистанционных форм обучения, сочетающий удобство использования дистанционных образовательных технологий как педагогом, так и обучаемым [2].

Базовым нормативным правовым документом в сфере использования дистанционных образовательных технологий является Федеральный закон «Об образовании в

Российской Федерации»[1]. В соответствии со ст. 13 данного закона образовательные программы могут реализовываться посредством сетевых форм, которые, на наш взгляд, в большинстве случаев предполагают активное использование дистанционных образовательных технологий. Кроме того, при реализации образовательных программ могут использоваться, в том числе, дистанционные образовательные технологии и электронное обучение. Ст. 16 обозначенного закона посвящена реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Необходимо указать на тот факт, что в современный, в том числе, юридический лексикон, достаточно прочно вошли такие понятия, как дистанционное обучение и дистанционное образование. Однако, как показывает анализ Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», данные термины законодатель предпочитает не использовать. Таким образом, в соответствии с законом, последние не являются ни формой получения образования, ни формой обучения. В этой связи отдельными авторами выдвигается предложение ввести такую самостоятельную форму получения образования как «дистанционное образование», наравне с очной, очно-заочной и заочной [3]. Речь в данном случае идет именно о дистанционном образовании. Суть данного терминологического разграничения сводится к тому, что дистанционное обучение, в отличие от дистанционного образования, не может являться «формой получения образования», исходя из соответствующих характеристик данных категорий [4].

Приказ Минобрнауки России от 23.08.2017 № 816 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» вводит категорию «онлайн-курсы». В тексте самого документа используется следующая формулировка: «организации вправе осуществлять реализацию образовательных программ или их частей с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, организуя учебные занятия в виде онлайн-курсов». Такой подход к регламентации рассматриваемой проблемы следует признать не самым удачным, так как именно на образовательное учреждение ложится ответственность за разработку основных нормативных положений в части применения и использования последних [5]. Вопрос о юридическом соотношении используемых в соответствующей связи понятий остается открытым, тем более что в базовом законе об образовании понятие «онлайн-курсы» совершенно не фигурирует. В конечном итоге на вопрос о том, что же представляют собой онлайн-курсы, ни в действующем законодательстве, ни в системе подзаконных актов четкого ответа не дается.

Важно понимать, что одним из определяющих критериев для онлайн-курсов выступает выданный от имени государства документ об их прохождении, предполагающий итоговую аттестацию. В качестве сопутствующей выступает проблема лицензирования образовательной деятельности. Так, например, все большую популярность приобретают онлайн-курсы, призванные оптимизировать изучение специальных, в частности, антикоррупционных программ. В 2014 году Департамент экономической политики и развития, входящий в состав Правительства г. Москвы, разместил на своем официальном сайте бесплатный онлайн-курс «Противодействие коррупции в органах исполнительной власти города Москвы» [6]. В соответствии с аннотацией, выложенной на сайте, данный онлайн-курс предназначен для всех гражданских служащих, которым в доступной и краткой форме рассказывается о том, «как отличить подарок от взятки, что такое конфликт интересов, что запрещено госслужащему» и др. По окончании обучения предлагается пройти соответствующее тестирование для самопроверки. Для сравнения, на сайте Института профессиональных квалификаций предлагается платный дистанционный курс «Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы», по итогам прохождения которого выдается удостоверение о повышении квалифи-

[1] Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2018) // Российская газета. №303. 31 декабря 2012.

кации установленного образца. Если в первом случае лицензия на осуществление образовательной деятельности не требуется, то во втором случае она необходима. На данном примере мы видим, что похожие по своему предназначению онлайн-курсы могут попадать под понятие образовательной деятельности, требующей обязательного лицензирования, или же оставаясь по своему назначению образовательной деятельностью, не являются таковой по смыслу Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и не входят в «перечень образовательных услуг по реализации образовательных программ»[1], требующих соответствующего лицензирования.

Достаточно актуальным является вопрос о том, каким видятся перспективы дистанционных образовательных технологий в России с точки зрения анализа соответствующих государственных программ, рассчитываемых на определенный срок. Так, в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одним из важных направлений повышения качества образования на основе информационно-коммуникационных технологий является расширение использования информационных и телекоммуникационных технологий для развития новых форм и методов обучения, в том числе дистанционного образования и медиаобразования, создание системы непрерывной профессиональной подготовки в области информационно-коммуникационных технологий, в том числе государственных служащих[2]. Здесь мы видим достаточно «спорный» пример, сочетания специальных терминов, когда остается до конца невыясненным, рассматривается дистанционное образование как форма (метод) обучения, или же как одна из информационных и телекоммуникационных технологий. Ни в том, ни в другом случае формулировку признать удачной нельзя.

В соответствии со Стратегией развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года развитие кадрового потенциала и образования отрасли информационных технологий невозможно без таких инноваций как электронное обучение, массовые и открытые онлайн-курсы и виртуальные обучающие среды. Особое внимание придается широкомасштабному включению курсов на русском языке в наиболее популярные мировые системы онлайн-обучения[3]. В соответствии с Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (2013 г.) в результате оптимизации сети вузов предполагается формирование, в том числе, крупных центров заочного (дистанционного) образования и открытых университетов с высоким современным качеством программ, которые займут нишу открытого образования[4]. Другими словами, предполагалась некоторая дифференциация в системе ВУЗов, в том числе путем обособления заочных и дистанционных форм обучения, чего, как мы видим, на практике не происходит.

С 2013 г. осуществлялась реализация первого этапа Государственной программы «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 2148-р. Пришедшая ей на смену Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» в качестве одной из основных своих целей видит увеличение роли онлайн-образования, которое характеризуется уве-

[1] Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 (ред. от 29.11.2018) «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») // СПС КонсультантПлюс.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // СПС КонсультантПлюс.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 №2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

[4] Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // СПС КонсультантПлюс.

личением численности прошедших обучение на онлайн-курсах[1]. Нельзя также не вспомнить ведомственную целевую программу «Российская электронная школа» на 2016 – 2018 годы»[2], ставящей своей целью создание завершенного курса интерактивных видеоуроков по всей совокупности общеобразовательных учебных предметов. В этой же связи следует упомянуть и Государственную программу Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»[3].

Было бы неправильным утверждать, что ни один документ в сфере образования и развития информационных технологий не обходит вниманием проблему дистанционного обучения. Так, Указ Президента РФ от 07.05.2012 №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» проблему дистанционного образования своим вниманием обошел. Аналогичным образом проигнорировал проблему дистанционного образования и Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». Однако количество долгосрочных проектов в сфере дистанционного обучения в целом не может не впечатлять. Даже в случае с приведенным нами в качестве примера Указом Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» следует отметить, что уже на этапе его обеспечения проблема дистанционных способов обучения была затронута самым непосредственным образом. В частности, План мероприятий по реализации стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на 2017 – 2019 годы (первый этап) предусматривает обеспечение доступа к наукоемким образовательным программам учащихся, студентов и аспирантов с использованием российских и международных площадок онлайн-обучения, а также доступ к качественным онлайн-курсам по принципу «одного окна»[4].

За все время внедрения дистанционных и онлайн-технологий в образовательный процесс, учитывая, в том числе, нормативные акты, утратившие силу, соответствующий лексикон обогатился огромным количеством новых юридических терминов, не всегда имеющих необходимое толкование. К таковым можно отнести: онлайн образование, онлайн-курсы, онлайн-обучение, онлайн-школу, виртуальные обучающие среды, дистанционное образование, дистанционное обучение, медиаобразование, дистанционные образовательные технологии, дистанционный формат обучения, дистанционный профиль обучения, электронное обучение, электронную школу, сетевую форму реализации образовательных программ (невозможная в большинстве случаев без использования дистанционных технологий), информационные и телекоммуникационные технологии и многие другие. Напомним, Федеральный закон «Об образовании» оперирует понятиями «сетевая форма реализации образовательных программ», «электронное обучение» и «дистанционные образовательные технологии». Кроме того, Приказ Министерства образования и науки РФ от 23 августа 2017 г. № 816 использует понятие «онлайн-курсы» без достаточного и необходимого разъяснения. Приходится с сожалением констатировать, что необходимое нормативное правовое сопровождение идеи электронного обучения в России находится в достаточно хаотичном состоянии, не предполагающем необходимые условия для ее полноценной реализации. Кроме того, не разрешен или разрешен в недо-

[1] Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 №1642 (ред. от 26.04.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // СПС КонсультантПлюс.

[2] Приказ Минобрнауки России от 09.06.2016 №698 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Российская электронная школа» на 2016 - 2018 годы» // СПС КонсультантПлюс.

[3] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №313 (ред. от 25.09.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СПС КонсультантПлюс.

[4] Распоряжение Правительства РФ от 24.06.2017 №1325-р (ред. от 26.09.2017) «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на 2017 - 2019 годы (первый этап)») // СПС КонсультантПлюс.

статочной степени целый ряд сопутствующих проблем, которые нам также хотелось бы вкратце охарактеризовать.

Серьезной проблемой представляется защита авторских прав авторов различных дидактических материалов (конспектов лекций, учебников, слайдов, видеозаписей лекций, учебных фильмов, фильмов иных жанров), используемых в процессе применения дистанционных образовательных технологий. Соответствующий анализ показывает, что, например, в США предусматриваются определенные «поблажки» и исключения из правил для различных видов дистанционного образования [7, с. 78 – 114]. Исследователи данной проблемы отмечают, что Бюро авторского права США 28 октября 2015 г. пересмотрело перечень случаев законного обхода запрета использования документальных и некоммерческих кинофильмов, в частности, добавлены случаи использования этих материалов в образовательных целях, в том числе при использовании фильмов в онлайн-курсах [8]. В России указанная проблема в качестве самостоятельной, как правило, не рассматривается.

По-прежнему очень остро стоит проблема обеспечения специальных условий, в том числе технических, для домашнего обучения детей с особенностями психофизического развития, детей-инвалидов и др. [9] Значительный интерес вызывает проблема медицинских критериев допуска к осуществлению педагогической деятельности при дистанционном обучении, в условиях отсутствия контакта между педагогом и обучающимся [10]. Можно также вспомнить о нерешенных проблемах учебного отпуска для обучаемых с использованием дистанционных технологий, об отсутствии возможности налогового вычета по НДФЛ в отношении расходов на обучение ребенка в возрасте до 24 лет при дистанционном обучении [11].

В заключение отметим следующее. В современном российском правовом поле отсутствуют четкие ориентиры организации системы дистанционного образования и обучения в широком понимании данного просветительского феномена. Базовый Федеральный закон «Об образовании» и утвержденный в соответствии с ним «Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий», как следует из самих названий, рассматривают проблемы дистанционного образования и обучения применительно к образовательной деятельности, т. е. деятельности по реализации образовательных программ. Таким образом, за переделами правового регулирования оказывается целый комплекс нормативно не урегулированных вопросов. При этом даже в рамках «образовательной деятельности» большую часть вопросов по организации использования электронного обучения, дистанционных образовательных технологий и онлайн-курсов образовательным учреждениям предлагается решать самостоятельно. В части онлайн-курсов к таковым относятся: требования к их качеству, площадка, на которой они располагаются, требования к проведению аттестации, соотношение «собственных» и «чужих» онлайн-курсов в образовательном процессе, методики соотнесения количества учебных единиц и многие другие. Нельзя также забывать и о сопутствующих онлайн-обучению проблемах, таких как, соблюдение авторского права, специальные требования к педагогу, порядок предоставления учебного отпуска, отсутствие налогового вычета по НДФЛ и объективные сложности в его получении в случае, если даже только часть обучения предполагается в дистанционном формате и др.

Не сложилось единого понимания данной проблемы и в науке. Отсутствие четких правовых ориентиров закономерно сказалось на научной неопределенности большинства используемых понятий, что существенно затруднило научную дискуссию по данному вопросу. Часть авторов предлагает рассматривать дистанционное образование как заочное, другие – выделить его на законодательном уровне в самостоятельную форму получения образования, наравне с очной, очно-заочной и заочной. При этом, традиционно, категорию «дистанционное образование» предлагается отделять от категории «дистанционное обучение». Последняя категория призвана обозначать процесс передачи

знаний, организуемый посредством применения дистанционных образовательных технологий.

Совершенно очевидна необходимость дальнейшего правового регулирования обозначенных проблем. На наш взгляд, наиболее правильным это было бы сделать на уровне законодательства, не отдавая все на откуп подзаконному правовому регулированию и, тем более, локальным правовым актам образовательных организаций. Необходимые объективные предпосылки для этого уже существуют.

Что касается критического мнения о дистанционном обучении как об одном из способов «оболванивания, зомбирования и дебилизации подрастающего поколения» [1], то в данной связи следует четко разграничивать не только сферы действия, но и реальные возможности инновационных технологий. В своем близком к идеальному исполнении полноценный интерактивный электронный образовательный процесс действительно может составить (и рано или поздно составит) конкуренцию классическому академическому образованию, основанному на непосредственном общении и взаимодействии обучаемого и педагога. Важно понимать и осознавать реальные возможности современных электронных, дистанционных, интерактивных курсов, не идеализировать возможности дистанционного обучения и четко понимать образовательное и просветительское предназначение инновационных технологий в современном обществе. Следует помнить, что стремительное развитие телекоммуникаций уже сегодня позволяет достаточно полно имитировать процесс живого общения педагога и обучаемого. С другой стороны, полноценное использование различных дистанционных образовательных технологий служит дополнительной гарантией реализации конституционного права на образование, в частности, для людей с ограниченными физическими возможностями и людей, проживающих в отдаленных, труднодоступных или малонаселенных районах, а также отбывающих наказание в местах лишения свободы и т. д. Вместе с тем, к происходящему в настоящее время процессу активного внедрения в учебный процесс по образовательным программам высшего образования различных дистанционных образовательных технологий надо подходить с определенной долей осторожности, при обязательном учете российских традиций классического академического образования.

Литература

1. *Лютцер В. Л*. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 42 – 49.
2. *Гришина Т. М*. Обеспечение безопасности российского бизнеса в сетевом обществе: некоторые правовые вопросы // Безопасность бизнеса. 2017. № 4. С. 3 – 8.
3. *Баранков В. Л.* Правовые аспекты использования сетевой, электронной и дистанционной форм реализации образовательных программ // Журнал российского права. 2017. № 3. С. 129 – 137.
4. *Гинзбург И. В., Трошкина Т. Н.* Дистанционное образование в Российской Федерации: понятие и вопросы правового регулирования // Реформы и право. 2013. № 2. С. 50 – 56.
5. *Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А.* Юридические онлайн-курсы: ожидания и возможности // Закон. 2018. № 5. С. 176 – 186.
6. *Поляков М. М*. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 9. С. 109 – 115.
7. *Энтин В. Л*. Авторское право в виртуальной реальности (новые возможности и вызовы цифровой эпохи). М.: Статут, 2017. С. 78 – 114.
8. *Гладкая Е. И., Подъяпольский В. В., Шведчиков А. В*. Интеллектуальная собственность. Обзор событий в России и за рубежом (второе полугодие 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс. 2016.

9. *Косова О. Ю*. Обеспечение доступности образования для несовершеннолетних // Законность. 2017. № 4. С. 6 – 10.
10. *Карамурзова Ж. З*. Ограничения на занятие педагогической деятельностью // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 159 – 165.
11. *Лермонтов Ю. М.* Спорные вопросы применения социальных налоговых вычетов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2013. № 11. С. 34 – 42.

Baranov Pavel Petrovich, Doctor of Law, Professor, the head of the department of the constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

POSSIBILITIES OF USING DISTANCE LEARNING TECHNOLOGIES IN THE EDUCATIONAL SPACE OF RUSSIA

Abstract

The work is devoted to the problems of using distance learning forms, tools and teaching methods at the present stage of development of the Russian education system and enlightenment. Based on the analysis of special legislation, as well as the system of by-laws, the author makes conclusions about the possibilities and prospects for the use of distance learning technologies in modern Russia. The author makes a proposal on the mandatory legislative regulation of the use of distance learning technologies in the educational process.

Keywords: Distance education, distance learning, virtual learning environment, legislative regulation, information and telecommunication technologies, online courses, Russian legal field, e-learning, e-school.

References

1. *Lyutcer V. L*. Osnovnye problemy razvitiya municipal'nogo prava i mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 10. S. 42 – 49.
2. *Grishina T. M*. Obespechenie bezopasnosti rossijskogo biznesa v setevom obshchestve: nekotorye pravovye voprosy // Bezopasnost' biznesa. 2017. № 4. S. 3 – 8.
3. *Barankov V. L.* Pravovye aspekty ispol'zovaniya setevoj, ehlektronnoj i distancionnoj form realizacii obrazovatel'nyh programm // Zhurnal rossijskogo prava. 2017. № 3. S. 129 – 137.
4. *Ginzburg I. V., Troshkina T. N*. Distancionnoe obrazovanie v Rossijskoj Federacii: ponyatie i voprosy pravovogo regulirovaniya // Reformy i pravo. 2013. № 2. S. 50 – 56.
5. *Sheveleva N. A., Lavrikova M. Yu., Vasil'ev I. A.* Yuridicheskie onlajn-kursy: ozhidaniya i vozmozhnosti // Zakon. 2018. № 5. S. 176 – 186.
6. *Polyakov M. M*. Administrativno-pravovoe regulirovanie protivodejstviya kor-rupcii v gosudarstvennom upravlenii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2017. N 9. S. 109 – 115.
7. *Ehntin V. L.* Avtorskoe pravo v virtual'noj real'nosti (novye vozmozhnosti i vyzovy cifrovoj ehpohi). M.: Statut, 2017. S. 78 – 114.
8. *Gladkaya E. I., Pod"yapol'skij V. V., Shvedchikov A. V*. Intellektual'naya sobstvennost'. Obzor sobytij v Rossii i za rubezhom (vtoroe polugodie 2015 g.) // SPS Konsul'tantPlyus. 2016.
9. *Kosova O. Yu.* Obespechenie dostupnosti obrazovaniya dlya nesovershennoletnih // Zakonnost'. 2017. № 4. S. 6 – 10.
10. *Karamurzova Zh. Z*. Ogranicheniya na zanyatie pedagogicheskoj deyatel'nost'yu // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2017. № 1. S. 159 – 165.
11. *Lermontov Yu. M.* Spornye voprosy primeneniya social'nyh nalogovyh vychetov // Buhgalterskij uchet v byudzhetnyh i nekommercheskih organizaciyah. 2013. № 11. S. 34 – 42.