

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
КОМИТЕТ ПО ОБРАЗОВАНИЮ**

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

**парламентских слушаний на тему**

**«Нормативное обеспечение реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий»**

19 мая 2014 г.

г. Москва

В ходе парламентских слушаний обсуждены вопросы совершенствования нормативно-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, ДОТ.

Особое внимание участники парламентских слушаний обратили 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 г. № 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 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон) создало базовые законодательные условия для развития ЭО и ДОТ.

Принят ряд нормативных актов, регулирующих применение ЭО и ДОТ:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности»;
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности»;
3. Приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 464 «Об утверждении порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования»;
4. Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2013 г. № 1008 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам»;
5. Приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2013 г. № 1367 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»;
6. Приказ Минобрнауки России от 9 января 2014 г. № 2 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ»;
7. Приказ Минобрнауки России от 9 января 2014 г. № 3 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2014/2015 учебный год».

Проведено исследование уровня развития электронного обучения в образовательных организациях с целью выявления лучших практик реализации образовательных программ с применением ЭО, ДОТ и типовых подходов к обеспечению функционирования электронной информационно-образовательной среды образовательной организации. Разрабатываются целевые показатели

программ развития ведущих университетов, учитывающие развитие ЭО, ДОТ, предусматриваются корректирующие коэффициенты нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ, отражающие влияние образовательных технологий на величину затрат.

Реализовано мероприятие «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» приоритетного национального проекта «Образование», в рамках которого созданы условия для дистанционного обучения 25 тысяч детей-инвалидов на дому. Функционируют федеральные порталы, обеспечивающие доступ к электронным ресурсам, обеспечивающим освоение 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, привлечшие 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 недостаток подзаконных актов не позволяет реализовать полномочия в полной мере. При этом темпы развития ЭО, ДОТ в Российской Федерации существенно отстают от общемировых, доля мирового рынка ЭО, занятая российскими организациями, остается крайне малой, потребность в ЭО на русском языке остается неудовлетворенной. Причиной низкой активности образовательных организаций и бизнеса в области развития электронного обучения является отсутствие финансовой заинтересованности образовательных организаций во внедрении ЭО, ДОТ в условиях формирующегося рынка электронного обучения. Действующее нормативное поле позволяет образовательным организациям осуществлять внедрение ЭО, ДОТ, но

при этом не позволяет снижать издержки на реализацию образовательного процесса и извлекать дополнительную прибыль за счет полноценной реализации доступности и других преимуществ основных образовательных программ, реализуемых с применением ЭО, ДОТ.

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, 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 образовательных ресурсов и электронных курсов (образовательных услуг по освоению открытых курсов), обеспечение условий для обмена описаниями между образовательными организациями, расширение понятия электронного издания и электронного учебника для образовательных ресурсов с учетом практики постоянного обновления их содержания при реализации электронного обучения; упорядочение 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 получения авторского вознаграждения за использование электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных и баз знаний учебного и просветительского назначения при их использовании в учебном процессе, 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;

5) Реализация принципов открытого образования в области реализации основных образовательных программ путем развития виртуальной академической мобильности, обеспечения возможности признания и зачета образовательными организациями массовых открытых онлайн курсов (далее – MOOK) 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 MOOK не зачисляется на образовательную программу);

б) 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; обеспечение 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.**

**Федеральному Собранию Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации** обратить внимание на глобальные стратегические, политические, культурные, научные, образовательные и финансово-экономические риски для России, связанные с нарастающим развитием электронного обучения в странах-конкурентах и с нарастающим отставанием страны в этой сфере, что создает угрозу национальной безопасности Российской Федерации:

1. Риски, связанные с ослаблением (истощением) интеллектуального потенциала, человеческого капитала страны, через политическое усиление со стороны стран-конкурентов, иммиграции из страны наиболее образованного и продуктивного населения страны. Развитие электронного обучения в странах-конкурентах становится катализатором иммиграционных процессов в масштабах опасных для национальной безопасности страны.

2. Риски, связанные с «вывозом знаний» из страны. Эти процессы становятся частью электронного обучения граждан России на электронных ресурсах стран-конкурентов (прежде всего США), что ведет к ослаблению интеллектуального потенциала страны и к снижению конкурентоспособности и обороноспособности страны.

3. Риски, связанные с массовым развитием неконтролируемой и не регулируемой со стороны государства трудовой занятости населения страны проживающего на территории Российской Федерации, через использование ИКТ, созданием новых трудовых, экономических, финансовых и юридических социальных кластеров не подконтрольных государству. Эти процессы являются частью электронного обучения на ресурсах иностранных государств и ведут к снижению участия населения страны в создании ВВП и в формировании бюджета страны.

4. Риски связанные с развитием странами-конкурентами МООК, которые вторгаются в сферу научного, образовательного и культурного суверенитета страны, навязывая чужую культуру и размывая национальные ценности страны. МООК создаются в контексте, соответствующем культурно-ценностным установкам страны их создавшей. Слушатели МООК со временем и в отсутствие отечественных альтернатив принимают ту методологию, которая встроена в обучающие программы МООК. Отставание в развитии электронного обучения и связанного с ним производства контента ведет к демотивации в развитии национальных учебных материалов.

5. Использование МООК созданных в странах-конкурентах и доступных к использованию в бесплатном режиме снижают мотивацию инициативного создания отечественных МООК, ориентируют активную наиболее инновационную часть молодежи использовать иностранные ресурсы. Эти процессы неизбежно ведут к навязыванию молодежи чужих культурных и нравственных ценностей, снижению уровня и объемов отечественных НИР, к снижению мотивации в написании собственных учебников и методик обучения и, как следствие, к деградации российской культуры, науки, образования и российской самобытности.

6. Риски связанные с развитием в последние десятилетия новых отраслей промышленности, таких как «Индустрия электронного обучения» с много миллиардными экономическими показателями, имеющими в своем составе

индустрию создания образовательного контента, индустрию по производству электронного оборудования для образовательных целей, индустрию провайдинга, хостинга, сети виртуальных структур и коммуникаций обеспечивающих функционирование национальных образовательных систем и национальных систем компетенций и коммуникаций. Эти индустрии обеспечивают развитие и функционирование систем электронного обучения, мобильного обучения, обучения встраиваемых систем в высокие технологии, в том числе в биотехнологии и в технологии оборонного назначения. В России к этой работе не приступали.

7. Развитие индустрии электронного обучения в странах-конкурентах способствовало созданию принципиально новой парадигмы общественного развития – Смарт-развития (Смарт-регионы, Смарт-города, Смарт-страны). Это направление стремительно развивается (например, Корея в 2015 г. завершает самый глобальный проект в своем развитии – Смарт-Корея). В России эти проблемы практически вне дискуссий.

**Правительству РФ:**

Разработать комплекс мер – государственную программу – по созданию и развитию индустрии электронного обучения (в связи с межведомственным характером этой проблемы).

**Комитету по образованию Государственной Думы:**

Организовать совместную работу с комитетами Государственной Думы по вопросам применения ЭО, ДОТ в трансграничном образовании, по вопросам развития частно-государственного партнерства в сфере электронного обучения, по формированию законодательства в области авторского права.

**Министерству образования и науки Российской Федерации:**

1. Совместно с Комитетом по образованию Государственной Думы, 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).

1. Совместно с рабочей группой и Агентством по техническому регулированию провести оценку потребности в национальных стандартах, применимых в сфере электронного обучения, соответствия действующих стандартов потребностям, организовать проработку вопросов по развитию терминологии электронного обучения, адаптации международных стандартов, разработке и внедрению национальных стандартов, направить в образовательные организации и организации, работающие в сфере образования, рекомендации по применению стандартов;

2. Внести изменения в Приказ Минобрнауки России от 09.01.2014 г. № 2 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ», в части, касающейся возможности признания результатов обучения по открытым онлайн курсам;

3. Направить в образовательные организации рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, а также расширению возможностей

использования таких программ при повышении квалификации педагогических и иных работников;

4. Совместно с Рособрнадзором проработать вопрос о формировании специального порядка создания, проведения мониторинга эффективности и аккредитации образовательных программ в случае функционирования филиала особого типа, ориентированного исключительно на реализацию функций доступа к электронной информационно-образовательной среде образовательной организации, идентификации личности и контроля прохождения процедур промежуточной и итоговой аттестации;

5. Направить рекомендации в образовательные организации по вопросам регулирования получения авторского вознаграждения за использование электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных и баз знаний учебного и просветительского назначения при их использовании в учебном процессе, учета созданных электронных объектов авторского и смежных прав, баз данных и баз знаний учебного и просветительского назначения;

6. 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 совместных проектов.

**Министерству финансов Российской Федерации:**

1. Совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проработать вопрос нормативного обеспечения финансовых взаиморасчетов между образовательными организациями при сетевой форме реализации образовательных программ, выделения в структуре себестоимости реализации образовательной программы стоимость освоения частей

образовательной программы, стоимость процедуры присвоения квалификации и административных расходов;

2. Совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проработать вопрос о снятии риска обвинения в упущенной выгоде при реализации образовательными организациями массовых открытых он-лайн курсов на безвозмездной основе;

3. Подготовить и внести в Правительство РФ предложения о грантах и других мерах государственной поддержки, связанных с разработкой общественно значимых открытых электронных курсов и национальных платформ MOOK.

**Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:**

1. Проработать совместно с Министерством образования и науки РФ вопрос обеспечения возможности 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;

2. Проработать вопрос о целесообразности создания облачных сервисов (регионального или федерального уровня) для сокращения затрат образовательных организаций на внедрение электронного документооборота и обеспечение работы архивов электронных документов.

**Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации:**

1. Проработать вопрос сертификации квалификаций на основе электронного портфолио, сформировать рекомендации по проведению сертификации квалификации с применением ЭО и формировании электронного портфолио;

2. Совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством регионального развития, Министерством развития

Дальнего Востока, Министерством по делам Крыма, Министерством промышленности и торговли, Россотрудничеством, Агентством стратегических инициатив составить список приоритетных квалификаций для рынка труда РФ и ближнего зарубежья для формирования русскоязычных MOOK, обеспечивающих формирование базовых компетенций для выбранных квалификаций и профориентацию;

3. Совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации подготовить предложения о внесении изменений в трудовое законодательство, в части регулирования труда преподавателей, методистов, административного и технического персонала, при педагогической деятельности с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий (включая работу по формированию, сопровождению и реализации электронных курсов MOOK).

**Органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

1. Расширить использование при обучении педагогических работников и государственных служащих программ повышения квалификации, реализуемых с применением исключительно ЭО, ДОТ;

2. Принять меры по поддержке внедрения ЭО, ДОТ при реализации образовательных программ всех уровней образовательными организациями, ввести показатели развития ЭО, ДОТ в программы развития образовательных организаций, рассмотреть возможность создания облачных сервисов регионального уровня для сокращения затрат организаций на внедрение ЭО, ДОТ и электронного документооборота;

3. Поощрять создание ассоциаций и союзов образовательных организаций на региональной и межрегиональной основе для совместной деятельности в области развития ЭО.