Лушников А. М., Лушникова М. В., Тарусина Н. Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения. М., 2010.

Орловский Ю. П. Некоторые вопросы применения законодательства о расторжении трудового договора с работником // Журнал российского права. 2010. № 6.

Советское законодательство о труде: справочник / отв. ред. В. В. Клепцов. М., 1984.

Трудовое право России: учебник / под ред. А. М. Куренного. М., 2016.

Уткин С. Продление срочного трудового договора // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 3.

Чиканова Л. А., Чесалина О. В., Шарпер А. Срочный трудовой договор в России и Германии // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 3.

Правовые аспекты использования сетевой, электронной и дистанционной форм реализации образовательных программ

БАРАНКОВ Владимир Леонидович, научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: social7@izak.ru

Статья посвящена правовому регулированию образовательных программ в современной России, а также таким новым формам образования для школьного образования России, как сетевая, дистанционная, электронная. Рассматриваются вопросы и сущность образовательных программ, определены категории, задачи и роль социальных партнеров в образовательном процессе, а также различные формы взаимодействия с образовательными организациями. На основе понятийного аппарата и норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» раскрыты проблемы и преимущества применения той или иной формы образования, проанализированы различия между вышеуказанными формами обучения. Автор приходит к выводу, что необходимы разработка порядка применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ, принятие стандартов оказания конкретных услуг дистанционного образования, введение самостоятельной формы получения образования — дистанционного образования и др.

Ключевые слова: Закон об образовании, образовательная программа, дистанционное образование, электронное образование, сетевая форма образования, лицензирование образовательной деятельности, современные технологии.

Legal Aspects of the Use of Network, On-Line and Distance Forms of Realization of Educational Programs

V. L. BARANKOV

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: social7@izak.ru

The article is devoted to a legal regulation of the educational programs in modern Russia, as well as to new forms of education for the schools of Russia, such as network, distance and on-line education. The author addresses the issue and nature of educational programs, determines the category, tasks and role of the social partners in the educational process, as well as various forms of cooperation with educational organizations. Based on the conceptual framework and norms of the Federal Law

No. 273-FZ from December 29, 2012 "On Education in the Russian Federation" the author reveals the problems and benefits of using a particular form of education, analyzes the differences between the above mentioned forms of education. The author comes to the conclusion that it is necessary to develop the application of e-learning and distance educational technologies in the implementation of educational programs, it is necessary to adopt the standards of provision of distance education services, introduction of independent forms of education such as distance education and etc.

Keywords: education law, educational program, distance education, on-line education, network education, licensing of educational activity, modern technology.

DOI: 10.12737/24857

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об образовании), согласно которому образование может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в очной, очно-заочной или заочной формах. Среди принципов, на которых основываются государственная политика и правовое регулирование в сфере образования, в контексте данной статьи можно выделить:

создание благоприятных условий для интеграции отечественной системы образования с системами образования других государств;

свободу выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения;

обеспечение права на образование в течение всей жизни.

В связи с необходимостью реализации данных принципов, внедрением новых образовательных стандартов основного общего образования¹, образовательных и информационных технологий и изменением принципов доступа к получению знаний одним из актуальных направлений становится организация дистанционного образования (ДО).

¹ См. Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования (утв. приказом Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. № 1897).

Федеральный закон об образовании закрепляет понятие «дистанционные образовательные технологии» (ДОТ), которые описываются как образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников (ч. 1 ст. 16).

Вторым базовым термином является «электронное обучение» (ЭО), под которым 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 (ч. 1 ст. 16).

В статье 13 Федерального закона об образовании установлено, что при реализации образовательных программ используются различные образовательные технологии, в том числе дистанционные образовательные технологии, электронное обучение, но основные положения ДО раскрыты в ст. 16 «Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий».

При реализации образовательных программ с применением исключительно ЭО, ДОТ в организации, осуществляющей образовательную

деятельность, должны быть созданы условия для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей 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.

В соответствии со ст. 91 указанного Закона и п. 5 постановления Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» при лицензировании образовательной деятельности лицензионные требования и условия должны учитывать особенности осуществления образовательной деятельности при реализации образовательных программ с применением ЭО, ДОТ. Устанавливаются дополнительные требования: наличие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды.

На мировом уровне работа по внедрению в практику принципов и технологий дистанционного обучения ведется уже давно, особенно на протяжении последних 30 лет, в системах образования таких стран, как США, Германия, Испания, Польша, Финляндия и др. Например, Открытый университет Великобритании имеет 305 региональных центров в 42 странах, Испанский национальный университет дистанционного образования — 53, Университет Германии — 60, Открытый университет Израиля — более 100 региональных центров. Национальный технологический университет США использует для обучения более 300 площадок в 46 вузах².

² См.: Мошкова Д. М., Лозовский Д. Л. К вопросу о правовом регулировании сетевых форм реализации образовательных программ // Юридический мир. 2014. № 1.

Экспериментальные работы по внедрению элементов ДО в вузах России были начаты под руководством Министерства образования РФ в середине 1990-х гг., практически сразу после того как Интернет и информационно-телекоммуникационные технологии (ИКТ) стали доступны для образовательной сферы³. В качестве экспериментальных площадок были определены Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, Московская высшая банковская школа, Московский международный университет бизнеса и информационных технологий и др.

В соответствии с приказами Минобразования РФ 1998—1999 гг. (от 7 мая 1998 г. № 1141, от 22 июня 1999 г. № 41) в число вузов, развивающих ДОТ, были включены Всероссийский заочный финансово-экономический институт, Российский университет дружбы народов, Международный институт менеджмента ЛИНК, ряд других московских вузов, а также вузов г. Владимира, Казани, Ярославля. Это позволило заложить основы ДОТ и ЭО, которые были закреплены в последующих нормативных документах.

Развитие ДО соответствует принципам, изложенным в Совместной декларации министров образования стран Европы от 19 июня 1999 г. (г. Болонья). Россия присоединилась к Болонскому процессу в 2003 г. на берлинской встрече министров образования стран Европы⁴.

Достоинства дистанционного обучения обусловлены его новыми функциями, расширением возможностей и сервиса предоставления образовательных услуг обучающимся,

³ См. приказ Минобразования России от 30 мая 1997 г. № 1050 «О проведении эксперимента в области дистанционного образования» (утр. силу).

⁴ См.: Пуляева Е. В. Формы обучения: вопросы правового регулирования на федеральном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2013. № 8.

распределенных по различным сегментам рынка и территориям, а также использованием системы гибкого непрерывного образования, что позволяет преподавателям и студентам более гибко планировать время обучения и учебный процесс. Это особенно важно для студентов-заочников и студентов, обучающихся в филиалах университетов в других городах. Появляются новые формы и методы управления университетами и организации учебного процесса, происходит трансформация принципов организации, контроля и управления образовательными процессами, расширяются границы и возможности доступа преподавателей и студентов к мировым базам научных данных, качественно меняется характер обучения и содержания получаемых знаний⁵. Дистанционное обучение решает еще одну задачу — повышение образования тех специалистов, которые живут или работают в разных регионах России, в то время как образовательные центры сосредоточены в основном в крупных городах.

Поскольку ЭО основано на применении ИКТ, при его реализации должны быть учтены нормы, регулируемые другими федеральными законами, в частности: от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Нормы ЭО были детализированы в ведомственной нормативной базе, к которой относятся Положение о дистанционном обучении в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации, утвержденное приказом Минобрнауки РФ от 12 ноября 2000 г. № 361; Положение о дистанционном обу-

чении в сфере среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования Российской Федерации, утвержденное приказом Минобрнауки России от 27 августа 2001 г. № 344; приказ Минобрнауки России от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий».

Отметим, что в проекте (на момент написания статьи) нового Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ, предложенном Минобрнауки России, предусмотрены еще большая самостоятельность организаций при выборе форм ЭО и применения ДОТ, включая «проведение дополнительных вступительных испытаний профильной направленности, любых видов занятий, практик, текущего контроля, промежуточной и итоговой аттестации обучающихся», а также объем аудиторной нагрузки и соотношение объема занятий, проводимых путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся, и занятий с применением ЭО, ДОТ.

В большей части преимущества дистанционного обучения проявляются в получении образования по гуманитарным дисциплинам⁶. Однако применение ДОТ в обучении по медицинским специальностям является весьма актуальным и очень востребованным. Развитие компьютерных технологий приобретает все большее использование в различных областях медицины. В целях реализации всесторонних потребностей общества образовательный процесс в медицинских специальностях модернизируется, опираясь на достижения других сфер посредством внедрения в него качественно

⁵ См.: Корнеева Н. А. Состояние и тенденции развития дистанционного образования на примере российских вузов: дис. ... канд. соц. наук. М., 2007.

⁶ См.: Болонский процесс / под науч. ред. В. И. Байденко. М., 2015.

новых элементов, включая использование компьютерной техники, электронных образовательных ресурсов в процессе обучения.

Необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом об образовании дистанционное обучение и дистанционное образование не являются ни формой получения образования, ни формой обучения, несмотря на наличие многих особенностей при реализации образовательных программ и в преподавательской деятельности.

В то же время из анализа современных нормативных документов следует, что развитие ДО уже привело к возникновению ряда новых явлений: дистанционные образовательные технологии; информационно-образовательная среда; специфические требования к квалификации преподавателей, навыкам общения с компьютером у обучающихся; электронные учебные пособия и т. д. Их совокупность свидетельствует о развитии не просто способа обучения, но качественно нового направления, формы. Более того, как следует из проекта названного выше Порядка, образовательная организация вправе реализовывать образовательные программы исключительно с применением ЭО и ДОТ, применять ЭО и (или) ДОТ в полном или частичном объеме при реализации образовательных программ любых уровней при всех предусмотренных законодательством формах получения образования. Поэтому, по нашему мнению, целесообразно придать ДО в современном понимании статус равноправной самостоятельной формы обучения, наравне с очной, очно-заочной и заочной.

Принятие Федерального закона об образовании послужило причиной реформирования и совершенствования всей системы образования в России. Закон является основополагающим нормативным правовым актом в сфере образования, обеспечивает формирование эффективных механизмов:

правового регулирования образовательных и иных отношений в сфере образования;

реализации права на образование в полном объеме, государственных гарантий на получение качественного образования;

укрепления защиты интересов личности в области образования.

В нем интегрированы как общие положения, так и положения, регулирующие отношения по отдельным видам и уровням образования; закреплены основы правового регулирования сферы образования в Российской Федерации. Данный документ закрепляет совершенно иные принципы и правила осуществления образовательной деятельности. Так, в нем содержатся нормы, регулирующие в том числе новые способы получения образования.

Как уже отмечалось, Федеральным законом об образовании урегулированы вопросы, связанные с сетевой формой реализации образовательных программ, конкретизированы возможности реализации образовательных программ с использованием ЭО и ДОТ.

Однако Д. М. Мошкова и Д. Л. Лозовский подметили: «...в связи с тем, что сетевая форма реализации образовательных программ является новеллой российского образования, на сегодняшний день отсутствуют подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие рассматриваемую разновидность образовательной деятельности, также отсутствует какая-либо четкая практика использования сетевых образовательных программ в российском образовании»⁷.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «О лицензировании образовательной деятельности» обязательным лицензионным требованием при реализации образова-

⁷ Мошкова Д. М., Лозовский Д. Л. К вопросу о правовом регулировании сетевых форм реализации образовательных программ // Юридический мир. 2014. № 1.

тельных программ в сетевой форме является наличие договора, заключенного между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, о сетевой форме реализации образовательных программ, а также совместно разработанных и утвержденных организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со ст. 15 Федерального закона об образовании.

Таким образом, реализация образовательных программ в сетевой форме является отдельной разновидностью образовательной деятельности, которая подлежит дополнительному лицензированию. При этом в лицензии должно указываться, что конкретная образовательная программа реализуется в сетевой форме.

При лицензировании образовательной деятельности общеобразовательной организации соискатель лицензии обязан представить образовательную программу. «Образовательная программа — комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных Федеральным законом об образовании, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов» (ст. 2 Федерального закона об образовании).

Таким образом, образовательная программа является обязательным локальным актом общеобразовательной организации, характеризующим специфику содержания образования и особенности организации учебно-воспитательного процесса учреждения, призванного организовать взаимодействие между компонентами учебного плана, учебными программами, этапами изуче-

ния предметов, ступенями образования, а также программой деятельности администрации, учителей, родителей, обучающихся.

Образовательная программа как локальный акт самостоятельно разрабатывается и утверждается общеобразовательной организацией в соответствии с установленным ее уставом порядком⁸.

Федеральной программой «Развитие образования на 2013—2020 годы»⁹ для регионов были определены ключевые ориентиры в области внедрения ЭО, которые в целом можно свести к реализации дистанционных технологий обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, проживающих в удаленных населенных пунктах. Всеми субъектами РФ были приняты соответствующие нормативные правовые акты, регламентирующие процедуру, организационные и финансовые основы дистанционного обучения.

Наиболее эффективной моделью регулирования следует считать ту, в рамках которой субъектами РФ определяется информационная образовательная платформа для организации ДР, предусматриваются несколько (как, к примеру, в Хабаровском крае) организационных моделей дистанционного обучения¹⁰:

1) обучение школьников конкретного класса по одному или несколь-

⁸ Приказ Минобрнауки России от 9 апреля 2015 г. № 387 «О внесении изменений в Порядок разработки примерных основных образовательных программ, проведения их экспертизы и ведения реестра примерных образовательных программ, утвержденный приказом Министерства образования и науки РФ от 28 мая 2014 г. № 594».

⁹ См. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

¹⁰ См.: Густырь А. В., Овсянников В. И. Введение в дистанционное образование. Развитие дистанционного образования в России. М., 2014.

ким предметам при наличии кадровой потребности в пределах одной школы;

2) обучение старшекласников из разных школ на профильном уровне по одному или нескольким предметам в пределах одного муниципального образования;

3) организация самостоятельной подготовки старшекласников к ЕГЭ;

4) модель смешанного обучения.

Обучение учащихся старшей ступени на базовом и профильном уровнях в образовательных учреждениях городской и сельской местности Челябинской области организовано с использованием межмуниципальных образовательных сетей, созданных с учетом наиболее оптимальной расстановки высококвалифицированных педагогических кадров и технической оснащенности школ — участниц проекта.

Что касается сетевых образовательных программ, то в разных субъектах РФ реализуются проекты объединения ресурсов образовательных организаций разного уровня (дошкольного и школьного, школьного и профессионального, дополнительного и общего образования и проч.). При этом правильной является практика использования нормативной формы актов, а не писем и методических рекомендаций, задача которых — дополнять, а не подменять нормативное правовое регулирование.

Так, на муниципальном уровне нормотворчество в данной сфере осуществляется преимущественно с использованием формы приказов муниципальных органов образования (к примеру, Гатчинский муниципальный район Ленинградской области).

В ряде субъектов РФ (в частности, в Ямало-Ненецком автономном округе) введены в действие специальные проекты «Сетевая школа», «Телешкола», «Центр дистанционного образования» и проч. Стимулами для активного внедрения новых технологий в образовательный процесс стали компьютеризация школ, осу-

ществление компетентностного подхода с его требованиями к содержанию педагогического процесса, реализация права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья, закрытие малокомплектных школ в сельской местности.

Примером успешной реализации сетевой формы образовательной программы на уровне отдельных образовательных организаций является опыт организаций высшего образования, предусматривающий принятие специальных актов о порядке разработки и реализации совместных образовательных программ, порядке реализации образовательных программ в сетевой форме, создание специальных структур (например, Центр дистанционного образования, Институт открытого дистанционного образования и др.).

Е. В. Пуляева отметила, что «...вступление в действие норм закона, касающихся сетевых образовательных программ, дистанционного образования, упорядочило уже давно существующие на практике формы обучения»¹¹.

На самом деле во множестве локальных актов вместо «сетевых образовательных программ» фигурируют «совместные образовательные программы», что не в полной мере соответствует терминологии федерального законодательства об образовании. Внедрение сетевых программ, электронных ресурсов, дистанционных технологий на локальном уровне конкретной образовательной организации регламентируется внутренними нормативными актами — положениями, приказами, инструкциями, договорами, которые в разных организациях по форме и содержанию мало отличаются друг от друга.

Нельзя сказать, что до вступления в силу действующего Федерального закона об образовании ЭО отсутствовало, скорее, применение электронных и дистанционных средств

¹¹ Пуляева Е. В. Указ. соч.

обучения носило хаотический, бес-системный характер¹².

«Дистанционные образовательные технологии», «электронное обучение» — эти понятия уже давно употребляются как синонимы, когда речь идет о получении образования на расстоянии. Несмотря на то что ЭО использовалось во многих образовательных организациях при получении как высшего, так и общего образования (в основном при обучении на дому детей-инвалидов с использованием дистанционных образовательных технологий), нормативно это никак не регламентировалось. 9 января 2014 г. Минобрнауки России издало приказ № 2 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ».

Несмотря на то что процесс нормотворчества в данной области осуществляется в русле общих установок Министерства образования и науки РФ поэтапно на региональном, муниципальном и локальном уровнях, необходимо внесение изменений в ранее принятые акты с целью их гармонизации с Федеральным законом об образовании.

В настоящее время практически всеми субъектами РФ проведена работа по приведению регионального законодательства об образовании в соответствие с данным Федеральным законом.

В целях обеспечения синхронности регулирования, достижения высокой степени соответствия между новыми нормами федерального уровня и нормами вновь разрабатываемых региональных актов Минобрнауки России были подготовлены методические материалы, направ-

ленные письмом от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17 «О Федеральном законе “Об образовании в Российской Федерации”», в которых содержались рекомендации о том, что работа по приведению актов субъектов РФ и актов органов местного самоуправления должна быть завершена не позднее 1 января 2014 г. Однако менее 40 субъектов РФ воспользовались рекомендацией о приведении актов в соответствие с Федеральным законом об образовании до 1 сентября 2013 г.¹³ При этом все законы данной группы были приняты в период с 3 июня по 30 августа 2013 г. 18 субъектов РФ завершили работу по приведению регионального законодательства об образовании в соответствие с названным Федеральным законом в период с 1 сентября по 31 декабря 2013 г. Более 10 субъектов РФ приняли законы об образовании с 1 января по 1 июля 2014 г.

Большинство субъектов РФ приняли либо законы об образовании взамен существующих, либо новые акты. Наиболее распространенный предмет регулирования — сфера образования в субъекте РФ в целом (в таком случае наименование акта — «Об образовании...»).

Имеются множественные примеры принятия актов о регулировании отношений в сфере образования или регулирования отдельных отношений в сфере образования. В обоих случаях содержание актов в целом соответствует рекомендованной Минобрнауки России структуре законодательного акта субъекта РФ в сфере образования.

Существуют случаи принятия актов, касающихся более узких сфер: разграничение полномочий в сфере образования между органами государственной власти субъекта РФ

¹² См.: Сухотин С. О., Белявский А. А. Организационно-правовое обеспечение электронного обучения с использованием дистанционных образовательных технологий // Информационное право. 2013. № 3.

¹³ См.: Путило Н. В. Правовые основы регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // Образовательное законодательство России. Новая вежа развития: монография / отв. ред. Н. В. Путило, Н. С. Волкова. М., 2015. С. 35—36.