

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265 Тел. 692-91-42 Факс 692-37-40 E-mail:ceducate@duma.gov.ru

РЕКОМЕНДАЦИИ
участников парламентских слушаний по теме
«Нормативное обеспечение реализации образовательных программ
с применением электронного обучения
и дистанционных образовательных технологий»

19 мая 2014 года

г. Москва

В ходе парламентских слушаний обсуждены вопросы совершенствования нормативного правового обеспечения реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (далее – ЭО и ДОТ), включая вопросы законодательного регулирования деятельности образовательных организаций, осуществляющих обучение с применением ЭО и ДОТ.

Участники парламентских слушаний обратили особое внимание на глобальные стратегические, политические, культурные, научные, образовательные и финансово-экономические риски для Российской Федерации, связанные с интенсивным развитием электронного обучения в странах-конкурентах и с нарастающим отставанием страны в этой сфере, что создает угрозу национальной безопасности России.

Участники парламентских слушаний отмечают, что принятие Федерального закона от 28 февраля 2012 года № 11-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий» и

впоследствии Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон) создало базовые законодательные условия для развития ЭО и ДОТ. Для практической реализации этих условий Минобрнауки России выпущен приказ от 9 января 2014 года № 2 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ», утверждены Порядки организации и осуществления образовательной деятельности по различным образовательным программам, содержащие нормы, регулирующие применение ЭО и ДОТ при реализации соответствующих образовательных программ. Фактически, перечисленные нормативные акты предоставляют возможность использовать в процессе обучения цифровой библиотечный фонд, заменяющий собой издания в печатном виде, применять электронные образовательные ресурсы, к которым относятся, в том числе и электронные версии учебников, а также использовать электронные документы во внутриведомственном и внешнем документообороте.

Параллельно с развитием нормативной базы проведено исследование уровня развития электронного обучения в образовательных организациях с целью выявления лучших практик реализации образовательных программ с применением ЭО и ДОТ и типовых подходов к обеспечению функционирования электронной информационно-образовательной среды образовательной организации.

Участники парламентских слушаний отмечают, что в целях расширения применения ЭО и ДОТ при реализации образовательных программ разрабатываются целевые показатели программ развития ведущих университетов, учитывающие развитие ЭО и ДОТ; готовятся к введению корректирующие коэффициенты нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ, отражающие влияние электронных образовательных технологий на величину затрат. В

рамках мероприятия «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» приоритетного национального проекта «Образование» созданы условия для дистанционного обучения 25 тысяч детей-инвалидов на дому. Функционируют федеральные порталы, обеспечивающие доступ к электронным ресурсам, обеспечивающим освоение основных образовательных программ (далее – ООП) всех уровней. Создается мультязычный портал интерактивного образования на русском языке в рамках проекта «Образование на русском», курсы которого могут быть использованы при освоении ООП. Ряд ведущих образовательных организаций создали первые массовые открытые образовательные курсы, привлекая более 10 тысяч обучающихся на ведущих мировых площадках открытого обучения, и реализуют зачет результатов обучения по открытым курсам в рамках основных образовательных программ.

Участники парламентских слушаний отмечают, что образовательные организации законом наделены достаточными полномочиями для самостоятельного принятия решения об организации образовательного процесса с применением ЭО и ДОТ. Однако недостаточное развитие подзаконной базы не позволяет реализовать эти полномочия в полной мере. При этом темпы развития ЭО и ДОТ в Российской Федерации существенно отстают от общемировых. Доля мирового рынка электронного обучения, занятая российскими организациями, остается крайне малой, потребность в электронном обучении на русском языке остается неудовлетворенной.

Одной из причин низкой активности образовательных организаций и бизнеса в области развития электронного обучения является отсутствие финансовой заинтересованности образовательных организаций во внедрении ЭО и ДОТ в условиях формирующегося рынка электронного обучения. Действующее законодательство позволяет образовательным организациям осуществлять внедрение ЭО и ДОТ, но при этом не позволяет снижать издержки на реализацию образовательного процесса и получать дополнительный доход за счет полноценной реализации доступности и других

преимуществ основных образовательных программ, реализуемых с применением ЭО и ДОТ.

Приказом Минобрнауки России от 9 января 2014 года № 2 определено, что при реализации образовательных программ с применением ЭО и ДОТ организации ведут учет и осуществляют хранение результатов образовательного процесса и внутренний документооборот на бумажном носителе и/или в электронно-цифровой форме. При этом, поскольку использование в сфере образования электронных документов имеет комплексный характер, правовое регулирование этого процесса обеспечивается не только нормами образовательного законодательства, но и другими отраслями права, такими как законодательство об информации, информационных технологиях и безопасности информации. От правильных решений в области использования электронных документов во многом зависит и эффективное функционирование национальной системы образования, ее рациональное включение в мировую образовательную систему.

Использование электронных документов в сфере образования должно сопровождаться четким пониманием всеми участниками образовательного процесса правового статуса таких документов, процедуры обеспечения их юридической значимости, порядка использования документов, представленных в цифровом (электронном) виде. Урегулирование на законодательном уровне этих вопросов, равно как и их практическая реализация, должны в полной мере обеспечивать равнозначное использование в сфере образования обоих видов документов, что является исключительно важным для обеспечения реализации образовательных программ исключительно средствами ЭО и ДОТ.

На сегодняшний день крайне важна организация на федеральном уровне использования электронных версий документов в сфере образования, обеспечивающего их официальный статус, юридическую значимость. Это возможно реализовать путем признания за электронными версиями документов в сфере образования правового статуса электронного документа и обеспечения им в процессе их использования статуса юридически значимого документа.

Ключевыми задачами, решение которых может оказать существенное положительное влияние на темпы развития электронного обучения и обеспечить становления отрасли электронного обучения, объединяющей деятельность образовательных, производственных и ИТ-компаний и обеспечивающей подготовку конкурентоспособного отечественного образовательного контента, конкурентоспособных отечественных решений в области образовательных технологий и образовательных услуг открытого электронного обучения на всех уровнях образования, являются:

1) создание организационно-технических условий для обеспечения идентификации личности и контроля процедур прохождения вступительных испытаний и аттестации при освоении образовательных программ, в том числе путем создания сети территориальных центров доступа;

2) создание сети территориальных центров доступа для обеспечения доступности образовательных программ, реализуемых исключительно с применением ЭО и ДОТ, путем предоставления обучающимся рабочих мест для индивидуальной и совместной работы в электронных информационно-образовательных средах образовательных организаций, в том числе на базе филиалов образовательных организаций;

3) развитие и широкое внедрение национальных стандартов описания электронных изданий образовательного назначения и образовательных услуг по освоению открытых курсов, уточнение понятий «электронное издание» и «электронный учебник» с учетом практики постоянного обновления их содержания при реализации электронного обучения; обеспечение условий для обмена метаописаниями ресурсов между образовательными организациями; формирование процедур проведения экспертизы электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных и баз знаний учебного и просветительского назначения и принятия решений о допуске к использованию их в учебном процессе;

4) установление практики учета созданных электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных и баз знаний учебного и

просветительского назначения, при прохождении их авторами государственной аттестации, получении ученых званий доцента и профессора, при оценке эффективности деятельности образовательной организации, в которой были созданы указанные электронные объекты авторского и смежных прав; получения авторского вознаграждения за использование электронных объектов, защищаемых авторским и смежными правами, баз данных и баз знаний учебного и просветительского назначения при их использовании в учебном процессе;

5) опора на принципы открытого образования при реализации основных образовательных программ путем развития виртуальной академической мобильности, обеспечения возможности признания и зачета образовательными организациями массовых открытых онлайн курсов (далее – МООК) при освоении основных образовательных программ с сокращением сроков обучения и распространение практики предварительного признания результатов обучения образовательными организациями на основании документа, который выдается при успешном завершении курса (при условии, что обучающийся при освоении МООК не зачисляется на образовательную программу);

6) полноценное внедрение электронного документооборота (безбумажной технологии) в образовательных организациях, обеспечение строгого соответствия требованиям российского законодательства в части придания юридической значимости и силы всем создаваемым в процессе реализации образовательных программ электронным документам, в том числе расписания занятий, ведомостей промежуточной аттестации, договоров с дистанционными преподавателями; решение вопросов правового обеспечения формирования архива электронных документов, формируемых в процессе реализации образовательной программы, включая электронные оригиналы документов выпускников об успешном освоении ими образовательной программы; формирование облачных сервисов (регионального или федерального уровня) для сокращения затрат образовательных организаций на

внедрение электронного документооборота и обеспечение работы архивов электронных документов.

С учетом изложенного, участники парламентских слушаний рекомендуют:

Президенту Российской Федерации, Совету безопасности Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации:

Проанализировать глобальные политические, финансово-экономические, культурные, образовательные и научные риски, связанные с нарастающим развитием электронного обучения в странах–конкурентах России (и в особенности с развитием системы массовых открытых он-лайн курсов), угрожающие ее национальной безопасности, в том числе:

1) ослабление интеллектуального и человеческого потенциала страны в результате «утечки умов». Электронное обучение и массовые открытые он-лайн курсы в странах-конкурентах становятся катализатором этих процессов в масштабах, потенциально опасных для национальной безопасности России;

2) усиление «вывоза знаний», других продуктов интеллектуального труда и инноваций, внедрение которых в странах–конкурентах России происходит быстрее и с большими материальными результатами для создателей;

3) возможные потери для национального образовательного рынка;

4) переориентация части трудоспособного населения России на рынки труда стран-конкурентов, создание новых финансово-экономических и социальных кластеров, не регулируемых государством;

5) подрыв национального образовательного суверенитета, погружение значительной части населения в культурно-образовательную среду стран-конкурентов;

6) нарастание отставания России от стран-конкурентов в области высоких технологий вообще и информационно-коммуникационных технологий, в

частности. В ряде развитых стран приняты специальные законы и государственные программы развития индустрии электронного обучения, которые в России отсутствуют.

Федеральному Собранию Российской Федерации:

Создать межкомитетскую рабочую группу для подготовки законодательных предложений по формированию индустрии электронного обучения.

Правительству Российской Федерации:

1. Разработать государственную межведомственную программу по созданию и развитию индустрии электронного обучения.
2. Внести в Государственную Думу Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий право работодателя относить затраты на обучение сотрудников по программам дополнительного профессионального образования на себестоимость продукции.

Министерству образования и науки Российской Федерации:

1. Внести изменения в нормативные правовые акты о лицензировании и аккредитации, снимающие необоснованные ограничения на деятельность образовательных организаций, которые реализуют образовательные программы исключительно с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, и учитывающие в полном объёме особенности применения ЭО и ДОТ;
2. Принять меры, содействующие расширению числа образовательных программ, реализуемых исключительно с применением ЭО и ДОТ, а также расширению возможностей использования таких программ при повышении квалификации педагогических и иных работников;
3. Разработать и направить в образовательные организации рекомендации по вопросам регулирования учета созданных электронных объектов авторского

и смежных прав, баз данных и баз знаний учебного и просветительского назначения;

4. Внести изменения в порядок, предусматривающий организацию образовательной деятельности удаленных пользователей, осваивающих образовательные программы, реализуемые с помощью ЭО и ДОТ, через центры доступа образовательных организаций, не ведущие самостоятельную образовательную деятельность;

5. Рассмотреть возможность установления порядка признания организациями, осуществляющими образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися образовательных программ, отдельных курсов и (или) дисциплин в иных образовательных организациях;

6. Учитывать уровень применения ЭО и ДОТ при реализации образовательных программ при проведении мониторинга эффективности образовательной деятельности образовательных организаций, а также особенности организации деятельности тех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, которые реализуют образовательные программы исключительно с применением ЭО и ДОТ;

7. Ввести показатели развития ЭО и ДОТ в программы развития образовательных организаций;

8. Организовать на базе вузов, имеющих наилучшие практики применения ЭО и ДОТ (по итогам проведенного Минобрнауки России в 2013 году мониторинга уровня развития электронного обучения в вузах), обучение ректоров и других руководителей образовательных организаций по вопросам реализации образовательных программ с использованием ЭО и ДОТ;

9. Совместно с Комитетом Государственной Думы по образованию, Министерством юстиции Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки на базе межведомственной рабочей группы по развитию электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ в образовательных учреждениях создать рабочую группу по совершенствованию нормативного

правового регулирования реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (далее – рабочая группа);

10. Совместно с рабочей группой и ФГУП НТЦ Информрегистр организовать проработку регламентов государственной экспертизы и регистрации электронных изданий образовательного назначения, используемых при реализации образовательных программ с применением ЭО и ДОТ, включая электронные учебники для общего среднего и профессионального образования, реализованные на машиночитаемых носителях и с применением облачных технологий. При необходимости подготовить предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» и нормативные акты Информрегистра;

11. Совместно с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации подготовить рекомендации для образовательных организаций по совместной реализации проектов развития платформ электронного обучения и программного обеспечения для реализации электронного обучения, создать площадку для информационной поддержки реализации таких проектов;

12. Совместно с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации проработать вопросы обеспечения возможности внедрения электронного документооборота (безбумажной технологии) в образовательных организациях при условии строгого соответствия требованиям российского законодательства в части придания юридической значимости и силы всем создаваемым в процессе реализации образовательных программ электронным документам, организации цифровых хранилищ электронных документов;

13. Совместно с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации подготовить предложения о внесении изменений в трудовое законодательство в части регулирования труда преподавателей, методистов,

административного и технического персонала при ведении педагогической деятельности с применением ЭО и ДОТ, включая работу по формированию, сопровождению и реализации электронных он-лайн курсов;

14. Совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации инициировать на базе ФГБУ "Научный центр здоровья детей" разработку новых Санитарных норм и правил, касающихся организации применения ЭО и ДОТ, использования в образовательной практике электронных изданий учебного назначения и технических средств их воспроизведения;

15. Совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации разработать нормативные акты, обеспечивающие возможность госзакупок электронных изданий образовательного и просветительского назначения, включая электронные учебники, при их полном соответствии требованиям ФГОС и нормам соответствующих национальных стандартов, особо обращая внимание на следование требованиям ГОСТ Р 7.0.83-2013 СИБИД «Электронные издания. Основные виды и выходные сведения», и внедрить в образовательную практику;

16. Совместно с Министерством финансов Российской Федерации подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о выделении грантов и оказании других мер государственной поддержки, связанных с разработкой общественно значимых открытых электронных курсов и национальных платформ MOOK.

Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:

1. Проработать вопрос о целесообразности создания государственных информационных систем федерального и (или) регионального уровня, обеспечивающих формирование и ведение государственных архивов электронных документов федерального и регионального уровня;

2. Проработать вопрос о целесообразности создания государственных информационных систем федерального или регионального уровня, обеспечивающих электронный документооборот образовательных организаций и формирование архивов электронных документов образовательных организаций;

3. Инициировать разработку совместного с Министерством образования и науки Российской Федерации инструктивного письма о создании и функционировании электронных библиотек организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе, в условиях функционирования облачных сервисов.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации:

Совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством регионального развития Российской Федерации, Министерством развития Дальнего Востока, Министерством по делам Крыма, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Россотрудничеством, Агентством стратегических инициатив подготовить:

перечень квалификаций, являющихся перспективными для рынка труда Российской Федерации и ближнего зарубежья, а также перечень компетенций, необходимых для получения указанных квалификаций, при условии возможности освоения таких компетенций в рамках образовательных программ, реализуемых с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;

рекомендации по формированию содержания массовых открытых он-лайн курсов, их формату и платформе их размещения для повышения конкурентоспособности русскоязычных MOOK, обеспечивающих профориентацию и формирование базовых компетенций для выбранных квалификаций.

Министерству финансов Российской Федерации:

Совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации:

подготовить рекомендации по проведению взаиморасчетов между образовательными организациями в рамках сетевой формы реализации образовательных программ и, при необходимости, в возможно короткие сроки разработать и принять необходимые нормативные правовые акты;

усовершенствовать методику определения нормативов финансирования образовательных программ и ценообразования при реализации образовательных программ, в том числе, с учетом реализации таких программ с применением ЭО и ДОТ.

Комитету Государственной Думы по образованию:

Организовать совместную работу с комитетами Государственной Думы по разработке нормативно-правовой базы в области авторского права, частного государственного партнерства в сфере электронного обучения, применения ЭО и ДОТ в трансграничном образовании.

Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии:

Совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации, рабочей группой Министерства образования и науки Российской Федерации:

провести оценку потребности в изменении действующих и разработке недостающих национальных стандартов, применимых в сфере электронного обучения в соответствии с вышеизложенными задачами развития ЭО и ДОТ;

организовать проработку вопросов по упорядочению терминологии, связанной с электронными изданиями и электронным обучением, локализации международных стандартов, разработке (доработке) и внедрению национальных стандартов;

разработать и направить в образовательные организации и организации, работающие в сфере образования, рекомендации по применению таких стандартов в течение полного жизненного цикла электронных изданий.

Органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

1. Расширять число образовательных программ по переподготовке и повышению квалификации работников бюджетной сферы, реализуемых с применением исключительно ЭО и ДОТ;
2. Принять меры по поддержке внедрения ЭО и ДОТ образовательными организациями при реализации образовательных программ всех уровней;
3. Рассмотреть возможность создания государственных информационных систем регионального уровня, обеспечивающих электронный документооборот и сокращающих затраты организаций на внедрение электронного документооборота, ЭО и ДОТ;
4. Содействовать созданию ассоциаций и союзов образовательных организаций на региональной и межрегиональной основе для совместной деятельности в области развития ЭО.

Средствам массовой информации

Расширить освещение вопросов применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Председатель Комитета

В.А.Никонов