

Смолин Олег Николаевич

- депутат Госдумы, первый зампред Комитета по образованию;
- доктор философских наук, член-корреспондент РАО;
- первый вице-президент Паралимпийского комитета РФ;
- председатель Общероссийского общественного движения «Образование — для всех»;
- президент Ассоциации издателей и пользователей учебной литературы «Российский учебник»



Свобода — справедливость — труд — культура

[Госдума: сцена и кулисы](#) → [Выступления на парламентских и общественных слушаниях](#) ↓



[Новости](#)

[Позиция в оппозиции](#)

[Госдума: сцена и кулисы](#)

[Образование — для всех](#)

[Решая проблемы избирателей](#)

[На злобу дня — без злобы](#)

[Книги, статьи, документы](#)

[Личное дело](#)

[Альбомы: фото, аудио, видео](#)

Нормативно-правое обеспечение реализации образовательных программ с применением электронного обучения

19.05.2014. Государственная Дума, парламентские слушания Комитета по образованию

Смолин О.Н. Уважаемые коллеги! Парламентские слушания посвящены одной из центральных проблем российского и мирового образования.

Мне не раз доводилось говорить, что секрет успеха отечественной образовательной политики прост и сложен одновременно. Чтобы его добиться, достаточно соединить лучшие отечественные традиции и новейшие образовательные технологии.

Но скажу больше: сегодня мы обсуждаем одну из ключевых проблем не только реализации права человека на образование, но и национальной безопасности нашей страны.

Вызов национальному образовательному суверенитету

Предсказывая российскому образованию глубокие потрясения в ближайшие годы, министр Дмитрий Ливанов в качестве одного из главных факторов таких потрясений сослался на цифровую революцию и международную конкуренцию в сфере электронного обучения. И был абсолютно прав. Иное дело, что реальных шагов по предотвращению угрозы, на мой взгляд, с тех пор было предпринято очень мало. Одно из немногих радующих исключений – программа поддержки продвижения русского языка в электронной форме.

Действительно, наряду с колоссальными возможностями интеллектуального развития, новые информационные технологии в образовании становятся вызовом национальному образовательному суверенитету многих стран, включая нашу Родину.

Я имею в виду развитие в странах – конкурентах России массовых открытых онлайн курсов (сокращенно MOOCs), которое имеет стремительный, взрывной характер.

Напомню: только на сайте Coursera в конце 2012 г. обучались 3 млн. человек. В июне 2013 г. – 4 млн. В сентябре 2013 г. – 5 млн. В настоящее время – 6 млн. Среди них в 2012 г. получили сертификаты 50 тысяч граждан России. В сентябре 2013 г. года обучались уже 200 тысяч. По этому показателю наша страна занимает в мире шестое место.

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

Почему государства все больше поддерживают, а люди все чаще выбирают электронное обучение и массовые открытые онлайн курсы, в частности?

1. Эти курсы совершенно бесплатны до тех пор, пока речь не идет о выдаче специального сертификата.

Поиск по сайту

Найти

Результаты голосований
Госдумы по фракциям



2. Курсы читаются талантливыми профессорами, причем, как правило, в популярной форме и нередко имеют мультимедийное сопровождение.
3. В развитых странах принцип «образование – на всю жизнь» давно заменен принципом «образование – через всю жизнь». Люди вынуждены менять профессии и специальности по несколько раз. Понятно, что с помощью обычных технологий сделать это практически невозможно.
4. Современный человек все чаще хочет учиться по индивидуальному плану, в свободное время, не выходя из дому, совмещая образование с работой. Массовые открытые онлайн курсы создают в этом смысле почти неограниченные возможности.
5. Курсы активно переводятся с английского на другие языки, включая русский.
6. Во всем мире цены на формальное, традиционное, так называемое человеческое образование продолжают расти. Напротив, цена за экзамен и сертификат об изучении курса в электронном виде составляет обычно 30-80 долларов, а за освоение курса с помощью преподавателя – 150-250 долларов. Это несравнимо дешевле. Причем результат такого обучения засчитывается студентам по болонской 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? Причем в этом проекте участвуют не только слегка фрондирующая Германия, но и Великобритания, всегда верная США?

Не принадлежу к сторонникам конспирологии и не разделяю мнения о том, что Интернет вообще и трансграничное электронное обучение, в частности, – это проект ЦРУ, однако развитие MOOCs во всем 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 прояснилась и бизнес-модель MOOCs. Главные доходы в ней дает торговля не сертификатами, но информацией о слушателях. Порталы, аналогичные Coursera, превращаются в своеобразные кадровые агентства, которые ведут учет успехов потребителей MOOCs и продают их персональные данные вместе со своеобразным портфолио организациям, которые ищут высококвалифицированных работников. Причем в России в этом смысле ситуация не менее тревожная, чем в развивающихся странах. По данным Сергея Степашина, за три года число молодых продвинутых людей, покинувших страну, составило 1 млн. 250 тысяч человек. По данным «Левада-центра», с 2009 по 2013 годы количество граждан России, желающих ее 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.

Последствием станет переориентация на ее ценности, размывание национальной идентичности,

продвижение интересов страны-конкурента в ущерб национальным интересам и даже превращение части таких граждан в потенциальных агентов влияния.

В октябре 2013 г. я посвятил специальное выступление на пленарном заседании Государственной Думы угрозе утраты образовательного суверенитета России и предложил всем фракциям объединить усилия на этом направлении. Убежден: сейчас, когда международная обстановка осложнилась, а стране придется в большей мере опираться на собственные силы, эта идея становится еще более актуальной.

Законодательное регулирование применения информационных технологий в системе образования: состояние и «программа-минимум»

20 апреля 2014 г. в МГУ на заседании межведомственной рабочей группы по развитию электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, созданной по поручению Председателя Правительства РФ Дмитрия Медведева и заместителя Председателя Правительства Ольги Голодец, 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 данному 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: хотя Федеральный закон от 28 февраля 2012 г. № 11 вступил в силу более двух лет тому назад, хотя основные его положения удалось перенести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273, который вступил в силу с 1 сентября 2013 г., новые положения этих законов, связанные с развитием ЭлО и ДОТ, фактически не работают. Во всяком случае до самого последнего времени даже самые продвинутые вузы проходят лицензирование и аккредитацию по общим правилам, как будто нового закона просто не существует. Приказ Минобрнауки № 2 от 9 января 2014 г., которым утвержден «порядок...», является важным шагом, 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 объеме.

Обратимся теперь к обзору нормативной правовой базы реализации образовательных программ с использованием ЭлО и ДОТ и основных направлений ее развития.

Год назад на «круглом столе» в Санкт-Петербурге проблемы, связанные с реализацией программ с применением ЭлО и ДОТ, комитетом было предложено структурировать в рамках трех 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, предлагаю ограничиться нормативными правовыми актами в рамках российского законодательства, причем отнюдь не только образовательного, но и законодательства в смежных областях права. Основные уровни этого законодательства включают в себя:

- а) федеральные законы и иные нормативные акты федерального уровня;
- б) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- в) правовые акты органов местного самоуправления;
- г) локальные акты образовательных организаций.

Начнем с Федеральных законов и особо выделим среди них девять (слайд № 7):

«Об образовании в Российской Федерации»;

- «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- «Об электронной подписи»;
- «Об обязательном экземпляре документов»;
- Гражданский кодекс РФ (четвертая 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 следующие.

1. Концепции и стратегии, утвержденные актами президента РФ и правительства РФ, в т.ч.:

- «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации»;
- «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»;
- «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (известна как «Россия-2020») и т.д.

2. Государственные программы, утвержденные правительством РФ, в т.ч.:

- «Развитие образования» на 2013-2020 годы;
- «Информационное общество» на 2011-2020 годы;
- «Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы» и др.

3. Нормативные правовые акты Минобрнауки России, Минкомсвязи России, других министерств и ведомств.

4. ГОСТы в рамках системы добровольной сертификации.

5. СанПиНы для различных уровней образования и типов образовательных организаций.

Значимость 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 ЭО 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, переведенных в электронную форму, в общем объеме 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.

В настоящее время представить себе, как будут реализованы все эти и им подобные задачи, достаточно сложно.

Что касается Федерального закона № 273 «Об образовании в Российской Федерации», 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»;

статья 18 «Печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы».

В действительности это не так. Если иметь в виду проблему в полном объеме, таких статей оказывается более 20.

Возвратимся теперь к трем 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 Российской Федерации» 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. В настоящее время они активно создаются. Но для того, чтобы они эффективно работали, их создание и использование должно быть регламентировано соответствующими нормативными правовыми актами, многие из которых пока отсутствуют. И это одна из причин того, почему внедрение электронных технологий нередко вызывает сопротивление со стороны педагогов.

Самый простой пример – классные журналы и иные отчетные документы, которые администрация школы требует заполнять в электронной форме. Все 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 свое 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 реализовывать национальный проект «Образование»!» Нельзя допустить, чтобы это повторилось в отношении информационно-коммуникационных технологий.

Среди трех направлений нормативного правового обеспечения реализации образовательных программ с применением ЭЛО и ДОТ ключевым, конечно, является их использование в учебном процессе. Как уже говорилось, важный шаг в этом направлении – Приказ Минобрнауки № 2 от 9 января 2014 г. Утвержденный Приказом № 2 «порядок...» отчасти повторяет положения Федерального закона № 273. В частности, он признает местом осуществления образовательной деятельности место нахождения организации или ее филиала, независимо от местонахождения обучающихся. Однако он содержит и целый ряд новых правовых норм. В том числе:

- допускается отсутствие аудиторных занятий;
- организации самостоятельно определяют объем аудиторной нагрузки и соотношение объема занятий, проводимых путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся, учебных занятий с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий;
- организации оказывают учебно-методическую помощь обучающимся, в том числе в форме индивидуальных консультаций, оказываемых дистанционно с использованием информационных и телекоммуникационных технологий;
- организации обеспечивают соответствующий применяемым технологиям уровень подготовки педагогических, научных, учебно-вспомогательных, административно-хозяйственных работников организации 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 Рособнадзору не менее 11 квадратных метров на студента, который обучается на другом конце страны или даже на другом конце света.

Статья 18 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» 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, электронное расписание, электронные дневники, электронный документооборот, электронные библиотеки и так далее. Значительная часть вопросов из этой области еще не попала в зону профессионального внимания специалистов.

По мнению комитета, первоочередного решения на данном направлении требуют следующие вопросы:

- развитие понятийного аппарата описания информационно-образовательной среды организации, осуществляющей образовательную деятельность с применением ЭЛО и ДОТ, и ее элементов;
- снятие необоснованных ограничений на применение ЭЛО и ДОТ, установленных в ряде федеральных государственных образовательных стандартов профессионального и высшего образования;
- регламентация процедур идентификации личности граждан, находящихся вне места нахождения образовательной организации, при прохождении ими вступительных испытаний, промежуточной и итоговой аттестации;
- придание юридической значимости 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 данных программ;
- упорядочение процедур проведения экспертизы электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных учебного и просветительского назначения и принятия решений о допуске к использованию их в учебном процессе;
- установление правил получения авторского вознаграждения за использование электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных учебного и просветительского назначения при их использовании в учебном процессе, а также учета созданных электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных учебного и просветительского назначения (например, электронных учебников, электронных учебных пособий, электронных образовательных ресурсов и т.д.) при прохождении их авторами государственной аттестации, получении ученых званий, при оценке эффективности деятельности образовательной организации, в которой были созданы указанные электронные объекты.

Закон об индустрии электронного обучения: среднесрочная программа-оптимум

В свое время в ранге главы государства Дмитрий Медведев справедливо говорил о необходимости для России опережающего развития. Между тем, в такой важнейшей области, как электронное обучение, и с догоняющим развитием не все обстоит благополучно.

Так, Федеральный закон № 11 от 10 января 2003 г., который для нас в то время был прорывным, 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, как уже говорил, этот закон по-настоящему до сих пор не работает.

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

В этой связи напоминаю: в декабре 2010 г. с МИФИ по инициативе экспертного совета по информационным технологиям в образовании при нашем комитете при участии представителей всех других заинтересованных экспертных советов, представителей МОН, ведущих вузов России и высокотехнологичных компаний обсуждалось предложенное 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.

В условиях значительного осложнения международной обстановки и прямых угроз технологической безопасности России эта идея становится еще более актуальной. Крымская война середины XIX века показала, 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.

Полагаю необходимым вернуться к очень важному начинанию профильного комитета Госдумы V созыва, продолжить работу над концепцией законопроекта об индустрии электронного обучения, а затем и над самим законом. Этой теме целесообразно было бы посвятить парламентские слушания, например, через год.

Повторю: 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.



© 2005–2013 О.Н. Смолин

При перепечатке и цитировании ссылка на официальный сайт обязательна.

Разработка и поддержка сайта — Интернет-центр ОмГПУ.

Дизайн — Влад Салтыков.

Адреса приемных в Москве

103265, Москва, ул. Охотный ряд, 1,
Государственная Дума РФ.

Тел./факс: 8 (495) 692-00-68, 692-40-96.

121355, Москва, ул. И. Франко, 12, каб. 101.

Тел.: 8 (499) 141-91-87.

Адрес приемной Омской организации общественного движения «Образование — для всех»

644020, Омск, проспект Маркса, 62, каб. 204 (в здании администрации Ленинского округа города Омска).

Приемные дни: понедельник, четверг с 15:00 до 18:00.

Тел./факс: 8 (381-2) 41-94-81.