

## Административные препятствия развития электронного обучения в России<sup>1</sup>

В. И. Солдаткин

Некоммерческое партнерство «Открытый университет»,  
Москва

*e-mail: vas.soldatkin@gmail.com*

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения и обосновываются предложения по развитию электронного обучения в России в части значительного уменьшения влияния федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, на регламентацию форм, средств, методов и технологий обучения, а также вмешательства в учебный процесс организаций профессионального образования, независимо от форм собственности.

*Ключевые слова:* дистанционные образовательные технологии, дистанционное обучение, Интернет, нормативно-правовое обеспечение, открытое образование, федеральный орган исполнительной власти, электронное обучение, цифровое образование.

Выступая на ПМЭФ-2017, В. В. Путин сформулировал необходимость движения российского общества к «цифровой экономике» и определил направления действий государства, имеющие «системное значение»: «Первое — необходимо сформировать принципиально новую, **гибкую нормативную базу** (*выделено авт.*) для внедрения цифровых технологий во все сферы жизни». Четвертым направлением обозначена задача национального уровня — добиться всеобщей цифровой грамотности: «Для этого следует **серьезно усовершенствовать систему образования** (*выделено авт.*) на всех уровнях: от школы до высших учебных заведений» [1].

Главное препятствие развития «цифрового образования» — это имеющаяся нормативная база, препятствующая усовершенствованию системы образования. Постоянное административное вмешательство в образовательную деятельность хозяйствующего субъекта сформировало и ныне продолжает формировать негибкую нормативную базу, все более обозначая политику автаркии, создание замкнутого образовательного пространства, обособленного от того, что должно быть и имеется в других национальных системах. Попутно отметим, что употребление понятия «цифровое образование» является, на наш взгляд, не корректным по сути. Нет

---

<sup>1</sup> Публикуется пленарный доклад 12 Всероссийской научно-практической конференции «Образовательная среда сегодня и завтра» (Москва, ноябрь 2017 г.).

«аналогового» или «цифрового» образования, равно как, «дистанционного» или «электронного». Образование может быть, на философском уровне восприятий, «открытым» или «закрытым» (излишне формализованным, огосударствленным, административно регулируемым), на отраслевом — например, экономическим, техническим, педагогическим и др. Прилагательные же «дистанционное» (distance), «электронное» (electronic), «цифровое» (digital), «интернет-обучение» (online), «сетевое» (web-based, web, network, online), «мобильное» (mobile) и др. относятся, как правило, к другому существительному — к «обучению» (learning, training), к средствам и методам обучения, к его технологиям, в том числе к дистанционным образовательным технологиям (distance education technologies) [2].

Основным звеном нормативной базы являются федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС). Их нынешнее состояние — это прямое чиновничье вмешательство «федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования» (ФОИВ) в образовательную деятельность, особенно в виде постоянно устраиваемых плановых и внеплановых, выездных и документарных проверок их соблюдения со стороны Рособнадзора. Не меняет административной сути, к сожалению, и последнее постановление Правительства РФ об изменениях в порядке разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов [3]: увеличилось количество государственных и полугосударственных инстанций при общей и персональной безответственности его участников; «универсальность» требований к вузам различных форм собственности, хотя известно, что ни в одной развитой стране мира нет т. н. «государственных стандартов» профессионального (среднего, высшего, дополнительного) образования. Очередная, на наш взгляд, «полугосударственная инстанция» по уменьшению т. н. «контрольно-надзорных функций» — это Общественный совет при Минобрнауки России по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности федеральными государственными организациями, а также иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета [4].

«Образовательный стандарт» может быть установлен только самим вузом. Он же может быть детерминирован только действием некоего общественного договора между вузом и профессиональными сообществами работодателей. Равно, как ни в одной развитой стране нет таких требований к лицензиату, установленных государством именно в своих «образовательных стандартах» (ФГОСах) в части: наличия материально-технического обеспечения образовательной деятельности; наличия педагогических работников, заключивших с лицензиатом трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалифи-

кацией, имеющих стаж работы; наличия печатных и электронных образовательных и информационных ресурсов и др. [5]. Это — нонсенс, тем более, что соблюдение ФГОС требуют и от негосударственных образовательных организаций, независимо от того, имеют ли они т. н. «государственную аккредитацию» или нет. Любой подобный прецедент в иных странах ознаменовался бы просто судебным преследованием. В России же такое прямое вмешательство закреплено законом, а его детали — в нормативно-правовых актах (НПА) министерств и ведомств.

Мыслим ли в России ныне такой мегатренд нашего времени, как, например, «образовательный» Uber? — конечно, нет. Ни по разрешенному государством «содержанию образования», но по разрешенным им же «технологиям обучения». А потому-то вряд ли чиновники, депутаты («государство») ныне понимают, к чему объективно приведет настоящая «цифровизация образования»: «Суть, однако, не в том, что лучше для учителя, администрации или политиков. Суть в том, что находится в наилучших интересах обучающегося. Он должен занимать центральное место в образовании, а не содержание программ, не тесты, не образовательные стандарты, и не то, что должен знать и уметь учащийся (результаты обучения). Учителя не становятся учителями, чтобы готовить к испытаниям, разрабатывать тесты, чтобы работать по заранее разработанному сценарию урока в соответствии со стандартом. Учителя становятся педагогами в первую очередь для обучения учащихся и именно он должен быть в центре всех учебных усилий» [6]. А если «поймут», то можно только ожидать очередного ужесточения, закономерной («политически обоснованной», по их мнению), глубокой регламентации. С другой стороны, в их адрес нет и никакой критики. Какая же может быть «критика» в адрес «собственников» (чиновников), если более 80% экономики и не менее 90% сферы образования огосударствлено? Нет и никакой «педагогической экспертизы» НПА, закрепленной статьей 94 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012, № 273-ФЗ (далее ФЗ) [7]. Кстати, один из первых законопроектов Минобрнауки России, после выхода данного ФЗ, было желание отмены этой статьи. Этого не произошло, но и нормы статьи до сих пор не применяются.

Надежды профессионального сообщества, применяющего инновационные образовательные технологии в профессиональном образовании, связывались с принятием нового ФЗ [7]. Однако, как оказалось, ущербность ФЗ — это закон не прямого действия. В нем имеется 243 отсылки в адрес ФОИВ, которые должны разработать и ввести соответствующие НПА по реализации ФЗ. Но известно, что НПА находятся вне всякого контроля законодательной власти, их содержание отдано на откуп только ФОИВ и формулируется чиновниками вне какого-либо контроля со стороны профессионального сообщества и общества в целом. Эта ситуация наиболее выпукло отразилась на НПА, принятых в части влияния на развитие электронного обуче-

ния (ЭО) и дистанционных образовательных технологий (ДОТ), представляющие собой, на наш взгляд, смесь непрофессионализма, волонтаризма, монополизма, лоббизма и протекционизма, а как следствие, отчасти и коррупции.

Основополагающая статья ФЗ по нашей теме — статья 16 «Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий». Рассмотрим ее по пунктам в контексте изданных НПА со стороны ФОИВ в направлении достижения «цифровизации».

**Пункт 1.** «Под электронным обучением понимается организация образовательной деятельности с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников. Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников» [7].

Отметим, что ДОТ в ФЗ упоминаются 10 раз, а ЭО — 19. Однако эта словесная «эквивалистика» ничего, к сожалению, не означает. «Электронное обучение» и «дистанционные образовательные технологии» суть здесь тавтология: ЭО — организация деятельности с «применением информационно-телекоммуникационных сетей», а ДОТ — технологии с «применением информационно-телекоммуникационных сетей». Законодатель, ранее отказавшись придать «дистанционному обучению» законодательный статус «формы обучения», наряду с очной, очно-заочной, заочной формами, окончательно запутал общество, введя понятие «электронное обучение», в угоду некоторым специалистам для их общественного признания и получения псевдопреимуществ в конкурентной борьбе. Оказалось, что ЭО — это и не форма обучения, и не технология. Это — некая «организация» («структура процесса»), а, по сути, фантом, в отличие от «очной» формы обучения (обучение «с отрывом от производства», отсрочка от службы в ВС РФ, стипендия, льготный проезд на общественном транспорте и проживание в общежитии) или «заочной» (обучение «без отрыва от производства», отсутствие отсрочки, уменьшение контактной работы, оплачиваемый работодателем учебный отпуск), хотя и анахронизмами 90-летней давности.

Законодательное введение понятия «электронное обучение» произошло без какого-либо общественного обсуждения, а если оно и было, то обоснованные доводы не были приняты во внимание. Разъяснения пришлось давать ФОИВ: «В чем разница между «электронным обучением» и «дистанционными образовательными

технологиями)? Оказывается, различие только в одном: «Электронное обучение не требует взаимодействия обучающихся и педагогических работников» [8]. Однако понятно, что это совсем не так, более того, это, вообще-то, — нонсенс [9].

Неслучайно поэтому образовательная статистика Минобрнауки России также не дает нам никакого понимания ни тенденций, ни обеспечения, ни охвата по формам обучения, отраслям знаний и регионам, как в части ЭО, так и ДОТ. Тем более что вузы не зачисляют студентов отдельно на программы с ЭО или ДОТ, а применение ЭО/ДОТ по одному отдельному учебному курсу из 50–70, что вовсе не означает «записать» такую образовательную программу в искомое число (см. рис. 1, 2: сводные таблицы по форме № ВПО-1 за 2016 г. для ГОУ и НОУ) [10].

Государственные, Муниципальные							
1.2. Сведения об образовательных программах, реализуемых организацией							
Код по ОКЕИ: единица - 642, человек - 792							
Наименование образовательных программ	№ строки	Электронное обучение			Дистанционные образовательные технологии		
		число программ (из графы 3), реализуемых с применением электронного обучения	численность обучающихся (из графы 5) по программам с применением электронного обучения	в том числе (из графы 14) с применением исключительно электронного обучения	число программ (из графы 3), реализуемых с применением дистанционных образовательных технологий	численность обучающихся (из графы 5) по программам с применением дистанционных образовательных технологий	в том числе (из графы 17) с применением исключительно дистанционных образовательных технологий
1	2	13	14	15	16	17	18
Образовательные программы бакалавриата	01	4400	508124	1547	2234	223527	32494
Образовательные программы специалитета	02	621	116977	412	307	26283	1578
Образовательные программы магистратуры	03	2838	89298	240	845	25272	4681

Рисунок 1. Сводные таблицы по форме № ВПО-1 (ГОУ)

Частные							
1.2. Сведения об образовательных программах, реализуемых организацией							
Код по ОКЕИ: единица - 642, человек - 792							
Наименование образовательных программ	№ строки	Электронное обучение			Дистанционные образовательные технологии		
		число программ (из графы 3), реализуемых с применением электронного обучения	численность обучающихся (из графы 5) по программам с применением электронного обучения	в том числе (из графы 14) с применением исключительно электронного обучения	число программ (из графы 3), реализуемых с применением дистанционных образовательных технологий	численность обучающихся (из графы 5) по программам с применением дистанционных образовательных технологий	в том числе (из графы 17) с применением исключительно дистанционных образовательных технологий
1	2	13	14	15	16	17	18
Образовательные программы бакалавриата	01	434	81221	9589	526	126089	19608
Образовательные программы специалитета	02	67	2960	271	78	2798	401
Образовательные программы магистратуры	03	81	2128	464	100	3544	523

Рисунок 2. Сводные таблицы по форме № ВПО-1 (НОУ)

С другой стороны, не поддается никакому логическому и «нормативному» объяснению позиция ФОИВ в части соотношения и отождествления форм обучения и применяемых технологий. Утвердив Порядок применения отраслевых корректив-

рующих коэффициентов к составляющим базовых нормативов затрат (прил. 10), Минобрнауки России ввел корректирующие коэффициенты, отражающие:

- а) «формы обучения» (очная, очно-заочная, заочная);
- б) «формы реализации образовательных программ» (сетевая);
- в) «используемые технологии обучения» (дистанционные образовательные технологии, электронное обучение).

Базовый статус здесь имеет, конечно, «очная форма» (1.0), а по остальным — устанавливаются корректирующие коэффициенты:

- очно-заочная форма обучения — 0.25;
- заочная форма обучения — 0.1;
- сетевая форма — 1.0;
- дистанционные образовательные технологии — 1.0;
- электронное обучение — 1.0.

Примечательно, что эти коэффициенты используются в расчетах по статье «Затраты на коммунальные услуги, в том числе затраты на холодное и горячее водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение и котельно-печное топливо» (авт.: по очно-заочной форме обучения — 0.25, а по ДОТ — 1.0?), а также, то же, по статье «Затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами» (авт.: по очно-заочной и заочной формам обучения коэффициент равен нулю, а по ЭО — 1.0?) [11]. Мало того, что ввели опять новое понятие «форма реализации образовательных программ». Забыли, наверно, что на ЭО/ДОТ нет зачисления на обучение. Только на формы обучения. А если студент зачислен на заочную форму обучения с применением ЭО или ДОТ, то остается только гадать, какой применить «корректирующий» коэффициент: 0.0 или 0.1, или 1.0?

Отметим лишь два НПА ФОИВ, которые не вызывают особого возражения:

1. *Правила проведения вступительных испытаний при поступлении в вуз.* В утвержденном Порядке приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры — «организация может проводить в порядке, установленном правилами приема, утвержденными организацией самостоятельно, или иным локальным нормативным актом организации, вступительные испытания с использованием дистанционных технологий при условии идентификации поступающих при сдаче ими вступительных испытаний» (п. 83). Причем ФОИВ разрешает: «Организация может проводить для поступающих с ограниченными возможностями здоровья вступительные испытания с использованием дистанционных технологий» (п. 100); «В случае проведения вступительного испытания с использованием ди-

станционных технологий организация обеспечивает рассмотрение апелляций с использованием дистанционных технологий» (п. 108) [12].

2. *Правила проведения государственной итоговой аттестации в вузе.* В утвержденном Порядке проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры определен «коридор свободы»: «Особенности проведения государственных аттестационных испытаний с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий определяются локальными нормативными актами организации. При проведении государственных аттестационных испытаний с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий организация обеспечивает идентификацию личности обучающихся и контроль соблюдения требований, установленных указанными локальными нормативными актами» (п. 19) [13].

Возражений особых нет. Однако есть и реальная практика проверок Росособнадзора. Сначала анализируется «локальный нормативный акт организации». Потом только на усмотрение и в меру понимания «эксперта», а чаще — госинспектора, проводящего проверку, дается оценка того, те ли применяются «условия идентификации личности», есть ли полная архивная видеозапись процедуры, скажем, с трех «точек» и почему так, вроде, мал срок ее хранения. Подобные «сомнения» проверяющих могут быть отражены в акте проверки.

**Пункт 2.** «Организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе применять электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования» [7].

Неважно, кто и что ныне понимает под ЭО или ДОТ (а ранее, под «дистанционным обучением» — ДО), «регулятор» постоянно дает свои методики, рекомендации, инструкции, информации, устанавливает свои «порядки» для всех, независимо от формы собственности. Еще 20 лет назад Минобразования России давало такие свои разъяснения:

«1. Для реализации программ среднего и высшего профессионального образования с использованием дистанционной технологии обучения необходимо, чтобы студент был зачислен на одну из предусмотренных законодательством форм получения образования: очную, очно-заочную (вечернюю), заочную и экстернат.

2. Прием и все виды аттестации в процессе обучения (включая государственную итоговую аттестацию) осуществляются в порядке, предусмотренном соответствующей формой получения образования.

3. Обучение с использованием дистанционной технологии должно включать выполнение всех контрольных мероприятий и лабораторно-практических работ, предусмотренных государственным образовательным стандартом среднего или высшего профессионального образования и примерным учебным планом для соответствующего направления подготовки или специальности» [14].

В 2002 г., после подведение итогов всероссийского эксперимента в области ДО, Минобрнауки России утверждает «Методику применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования Российской Федерации», где, в меру своего понимания, ФОИВ установил, например, «количественные» параметры применения ДОТ: «Образовательные программы признаются реализуемыми с использованием в полном объеме дистанционного обучения в том случае, если не менее 70% объема часов учебного плана обучающиеся осваивают посредством дистанционных образовательных технологий. При этом для образовательных программ высшего и среднего профессионального образования посредством дистанционных образовательных технологий реализуется не менее 80% объема часов общих гуманитарных и социально-экономических, математических и общих естественно-научных дисциплин» [15].

Понятно, что если есть подобные «параметры», то их можно и нужно проверять. Вдруг окажется, что у кого-то где-то не хватает 0,1%. Или отсутствует, по мнению «регулятора», «дидактическое обеспечение», особенно по физической культуре, ибо «образовательное учреждение может обеспечивать полный объем аудиторной нагрузки обучающегося по каждому направлению (специальности) подготовки с применением занятий, имеющих дидактическое обеспечение для их проведения в телевизионных, компьютерных, сетевых и других средах» [15]. Неслучайно, в 2004 г. Рособрнадзор сообщил: «Согласно п. 16 Методики образовательные учреждения, реализующие одну или несколько образовательных программ с использованием ДОТ в полном объеме, могут обратиться в Федеральную службу с заявлением о проведении проверки такой готовности» [16], понимая под словом «могут» — «должны». Потом, в 2005 г., с приходом нового министра, появился новый приказ Минобрнауки России «Об использовании дистанционных образовательных технологий» [17], были отменены все действовавшие до этого НПА в части ДО, но введены новые ограничения: запрет проведения производственной практики в ДО; реализация программ только через филиалы, а не представительства; специально оборудованные помещения и т. д. За семь лет были уничтожены все представительства вузов, хотя в это время представительства вузов имели право через свои представительства «осуществлять деятельность, способствующую организации образовательного процесса по очно-заочной (вечерней) и заочной

формам получения образования, в том числе обеспечение учебниками, учебными пособиями, предоставление доступа к электронным ресурсам среднего специального учебного заведения и другую деятельность» [18]. Кто-то из чиновников решил, что одним можно, а другим — нет.

С принятием нового ФЗ [7] утвержден и новый Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ», где «регулятором» самовольно, без обсуждений и педагогической экспертизы, введена, например, норма, находящаяся вне требований ФЗ: «Организации доводят до участников образовательных отношений информацию о реализации образовательных программ или их частей с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, обеспечивающую возможность их правильного выбора» [19]. Заметим, что эта норма не такая уж безобидна. И до 2014 г. вузами применялось, например, электронное тестирование, был доступ к электронным библиотекам, внедрялись корпоративные информационные системы. Однако эти же средства обучения и обеспечения — ведь имманентная часть т. н. «электронного обучения». А когда и как вузу «доводить» информацию о тестировании до поступления или во время обучения, если, например, кафедра решила ввести/снять этот контроль знаний? Или другая здесь норма явного волюнтаризма: «Организации обеспечивают соответствующий применяемым технологиям уровень подготовки педагогических, научных, учебно-вспомогательных, административно-хозяйственных работников организации по дополнительным профессиональным программам». Заметим, ранее сие требование касалось только «руководящих, педагогических работников и учебно-вспомогательного персонала» [17]. Теперь, при проверках отсутствие документов о повышении квалификации научных работников, а также методистов, снабженцев, хозяйственников — нарушение, вносимое в акт проверки. А зачем сюда внесли соблюдение требований Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»? — Вообще никто не знает до сих пор.

Ныне действует опять новый приказ ФОИВ об утверждении «порядка», с таким же названием [20], но дополненный (без обсуждения и педагогической экспертизы) новым понятием «онлайн-курс» (п. 7) и возможностью появления подтверждающего документа об его освоении для перезачета другим вузом (п. 8). Эти дополнения — наглядный пример того, что НПА ФОИВ «живут своей жизнью» вне законодательного поля, введены без обсуждения и элементарной педагогической экспертизы, в угоду отдельной, но другой, группе из профессионального сообщества, получившей «карт-бланш» (неограниченные полномочия, предоставленные доверителем доверенному лицу при осуществлении деловой операции от имени

доверителя) и, конечно, госбюджетное финансирование на многие лета. Эта новая «группа» создала Совет по открытому образованию при Минобрнауки России, установив многолетний «мораторий» на вхождение представителей иных образовательных учреждений, учредила НП «Национальная платформа открытого образования», где размещены только ее, доноров, «онлайн-курсы» или отобранных сателлитов, включила НП в число исполнителей приоритетного проекта госпрограммы «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» с многомиллиардным и многолетним госфинансированием, установила для студентов вузов-реципиентов цену «сертификата» в 1000 руб., поступающих на счет НП, и т. д. Правительство РФ в декабре 2017 г. поручило Минобрнауки России «завершить проработку предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в целях содействия использованию организациями высшего образования онлайн-курсов других организаций высшего образования, включая вопросы финансового обеспечения и государственного контроля (надзора) в сфере образования, и обеспечить включение необходимых мероприятий в приоритетный проект» [21].

Далее Рособрнадзор довел «Информацию для руководителей организаций, применяющих электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ» (от 28.09.2017), где опять и не случайно напомнил, что «организации обязаны довести до участников образовательных отношений информацию о реализации образовательных программ или их частей с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, обеспечивающую возможность их правильного выбора». Особо было отмечено, что «организация, которой обучающимся представлен такой документ, подтверждающий освоение им образовательной программы или ее части в виде онлайн-курсов в иной организации, допускает обучающегося к промежуточной аттестации по соответствующим учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям), иным компонентам образовательной программы, или зачитывает результат обучения в качестве результата промежуточной аттестации на основании данного документа» [22].

Отметим, что до этого Правительством РФ были уточнены ранее им введенные Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновления информации об образовательной организации [23]. Ныне подлежит обязательному опубликованию информация образовательной организации не только о «реализуемых образовательных программах, в том числе о реализуемых адаптированных образовательных программах, с указанием учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, предусмотренных соответствующей образовательной программой», но и «об

использовании при реализации указанных образовательных программ электронного обучения и дистанционных образовательных технологий» [24].

Но, к сожалению, в этой «информации» нет требований, адресованных разработчикам онлайн-курсов, размещенных на Национальной платформе открытого образования: обязательность проведения экспертизы содержания и фондов оценочных средств открытых онлайн-курсов, а также формирование рекомендаций по их использованию при реализации образовательных программ со стороны соответствующего федерального учебно-методического объединения [25], наличие рабочей учебной программы дисциплины (модулей), соответствующего фонда оценочных средств и измерения компетенций и т. д., без чего ни одна кафедра иного вуза не может и не должна проводить переаттестацию или перезачет, т. е. тех требований, выполнение которых так упорно и до сих пор проверяет сам же Рособрандзор.

Как определенную «государственную поддержку» можно считать и административное стимулирование развития ЭО. В мониторинг системы образования внесены, например, новый показатель: «Наличие собственных электронных образовательных и информационных ресурсов» [26]. Не забывает ФОИВ и про «независимую оценку качества образовательной деятельности». Им заботливо подготовлены «Методические рекомендации по расчету показателей независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность», где в части оценки условий для индивидуальной работы с обучающимися обозначено: «Использование дистанционных образовательных технологий» [27].

**Пункт 3.** «При реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий в организации, осуществляющей образовательную деятельность, должны быть созданы условия для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий, соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от места нахождения обучающихся. Перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования» [7].

Здесь два момента:

а) реализации образовательных программ «в полном объеме» с применением «исключительно» ЭО, ДОТ;

б) перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ, по которым не допускается обучение с применением «исключительно» ЭО, ДОТ.

*А. Реализации образовательных программ «в полном объеме» с применением «исключительно» ЭО, ДОТ.*

Анализ начнем с «начала» образовательной деятельности — лицензирования образовательной деятельности. В соответствии с п. 3 ст. 16 ФЗ введено новое понятие «реализация образовательных программ с применением **исключительно** (выделено авт.) электронного обучения, дистанционных образовательных технологий». Тем самым, должно быть разграничение освоения программ в «полном объеме» («исключительно средствами ЭО/ДОТ») и, типа, освоения в «частичном объеме»? В ФЗ не применяются понятия «не исключительно», «не в полном объеме», «в частичном объеме» и т. д. В ФЗ нет требования лицензирования образовательных технологий вообще: речь идет только о «порядке» применения ЭО/ДОТ, а не о лицензировании. В ФЗ констатация требуемых «условий» для функционирования электронной информационно-образовательной среды, но не условий для «лицензирования». Однако требование лицензирования технологий было все же сформулировано в новом Положении о лицензировании образовательной деятельности: «Наличие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды (ИОС — *Авт.*), включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий и соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися независимо от их местонахождения образовательных программ в полном объеме... — для образовательных программ с применением **исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий** (выделено авт.)» [5].

Удивительно, но ни один российский вуз еще не прошел лицензирование по образовательным программам с применением «исключительно» электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, ибо Минобрнауки России и Рособрнадзор за пять лет и до сих пор не подготовили свои НПА по этому поводу, но «статистика» уже есть [10]. Равно, как и есть соответствующие «корректирующие коэффициенты» бюджетного финансирования государственных вузов [11].

Забегая вперед, отметим, что если есть лицензирование, то потом будет и «государственная аккредитация». Об этом недвусмысленно высказался А. Б. Соболев, директор Департамента государственной политики в сфере высшего образования

Минобрнауки России: «В законе “Об образовании” в нормах аккредитации сейчас введены лапидарные пункты, которые говорят о том, что для ведения электронного обучения полностью необходимо создание особой среды, основанной на информационных технологиях, контенте. Для аккредитации — это норма, которая обеспечивает доступ экспертов и их знакомство со средой. Приписывание показателей более низкого уровня, который верифицируем, измеряем — непростая задача. Сейчас предлагается некоторый набор показателей, их можно посмотреть и обсудить. Они будут использоваться экспертами Рособрнадзора... Проводить экспертизу и давать заключения по возможности ведения соответствующих технологий и форм обучения». Рособрнадзор теперь обязан проводить экспертизу ИОС вуза и давать разрешение (лицензирование) на применение ЭО/ДОТ. Потом, после первого выпуска, например, бакалавров, идет комплексная аттестация программы или государственная аккредитация, проводимая Рособрнадзором, что дает право вузу в дальнейшем выдавать уже и «диплом государственного образца» [28].

Лицензирование технологий обучения присутствует и в дополнительном профессиональном образовании (ДПО). Лицензирование (а далее и контроль, и надзор) образовательной деятельности в области ДПО передано в основном в субъекты РФ, которые вправе утверждать свои, «региональные», требования. Так, по г. Москве лицензирование ДПО регламентировано двумя приказами [29] и в его основу положена «традиционная» технология обучения (аудитория, доска, мел, тряпка) с помещениями, зданиями, заключениями ГПН, СЭС и т. д. Поэтому применение ЭО/ДОТ в «частичном» объеме для Департамента не имеет существенного значения. Однако есть отдельная форма лицензирования «Справка о наличии условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды при наличии образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий» (прил. 12). Но и в этом случае (форме) требуется указать следующие данные: «лекционные аудитории», оборудованные «средствами мультимедиа и интерактивными средствами обучения» (в кв. м), а также, конечно, наличие «штатных» преподавателей. Причем, у последних должны быть в наличии «доступные инструменты» (?) для «создания, сохранения, доставки и использования электронных образовательных ресурсов» (?). Если при лицензировании Организация не заявила о «наличии» таких программ, но потом их начали рекламировать и хуже, — реализовывать, то незамедлительно следует приостановлении лицензии. И еще. Почему, например, не подлежит лицензированию обучение с применением только «исключительно» ЭО/ДОТ? Есть, например, т. н. «коворкинг-центры», где не только можно получить юридический адрес для регистрации, но и снять рабочее место для офиса, а при необходимости — арендовать помещения для тренингов и семинаров. Одно слово — «Нельзя!»

Впервые в мировой практике лицензирования образовательной деятельности (программ) в России вводится **государственное требование лицензирования «технологий» обучения** — исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. Ни один зарубежный вуз, работающий в среде Интернета, не имеет подобных государственных (и вообще) ограничений. Ему, кстати, не страшны и российские «требования». Невыполнение подобных государственных требований чревато только для российского вуза — приостановление (лишение) лицензии и/или государственной аккредитации. В любом случае сие грозит административной ответственностью. И даже может быть и уголовной по статье 165 УК РФ «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием».

Правда, есть и удовлетворение от недавней государственной «поддержки» ЭО/ДОТ в части лицензирования образовательной деятельности:

«В пункте 6:

а) в подпункте «а» слова «(включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта)» исключить;

б) подпункт «в» признать утратившим силу;

в) в подпункте «е» слова «печатных и электронных» заменить словами «печатных и (или) электронных» [30].

*Б. Перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением «исключительно» ЭО, ДОТ.*

По специальностям и направлениям высшего образования подобный перечень до сих пор ФОИВ не утвердил. На его официальном сайте размещен лишь проект приказа 2013 года. Там, такое ограничение предполагалось вводить относительно таких направлений, как, например, «Информатика и вычислительная техника», «Управление персоналом», «Международные отношения». Какими критериями руководствовались разработчики? — Непонятно. Обсуждения не было.

«Запретный» перечень был установлен по профессиям и специальностям среднего профессионального образования. Приказы ФОИВ были изданы в 2014 г. [31], где представлены такие специальности, по которым не допускается применением «исключительно» ЭО, ДОТ, как, например, «Экономика и управление», «Сестринское дело» и др. или профессии: «Секретарь», «Секретарь-машинистка», «Секретарь-стенографистка», «Архивариус», «Делопроизводитель» и др. Обоснования нет. Педагогической экспертизы нет. Общественного обсуждения нет. Есть просто административный запрет.

**Пункт 4.** «При реализации образовательных программ с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий местом осуществления образовательной деятельности является место нахождения организации, осуществляющей образовательную деятельность, или ее филиала независимо от места нахождения обучающихся» [7].

Следует признать, что во всех утвержденных ФГОС 3+ высшего образования (бакалавриат, магистратура, специалитет, аспирантура) есть стандартная запись под одним и тем же пунктом (п. 3.4): «При реализации программы... организация вправе применять электронное обучение и дистанционные образовательные технологии». Столь же одинаковыми для всех образовательных программ высшего образования являются государственные требования к условиям их реализации (п. 7.1.2 ФГОС ВО; ФГОС 3+):

«Каждый обучающийся в течение всего периода обучения должен быть обеспечен индивидуальным неограниченным доступом к одной или нескольким электронно-библиотечным системам (электронным библиотекам) и к электронной информационно-образовательной среде организации.

Электронно-библиотечная система (электронная библиотека) и электронная информационно-образовательная среда должны обеспечивать возможность доступа обучающегося из любой точки, в которой имеется доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сеть «Интернет»), как на территории организации, так и вне ее.

Электронная информационно-образовательная среда организации должна обеспечивать:

- доступ к учебным планам, рабочим программам дисциплин (модулей), практик, к изданиям электронных библиотечных систем и электронным образовательным ресурсам, указанным в рабочих программах;
- фиксацию хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения программы бакалавриата;
- проведение всех видов занятий, процедур оценки результатов обучения, реализация которых предусмотрена с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий;
- формирование электронного портфолио обучающегося, в том числе сохранение работ обучающегося, рецензий и оценок на эти работы со стороны любых участников образовательного процесса;
- взаимодействие между участниками образовательного процесса, в том числе синхронное и (или) асинхронное взаимодействие посредством сети «Интернет».

Функционирование электронной информационно-образовательной среды обеспечивается соответствующими средствами информационно-коммуникационных технологий и квалификацией работников, ее использующих и поддерживающих. Функционирование электронной информационно-образовательной среды должно соответствовать законодательству Российской Федерации».

Наконец, этими же стандартами разрешено следующее (7.3.1): «В случае применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий допускается замена специально оборудованных помещений их виртуальными аналогами, позволяющими обучающимся осваивать умения и навыки, предусмотренные профессиональной деятельностью» [32].

Весь вопрос в дальнейшей интерпретации вышеуказанных норм (требований) со стороны сотрудников Рособнадзора и его аттестованными экспертами. Так, есть требование «в течение всего периода обучения». Однако Рособнадзор считал, что вуз не достоин госаккредитации, ибо он, например, не обеспечил доступ всего лишь на 12 дней. Чаще всего «нарушениями» является то, что функционирование электронной ИОС не обеспечивается: соответствующими (Какими? — *Авт.*) средствами (?) информационно-коммуникационных технологий (?) или квалификацией (?) работников (?), ее использующих (?) и поддерживающих (?). Далее, функционирование электронной ИОС не обеспечивает: фиксацию (?) хода (?) образовательного процесса (?), результатов (?) промежуточной аттестации (?) и результатов (?) освоения (?) основной образовательной программы (?) или формирование (?) электронного портфолио обучающегося (?), в т. ч. сохранение работ обучающегося, рецензий и оценок на эти работы со стороны любых (?) участников образовательного процесса (?).

Все вышеставленные «вопросики» подразумевают только меру понимания и профессионализма «экспертов». Последние имеют, конечно, права, данные постановлением Правительства РФ [33]. ФОИВ сначала определил перечень документов, который обязана представить образовательная организация, в частности, локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществлению образовательной деятельности, в том числе регламентирующие: особенности проведения государственного экзамена и защиты выпускной квалификационной работы с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; организацию применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ, в том числе при реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; порядок проведения и объем подготовки учебных занятий по физической культуре (физической культуре)... при реализации образовательной программы с применением исключительно электрон-

ного обучения, дистанционных образовательных технологий» [34]. Отдельно, утвержден Порядок работы экспертов и (или) представителей экспертных организаций, включенных в состав экспертной группы, при проведении аккредитационной экспертизы, в котором определил норму: «При проведении аккредитационной экспертизы в отношении образовательных программ, реализуемых исключительно с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, экспертной группе предоставляется доступ в электронную информационно-образовательную среду с целью анализа достижений обучающихся и определения возможности освоения обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от их места нахождения» [35]. Потом включаются в «работу» эксперты, проявляя явный волонтаризм, интерпретируют увиденное. При этом особое внимание они уделяют, конечно, проблематике «экспертной оценки» в части «порядка проведения» и «объема подготовки учебных занятий по физической культуре» при реализации образовательной программы с применением исключительно ЭО/ДОТ, причем занятия по физкультуре должны быть проведены в «полном объеме» и «независимо от места нахождения» обучающегося, хоть за тысячу километров, а по месту нахождения вуза (от него за тысячу километров) последний должен физически и юридически иметь актовый зал, спортивные сооружения, пункт питания и стрелковый тир с оформленными заключениями ГПН и СЭС. У вузов полное бессилие что-то изменить.

Или другой пример НПА, действие которого распространяется и на ЭО/ДОТ. ФОИВ утвердил очередной Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, специалитета, магистратуры. Отрадно было видеть в нем то, что «контактная работа может быть аудиторной, внеаудиторной, а также проводиться в электронной информационно-образовательной среде». Однако зачем было вписано жесткое требование: «Для проведения занятий семинарского типа формируются учебные группы обучающихся численностью не более 30 человек из числа обучающихся по одной специальности или направлению подготовки. Занятия семинарского типа проводятся для одной учебной группы» [36]. Писавшие этот НПА не знакомы со средствами обучения в среде ЭО/ДОТ, с вебинарами, где численность принимающих участие достигает несколько сот человек, с МООС — в несколько сот тысяч человек, с системами онлайн-тестирования с одномоментным входом в несколько тысяч человек. С такими тенденциями не знакомы и сотрудники, например, Минздравсоцразвития России, разработавшие квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования, не меняющиеся годами и не отражающие зарубежные и национальные тенденции в изменении требо-

ваний к квалификации и должностным обязанностям, в том числе с «цифровизацией» образования. К примеру, Рособнадзор лишил вуз госаккредитации по десятку образовательных программ только по одному обнаруженному «нарушению»: «Преподаватель дисциплины «Физическая культура и спорт» читает лекции, что противоречит ЕКС Минздравсоцразвития России». Основанием было требование ЕКС, где в части должностных обязанностей преподавателя записано: «Организует и проводит учебную и учебно-методическую работу по всем видам учебных занятий, за исключением чтения лекций» [37]. Соблюдение требований ЕКС записано в ФЗ-273 и во ФГОСах, а их несоблюдение чревато не только лишением госаккредитации, но и приостановлению или отзыву лицензии на право ведения образовательной деятельности.

Тем не менее применение новых технологий обучения начинает продвигаться во многие сферы жизнедеятельности. Разрешено профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих осуществлять с «применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий» [38]. В общем образовании даже внеурочная деятельность может быть построена «по модульному принципу и реализовываться с применением сетевой формы, электронного обучения, а также с использованием дистанционных образовательных технологий» [39]. И это происходит не только в образовании, но и в других отраслях. Принят закон о телемедицине: оказание медицинской помощи с применением телемедицинских технологий путем проведения консультаций и консилиумов, а также дистанционного медицинского наблюдения за состоянием здоровья пациента [40].

Минфин России дает разъяснения о получении налогового вычета при дистанционном обучении: при предоставлении налогоплательщику социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в сумме, уплаченной за обучение его детей (подопечных), определяющее значение имеют не образовательные технологии, используемые для проведения обучения (в частности, дистанционное обучение), а факт обучения детей налогоплательщика (его подопечных) по очной форме обучения в образовательных учреждениях. При этом ФНС России уточняет, что для получения вычета есть два ограничения — возраст детей не более 24 лет и очная форма обучения. Очное обучение может проходить дистанционно. «Дистанционный способ обучения — это не форма, а образовательная технология, которая позволяет общаться преподавателю и ученику» [41].

В последнее время много идет дискуссий о «барьерах» в применении ЭО/ДОТ. Указывается не только все вышеперечисленное, но и такие ограничения как: малое количество педагогов, способных реализовать в практике ЭО/ДОТ, отсутствие компетенций по проведению учебных занятий в новой среде; отсутствие самомоти-

вазии у обучающихся; малое финансовое обеспечение; низкое качество и высокая цена онлайн-курсов; отсутствие возможности контролировать обратную связь со слушателем и т. д. Некоторые уповают на низкую стандартизацию образовательных программ, что не позволяет создавать «типовой» электронный продукт. Причина же, на наш взгляд, все же в другом. Нет гибкости нормативной базы, жесткое администрирование и откровенное вмешательство в образовательную деятельность, в процесс обучения со стороны ФОИВ.

Государственные требования, конечно, должны быть. Однако, если посмотреть на требования Европейского союза (ЕС), то там, в соответствии с Директивой ЕС 98/34/ЕЭС, проповедуются такие «гармонизированные стандарты», которые отражают один важнейший принцип — ограничить число законодательных рычагов минимальным набором требований. Эти требования называют «основными требованиями». В России же 90% — требования избыточные, необъяснимые, мелкие, неоднозначные, когда невыполнение даже одного из них влечет административное наказание и уничтожение образовательной организации.

Такие требования удобны при выполнении «государственных установок». Так, например, в 2013 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена Дорожная карта изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности образования и науки. Выделены, в частности, два направления, направленные на: разработку, утверждение и реализацию программы совершенствования сети государственных образовательных организаций высшего образования, в том числе путем реорганизации и присоединения организаций и их филиалов; модернизацию системы лицензирования и аккредитации образовательных программ в системе высшего образования, с доведением число студентов в расчете на 1 преподавателя — с 9,4 до 12 чел. (2018). Обозначено конкретное число образовательных организаций высшего образования, имеющих (априори) признаки неэффективности: 167 (2012), 139 (2013), 111 (2014), 84 (2015), 56 (2016), 28 (2017), 0 (2018) [42]. ФОИВ получил вполне конкретные указания. Тем не менее этого оказалось, по-видимому, недостаточно. Правительство предприняло меры «скорректировать типологию и структуру вузовской сети в целом с оптимизацией количества филиалов вузов в сторону их сокращения (сокращение филиалов до 80%). Будет сокращено общее число вузов (до 40%) при условии увеличения численности студентов, получающих качественное высшее образование с использованием современного лабораторного оборудования в федеральных и национальных исследовательских университетах» [43].

Каким образом связаны эти два распоряжения Правительства РФ с применением ЭО/ДОТ? — Они связаны через «мониторинг», выявляющий по утвержденным показателям т. н. «неэффективные» вузы, подлежащие оптимизации или ликвида-

ции. Вузы, применяющие технологии ЭО/ДОТ, зачислят своих студентов в основном, на заочную форму обучения (ибо нет такой формы, как «дистанционное» или «электронное»). При этом по утвержденной Методике расчета показателей эффективности образовательных организаций высшего образования показатель Е.6.1. «Удельный вес выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года» — рассчитывается только по контингенту «очной формы обучения», а показатель Е.8.7. «Численность сотрудников, из числа ППС (приведенных к целой ставке), имеющих степень кандидата или доктора наук, в расчете на 100 студентов» учитывает число студентов вообще, и очников, и вечерников, и заочников, т. е. без учета формы обучения [44]. Пенсионный фонд РФ также предоставляет данные для мониторинга, но Минобрнауки России считает «показателем» эффективности главным образом не всех трудоустроенных, а лишь «Долю трудоустройства выпускников очной формы, получивших образование впервые [45].

Таким образом, ни один российский вуз не заинтересован в заочной форме обучения в применении технологий ЭО/ДОТ, ибо может быть признан «неэффективным», попадет в перечень плановых или внеплановых проверок Рособрнадзора, подвергнется процедурам оптимизации или ликвидации через отзыв лицензии. Тем более, что недавно был обновлен регламент осуществления Рособрнадзором федерального государственного надзора в сфере образования. Новым регламентом, в частности, установлено, что при осуществлении такого надзора должностные лица Рособрнадзора обязаны составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. Ранее составление данных протоколов являлось правом, а не обязанностью таких должностных лиц [46]. Теперь должностные лица Рособрнадзора обязаны составлять протоколы об административных правонарушениях", они просто «обязаны» найти нарушения и наказать провинившихся. Это прекрасно понимают ректоры вузов. Ректор вуза **не заинтересован** в применении электронного обучения и дистанционных образовательных технологий!

С другой стороны, российским вузам административно предлагаются отмеченные выше «онлайн-курсы» со стороны держателей НП «Национальная платформа открытого образования» (восемь университетов-доноров). Государственной программой РФ «Развитие образования» определена «Цель 3: Онлайн-образование», которой предполагается, что обучением через «онлайн-курсы», профинансированные и разработанные, будет охвачено: 920 тыс. студентов профессионального образования (2018); 1550,0 тыс. чел. (2019) и т. д., а к 2025 г. — 5000 тыс. чел. [47]. При этом Рособрнадзор должен разработать «единые оценочные материалы для итоговой аттестации выпускников» и довести долю вузов, которые их используют с 11% (2018) до 50% (2020). Иные вузы (реципиенты) должны признать полученный студентами «сертификат» (онлайн-курс будет, по-видимому, основой единых оце-

ночных материалов), возможно его оплатить, а преподавателей, потерявших учебную нагрузку, просто сократить. Не удивительно, что преподаватели и руководство вузов ждут со страхом наплыва студентов с такими сертификатами, изначально ненавидя электронное обучение и дистанционные образовательные технологии в целом.

Есть много предложений по тому, как реформировать систему профессионального образования, особенно в части устранения госадминистрирования электронного обучения в России. Мы склонны считать, что требуются все же радикальные меры. Следует, на наш взгляд, отменить ФЗ-273 [7], приняв Федеральный закон «О просвещении в Российской Федерации», ограничив его действие только общим образованием, и отдельно Федеральный закон «О профессиональном образовании в Российской Федерации». Оба новых закона должны иметь «прямое действие», без передоверия существенного регулирования со стороны ФОИВ их неконтролируемыми НПА. Принятие этих новых законов предопределяет изменение функций Минобрнауки России, вплоть до ликвидации и создания профильных ФОИВ:

а) Министерство просвещения Российской Федерации (с регулирующими функциями утверждения и сопровождения ФГОС общего образования, с функцией госинспекции по исполнению ФГОС общего образования, издательской политики, электронных школ, а также оптимизации и контроля ЕГЭ);

б) Министерство профессионального образования (с госинспекцией по лицензированию и проверке лицензионных требований). Тем самым ликвидируется и Рособнадзор, распадаясь на две «профильные» госинспекции.

Понятно, что нужно отменить директивность всех ФГОС. Более того, ФГОС высшего образования вообще не нужны (в крайнем случае, они должны носить глубоко рекомендательный или индикативный характер). Вуз должен руководствоваться только требованиями работодателей («профессиональными стандартами» профессиональных сообществ), по своему усмотрению утверждая свой «стандарт», выдавая свой документ об образовании. Советский рудимент коррупционной «госаккредитации» и «диплома гособразца» (или образца Минобрнауки России) должны кануть в лету, и навсегда. При этом в Уголовный кодекс Российской Федерации должна быть внесена принципиально новая норма: за вмешательство любого госоргана, или какой-либо общественной организации, или бизнеса в образовательную деятельность хозяйствующего субъекта (вуза, школы), а тем более — в процесс организации учебного процесса (формы, средства, методы, технологии), должна быть введена просто уголовная ответственность.

Подобные меры определяют равные конкурентные условия для государственных и негосударственных вузов, причем госвузы должны арендовать объекты федеральной собственности, уплачивая, как и все остальные, аренду по рыночным став-

кам. Должна быть отменена и госрегламентация создания территориальноудаленных подразделений вузов (филиалы, представительства, центры и т. д.), предоставлена возможность реализации программ «образовательного франчайзинга».

России, политически и формально, требуется привести «основные требования» к сферам просвещения и профессионального образования в соответствие с «гармонизированными стандартами» ЕС. Чем скорее, тем лучше. «Национальное образование» может исчезнуть лет через десять, будут лишь формы «глобализированного» образования. Россия должна быть к этому готова.

## Литература

- [1] Выступление Владимира Путина на ПМЭФ, 02.06.2017. Стенографический отчет [Электронный ресурс] [https://echo.msk.ru/blog/day\\_video/1992718-echo/](https://echo.msk.ru/blog/day_video/1992718-echo/)
- [2] Основы открытого образования / отв. ред. В. И. Солдаткин. — Т. 1, 2. — М. : НИИЦ РАО, 2002; Преподавание в сети Интернет: учеб. пособие / отв. ред. В. И. Солдаткин. — М. : Высшая школа, 2003.
- [3] Постановление Правительства РФ от 08.01.2018 № 2 (<https://government.consultant.ru/documents/3723299>).
- [4] Приказ Минобрнауки России от 28.03.2018 № 220 (<https://минобрнауки.рф/документы/12550>).
- [5] Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 (<http://government.ru/docs/7861/>).
- [6] Gerstein J. Переход от образования 1.0 и образования 2.0 к образованию 3.0 // Интерактивное образование, 18.07.2017. [Электронный ресурс] <http://interactiv.su/2017/07/18/переход-от-образования-1-0-и-образования/>.
- [7] Федеральный закон РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (<https://минобрнауки.рф/документы/2974>).
- [8] Письмо Минобрнауки России от 09.10.2013, № 06-735 (<https://минобрнауки.рф/документы/6251>).
- [9] Андреев А. А., Солдаткин В. И. Дистанционное обучение и дистанционные образовательные технологии // Образование — путь к успеху. Международный форум «YEES 2012»: сб. научных трудов. — М. : МТИ «ВТУ», 2012. С. 26–33.
- [10] Сводные таблицы по форме № ВПО-1 (ГОУ, НОУ) (<https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2016/во-2016>).
- [11] Приказ Минобрнауки России от 20.07.2016 № 884 (<https://минобрнауки.рф/документы/8698>).
- [12] Приказ Минобрнауки России от 14.10.2015 № 1147 ([http://www.ege.edu.ru/ru/main/legal-documents/education/?id\\_4=21637](http://www.ege.edu.ru/ru/main/legal-documents/education/?id_4=21637)).
- [13] Приказ Минобрнауки России от 29.06.2015 № 636 ([http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_15/m636.html](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_15/m636.html)).

- [14] Инструктивное письмо Минобразования России от 03.07.1998 № 41 ([http://www.edu.ru/db/mo/data/d\\_98/ip41.html](http://www.edu.ru/db/mo/data/d_98/ip41.html)).
- [15] Приказ Минобразования России от 18.12.2002 № 4452 (<http://pravo.gov.ru/ips/index.jsp>).
- [16] Письмо Рособрнадзора от 11.06.2004 № 01-17/05-01 ([http://www.edu.ru/db/mo/data/d\\_04/h6-1.html](http://www.edu.ru/db/mo/data/d_04/h6-1.html)).
- [17] Приказ Минобрнауки России от 06.05.2005 № 137 ([http://www.edu.ru/db-mon/mo/data/d\\_05/m137.html](http://www.edu.ru/db-mon/mo/data/d_05/m137.html)).
- [18] Постановление Правительства РФ от 18.07.2008 № 543 ([http://www.edu.ru/abitur/act.13/index.php?material/tp\\_of\\_ssuz.html](http://www.edu.ru/abitur/act.13/index.php?material/tp_of_ssuz.html)).
- [19] Приказ Минобрнауки России от 09.01.2014 № 2 (<https://rg.ru/2014/04/16/obuchenie-dok.html>).
- [20] Приказ Минобрнауки России от 23.08.2017 № 816 (<https://rg.ru/2017/09/21/minobr-prikaz816-site-dok.html>).
- [21] Поручение Правительства РФ от 28.12.2017 «О приоритетном проекте «Цифровая школа»» (<http://government.ru/orders/selection/401/30822/>).
- [22] Информация Рособрнадзора для руководителей организаций, применяющих электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ (<http://obrnadzor.gov.ru/ru/docs/documents/>).
- [23] Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 582 (<https://rosmintrud.ru/docs/government/120>).
- [24] Постановление Правительства РФ от 17.05.2017 № 575 (<http://government.ru/docs/27724/>).
- [25] Приказ Минобрнауки России от 19.08.2016 № 1073 (<https://минобрнауки.рф/документы/8719>).
- [26] Приказ Минобрнауки России от 09.11.2016, № 1399 (<https://минобрнауки.рф/документы/9304>).
- [27] Методические рекомендации по расчету показателей независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность (<https://минобрнауки.рф/документы/8787>).
- [28] Стенограмма заседания Межведомственной рабочей группы по развитию электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, 19.09.2013, Санкт-Петербург. ([https://attachment.fsbx.com/file\\_download.php?id=392074317586287&eid=ASuYxdh47EuqaKT4xbzsTHKw6afPDak9y-DXDyWITcYP9rzWHMkakAE1jZflBtFXTxE&mlme=1&ext=1387125306&hash=ASsyueyacaPkS-Vk](https://attachment.fsbx.com/file_download.php?id=392074317586287&eid=ASuYxdh47EuqaKT4xbzsTHKw6afPDak9y-DXDyWITcYP9rzWHMkakAE1jZflBtFXTxE&mlme=1&ext=1387125306&hash=ASsyueyacaPkS-Vk)).
- [29] Приказ Департамента образования г. Москвы от 15.02.2016 № 51 ([https://www.mos.ru/upload/documents/files/1777/pr\\_do\\_51\\_15\\_02\\_2016\\_r16.pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/files/1777/pr_do_51_15_02_2016_r16.pdf)); Приказ Департамента образования г. Москвы от 28.11.2016 № 1155 (<https://www.mos.ru/dogm/documents/view/207039220/>).
- [30] Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1177 (<http://government.ru/docs/all/108988/>).

- [31] Приказ Минобрнауки России от 20.01.2014 № 22 (<https://минобрнауки.рф/документы/7730>).
- [32] См., например: Приказ Минобрнауки России от 10.12.2014 № 1567 (<https://минобрнауки.рф/документы/5314>).
- [33] Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1039 ([https://www.mos.ru/upload/documents/oiv/pp\\_rf\\_1039\\_18\\_11\\_2013\\_r16.pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/oiv/pp_rf_1039_18_11_2013_r16.pdf)).
- [34] Приказ Минобрнауки России от 09.11.2016 № 1385 (<https://rg.ru/2016/12/16/minobr-prikaz1385-site-dok.html>).
- [35] Приказ Минобрнауки России от 09.11.2016 № 1386 (<https://rg.ru/2016/12/09/minobr-prikaz1386-site-dok.html>).
- [36] Приказ Минобрнауки России от 05.04.2017 № 301 (<https://минобрнауки.рф/документы/10620>).
- [37] Приказ Минздравсоцразвития России от 11.01.2011 № 1н (<https://rg.ru/2011/05/13/spravochnik-dok.html>).
- [38] Письмо Роспотребнадзора от 24.11.2016 № 01/15760-16-32 ([http://rosпотребнадзор.ru/documents/details.php?ELEMENT\\_ID=7411](http://rosпотребнадзор.ru/documents/details.php?ELEMENT_ID=7411)).
- [39] Письмо Минобрнауки России от 18.08.2017 № 09-1672 «О направлении методических рекомендаций по уточнению понятия и содержания внеурочной деятельности в рамках реализации основных общеобразовательных программ, в том числе в части проектной деятельности».
- [40] Федеральный закон от 29.07.2017 № 242-ФЗ (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/42200>).
- [41] Письмо Минфина России от 07.09.2017 № 03-04-06/57590.
- [42] Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2012 № 2620-р (<http://fgosvo.ru/uploadfiles/postanov1%20prav/2620.pdf>).
- [43] Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-р (<http://static.government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf>).
- [44] Методика расчета показателей эффективности образовательных организаций высшего образования 2017 года (утв. 14.03.2017 № ЛО-27/05вн) (<http://stat.miccedu.ru/info/monitoring16/LO-27-05vn.pdf>).
- [45] Данные мониторинга от Пенсионного фонда РФ ([http://vo.graduate.edu.ru/#/?year=2015&year\\_monitoring=2016](http://vo.graduate.edu.ru/#/?year=2015&year_monitoring=2016)).
- [46] Приказ Минобрнауки России от 28.09.2016 № 1230 (<https://minjust.consultant.ru/documents/21142>).
- [47] Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712290016>).

**Автор:**

*Василий Иванович Солдаткин* — доктор философских наук, профессор, президент, Некоммерческое партнерство «Открытый университет»

## Administrative obstacles to the development of e-learning in Russia

V. I. Soldatkin

Open University  
Moscow, Russia

e-mail: vas.soldatkin@gmail.com

*Abstract.* The issues of regulatory and legal support are discussed. Proposals for the development of e-learning in Russia are substantiated in terms of a significant reduction in the influence of the federal executive body, which exercises the functions of elaborating state policy and normative and legal regulation in the sphere of education. Among the problems discussed are regulating the forms, means, methods and technologies of training, as well as interference in the educational process of professional education organizations, regardless of the form of ownership.

*Keywords:* remote educational technologies, distance learning, Internet, regulatory and legal support, open education, federal executive body, e-learning, digital education.

### References

- [1] [https://echo.msk.ru/blog/day\\_video/1992718-echo/](https://echo.msk.ru/blog/day_video/1992718-echo/) [In Rus]
- [2] *Osnovy otkrytogo obrazovaniya*. Vol. 1, 2. Moscow, NIITS RAO, 2002; *Prepodavaniye v seti Internet: ucheb. posobiye*. Moscow, Vysshaya shkola, 2003. [In Rus]
- [3] <https://government.consultant.ru/documents/3723299> [In Rus]
- [4] <https://минобрнауки.рф/документы/12550> [In Rus]
- [5] <http://government.ru/docs/7861/> [In Rus]
- [6] <http://interactiv.su/2017/07/18/переход-от-образования-1-0-и-образования/> [In Rus]
- [7] <https://минобрнауки.рф/документы/2974> [In Rus]
- [8] <https://минобрнауки.рф/документы/6251> [In Rus]
- [9] *Andreyev A. A., Soldatkin V. I.* Distantionnoye obucheniye i distantionnyye obrazovatel'nyye tekhnologii. In *Proc. Obrazovaniye — put' k uspekhu. Mezhdunarodnyy forum «YEES 2012»*. Moscow, МТИ «VTU», 2012. P. 26–33. [In Rus]
- [10] <https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2016/во-2016> [In Rus]
- [11] <https://минобрнауки.рф/документы/8698> [In Rus]
- [12] [http://www.ege.edu.ru/ru/main/legal-documents/education/?id\\_4=21637](http://www.ege.edu.ru/ru/main/legal-documents/education/?id_4=21637) [In Rus]
- [13] [http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_15/m636.html](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_15/m636.html) [In Rus]
- [14] [http://www.edu.ru/db/mo/data/d\\_98/ip41.html](http://www.edu.ru/db/mo/data/d_98/ip41.html) [In Rus]
- [15] <http://pravo.gov.ru/ips/index.jsp> [In Rus]

- [16] [http://www.edu.ru/db/mo/data/d\\_04/h6-1.html](http://www.edu.ru/db/mo/data/d_04/h6-1.html) [In Rus]
- [17] [http://www.edu.ru/db-mon/mo/data/d\\_05/m137.html](http://www.edu.ru/db-mon/mo/data/d_05/m137.html) [In Rus]
- [18] [http://www.edu.ru/abitur/act.13/index.php?material/tp\\_of\\_ssuz.html](http://www.edu.ru/abitur/act.13/index.php?material/tp_of_ssuz.html) [In Rus]
- [19] <https://rg.ru/2014/04/16/obuchenie-dok.html> [In Rus]
- [20] <https://rg.ru/2017/09/21/minobr-prikaz816-site-dok.html> [In Rus]
- [21] <http://government.ru/orders/selection/401/30822/> [In Rus]
- [22] <http://obrnadzor.gov.ru/ru/docs/documents/> [In Rus]
- [23] <https://rosmintrud.ru/docs/government/120> [In Rus]
- [24] <http://government.ru/docs/27724/> [In Rus]
- [25] <https://минобрнауки.рф/документы/8719> [In Rus]
- [26] <https://минобрнауки.рф/документы/9304> [In Rus]
- [27] <https://минобрнауки.рф/документы/8787> [In Rus]
- [28] [https://attachment.fsbx.com/file\\_download.php?id=392074317586287&eid=ASuYxdh47EuqaKT4xbzsГHKw6afPDak9y-DXDyWITcYP9rzWHMkakAE1jZflBtFXTxE&mlme=1&ext=1387125306&hash=ASsyeyayacaPkS-Vk](https://attachment.fsbx.com/file_download.php?id=392074317586287&eid=ASuYxdh47EuqaKT4xbzsГHKw6afPDak9y-DXDyWITcYP9rzWHMkakAE1jZflBtFXTxE&mlme=1&ext=1387125306&hash=ASsyeyayacaPkS-Vk) [In Rus]
- [29] [https://www.mos.ru/upload/documents/files/1777/pr\\_do\\_51\\_15\\_02\\_2016\\_r16.pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/files/1777/pr_do_51_15_02_2016_r16.pdf),  
<https://www.mos.ru/dogm/documents/view/207039220/> [In Rus]
- [30] <http://government.ru/docs/all/108988/> [In Rus]
- [31] <https://минобрнауки.рф/документы/7730> [In Rus]
- [32] <https://минобрнауки.рф/документы/5314> [In Rus]
- [33] [https://www.mos.ru/upload/documents/oiv/pp\\_rf\\_1039\\_18\\_11\\_2013\\_r16.pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/oiv/pp_rf_1039_18_11_2013_r16.pdf) [In Rus]
- [34] <https://rg.ru/2016/12/16/minobr-prikaz1385-site-dok.html> [In Rus]
- [35] <https://rg.ru/2016/12/09/minobr-prikaz1386-site-dok.html> [In Rus]
- [36] <https://минобрнауки.рф/документы/10620> [In Rus]
- [37] <https://rg.ru/2011/05/13/spravochnik-dok.html> [In Rus]
- [38] [http://rospotrebnadzor.ru/documents/details.php?ELEMENT\\_ID=7411](http://rospotrebnadzor.ru/documents/details.php?ELEMENT_ID=7411) [In Rus]
- [39] <http://rulaws.ru/acts/Pismo-Minobrnauki-Rossii-ot-18.08.2017-N-09-1672/> [In Rus]
- [40] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42200> [In Rus]
- [41] Письмо Минфина России от 07.09.2017 № 03-04-06/57590 [In Rus]
- [42] <http://fgosvo.ru/uploadfiles/postanovl%20prav/2620.pdf> [In Rus]
- [43] <http://static.government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf> [In Rus]
- [44] <http://stat.miccedu.ru/info/monitoring16/LO-27-05vn.pdf> [In Rus]
- [45] [http://vo.graduate.edu.ru/#/?year=2015&year\\_monitoring=2016](http://vo.graduate.edu.ru/#/?year=2015&year_monitoring=2016) [In Rus]
- [46] <https://minjust.consultant.ru/documents/21142> [In Rus]
- [47] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712290016> [In Rus]