

Скрипель Владимир Александрович

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»

г. Москва

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в результате анализа правовых основ дистанционного обучения, судебной практики и некоторых проблем, выявленных в учебном процессе в период действия антиковидных ограничений, сделан вывод о том, что при принятии и изменении нормативных правовых актов в сфере образования следует согласовывать интересы всех участников указанных отношений.

Ключевые слова: право на образование, правовое регулирование, распространение коронавирусной инфекции, дистанционное обучение.

Право на образование относится к основным конституционным правам граждан Российской Федерации. Провозглашая в качестве обязательного основное общее образование, статья 43 Конституции Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также высшего образования на конкурсной основе.

В развитие конституционных положений статьей 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) [4] закрепляется, что получение образования обеспечивается путем создания соответствующих социально-экономических условий органами государственной власти и местного самоуправления, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в образовании различных уровня и направленности в течение всей жизни.

Построение информационного общества с повсеместным внедрением новых технологических решений обусловило законодательное оформление возможности реализации образовательных программ с применением электронного

обучения (далее – ЭО) и дистанционных образовательных технологий (далее – ДОТ).

Согласно статье 16 Закона об образовании под ЭО понимается организация образовательной деятельности с применением содержащихся в базах данных и используемых 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 ДОТ понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников.

Информационно-телекоммуникационная сеть в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [3] представляет собой технологическую систему, предназначенную для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

В пункте 1 этой же статьи под информацией понимаются любые сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, а в пункте 2 даётся определение информационных технологий как процессов, методов поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способов осуществления таких процессов и методов.

Как уже было изложено, ЭО предполагает использование информации, содержащейся в базах данных. Согласно пункту 2 статьи 1260 Гражданского кодекса Российской Федерации базой данных является представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов),

систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины.

Таким образом, правовые основы дистанционного обучения в нашей стране создаются уже не первый год и в период введения известных ограничительных мер позволили отдельным учебным заведениям (как правило высшего образования), имеющим опыт использования ЭО и ДОТ, перейти на удалённую учёбу относительно спокойно и без срыва учебного процесса.

Реализация образовательных программ (их частей) возможна с использованием как исключительно ЭО, ДОТ, так и в их сочетании с традиционным обучением.

Вместе с тем, согласно пункту 3 статьи 16 Закона об образовании при реализации образовательных программ с применением исключительно ЭО и ДОТ организации, осуществляющей образовательную деятельность, следует выполнить ряд требований. В частности, 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.

При этом законодатель предусмотрел ограничения в применении указанных технологий. Так, не допускается применение исключительно ЭО и ДОТ по ряду профессий и специальностей среднего профессионального образования, перечень которых утверждается Министерством просвещения Российской Федерации [9], а также по специальностям и направлениям подготовки высшего образования, перечень которых утверждается Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

В целях конкретизации применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, ЭО, ДОТ при реализации образовательных

программ приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 23 августа 2017 г. №816 [8] утверждён соответствующий Порядок.

С 1 сентября 2021 г. вступили в силу изменения [5], внесённые в часть 2 статьи 16 Закона об образовании, согласно которым порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, ЭО и ДОТ при реализации образовательных программ должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Следовательно, Порядок, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 августа 2017 г. №816, не вписывается в логику правового регулирования и подлежит отмене. Его положения следует нормативно закрепить на уровне высшего органа исполнительной власти.

Однако указанный нормативный правовой акт продолжает действовать и, несмотря на то, что он включён в перечень нормативных правовых актов, на которые не распространяется требование об отмене с 1 января 2021 г., установленное Федеральным законом от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [6], эта ситуация может создать трудности в правоприменительной практике, особенно в вопросах привлечения к юридической ответственности.

В целях принятия мер по снижению рисков распространения коронавирусной инфекции в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, Министерством просвещения Российской Федерации направлены методические рекомендации по реализации образовательных программ с применением ЭО и ДОТ [10], в соответствии с которыми вводилось дистанционное обучение.

Анализ публикаций в средствах массовой информации и личный опыт автора статьи позволяет сделать вывод о наличии ряда проблем, связанных с вынужденным переходом на дистанционное обучение, которые требуют осмысления.

Так, существенным препятствием для внедрения нового формата образования явилась нестабильная и некачественная интернет-связь во многих населённых пунктах либо местами её полное отсутствие.

Ещё одна из проблем связана с наличием у обучаемых и педагогов технических средств, необходимых для дистанционного обучения. Особенно тяжело приходилось семьям с двумя и более детьми, поскольку в случае совпадения времени занятий для каждого ребёнка требовался собственный компьютер.

Недостаточные умения и навыки работы в области информационных технологий как у преподавательского состава, так и у обучающихся (особенно младших классов) и их родителей (законных представителей) создавали большие сложности для использования дистанционных средств коммуникаций.

Зачастую электронные образовательные ресурсы не справлялись с нагрузкой и работали со сбоями, например, из-за массового захода на них во время контрольных проверок и тестирований.

Имелись случаи несанкционированного доступа к аккаунтам школьников и демонстрации во время занятий роликов, негативно влияющих на психоэмоциональное состояние обучаемых, а также срыва уроков.

Помимо прочего, организация онлайн уроков связана с необходимостью соблюдения специальных санитарных требований. Так, время работы с электронными средствами обучения ограничено гигиеническими нормативами [11, п. 3.5.9], в частности, непрерывная работа за персональным компьютером у старшеклассника не должна превышать 35 мин на одном уроке, 70 мин в день во время школьных занятий, и 170 минут в день всего (включая выполнение домашнего задания и досуговую деятельность) [12, таблица 6.8]. Для планшета нормы времени – короче. Для младших школьников это время еще меньше, например, 1–2 классы вообще не могут работать за компьютером в школе более 40 минут в день. Несоблюдение указанных правил увеличивает риски нанесения вреда здоровью детей.

Ещё одной из сопутствующей проблемой дистанционного образования является необъективная оценка знаний обучающихся, которые, находясь дома, используют дополнительные источники информации, позволяющие успешно проходить контрольные испытания и тесты, в результате чего получают отметки, не соответствующие фактическому уровню подготовки.

Высшие учебные заведения оказались несколько лучше подготовлены к дистанционному формату, поскольку располагали материально-технической базой, преподавательский состав в большей степени обладал знаниями и навыками в области информационных технологий, а также определённым практическим опытом в проведении учебных занятий в режиме онлайн. Однако даже они не избежали ряда проблем.

В условиях отсутствия единого сертифицированного и защищённого программного продукта для организации дистанционного обучения в учебных заведениях принимались самостоятельные решения по использованию различных электронных платформ, которые не лишены недостатков.

Например, часто используемая программа Moodle не позволяет в полной мере применять индивидуальный подход к обучаемым, осуществлять контроль, в том числе визуальный, за количеством подключившихся к удалённому занятию студентов, их вовлечённостью в учебный процесс. Отсутствие прямого контакта с преподавателем приводило к непониманию учебного материала. При этом не было возможности оперативно ответить на возникшие вопросы и разобрать ошибки студентов.

Кроме того, при работе с использованием систем дистанционного обучения значительно вырос уровень правильных ответов студентов, что с большой долей вероятности указывает на массовое применение электронных помощников или шпаргалок.

Скорее всего проблемы, связанные с техническими недостатками будут со временем устранены, но на сегодняшний день у многих сложилось негативное отношение к новому формату образования.

В подтверждение этому следует привести данные всенародного обсуждения на тот момент проекта постановления Правительства Российской Федерации «О проведении в 2020–2022 годах эксперимента по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования

детей и взрослых» (в настоящее время вступивший в силу нормативный документ [7]). Он был представлен в открытом доступе [16] и по итогам обсуждения 440 участника проголосовали «за», а 54 653 – «против».

По оценке профессора и заслуженного деятеля науки Российской Федерации Н.Н. Седовой, натерпевшиеся в период самоизоляции проблем с дистанционным обучением дети, родители, учителя само слово «дистант» воспринимают с дрожью. Конечно, психологически это понятно. Как понятно и то, что любые нормативные документы соответствующего содержания сразу после начала возвращения к нормальной жизни не будут радовать население, трактующее их как попытку продлить кошмар, от которого только что избавились. Это, повторим, чисто психологическая реакция, и она пройдет. Но документы останутся. И, что тревожней, останется практика их применения. Не хотелось бы, чтобы жизнь людей регулировалась нормами, которые они изначально отвергают [15, с. 13].

Наряду с этим в Верховным Судом Российской Федерации рассмотрено административное исковое заявление [13] о признании недействующими некоторых пунктов указанного нормативного правового акта [7].

Так, в судебном порядке оспаривались положения о внедрении цифровой образовательной среды, которые по мнению заявителей не соответствуют федеральному законодательству и нарушают права детей в области образования.

Кроме того, в административном иске обращено внимание на отсутствие исследований, которые бы гарантировали безопасность для психического и физического здоровья детей на удаленном обучении, а также соответствующих санитарных норм, правил и нормативов.

Однако Верховный Суд Российской Федерации не нашёл оснований для удовлетворения заявленных требований [13]. Более того, это решение устояло и в апелляционной инстанции [14].

В соответствии с подпунктом 3 части 3 статьи 4 Закона об образовании одной из основных задач правового регулирования отношений в сфере образования является создание правовых гарантий для согласования интересов всех участников отношений в сфере образования. В этой связи в ходе принятия или изменения

правовых норм, регулирующих отношения в сфере дистанционного обучения, органам власти разных уровней следует также учитывать мнение непосредственных участников образовательных отношений: обучающихся, их родителей (законных представителей), педагогических работников, а также организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Список нормативных правовых актов

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // РГ. – 2020. – №144 (актуальная редакция).

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. №230-ФЗ // СЗ РФ. – 2006 г. – №52 (часть I), ст. 5496.

3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – №31 (часть I), ст. 3448.

4. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – №53 (часть I), ст. 7598.

5. Федеральный закон от 26 мая 2021 г. №144-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – №22, ст. 3679.

6. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – №31 (часть I), ст. 5006. (Под обязательными требованиями в указанном законе понимаются требования, осуществляемые в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. №2040 «О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды» // СЗ РФ. – 2020. – №50 (часть V), ст. 8240.

8. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 августа 2017 г. №816 «Об утверждении Порядка применения организациями,

осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» // Зарегистрирован в Минюсте России 18 сентября 2017 г. №48226, опубликован на www.pravo.gov.ru 20 сентября 2017 г.

9. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 января 2014 г. №22 «Об утверждении перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий» // Зарегистрирован в Минюсте России 21 февраля 2014 г., №31377, опубликован в РГ 28 февраля 2014 г., №48.

10. Письмо Министерства просвещения Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № ГД-39/04 «О направлении методических рекомендаций».

11. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. №28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648–20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» // Зарегистрировано в Минюсте России 18 декабря 2020 г. №61573, опубликовано на www.pravo.gov.ru 21 декабря 2020 г.

12. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. №2 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685–21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания» // Зарегистрировано в Минюсте России 29 января 2021 г., №62296, опубликовано на www.pravo.gov.ru 3 февраля 2021 г.

Список судебных решений

1. Решение Верховного Суда РФ от 28 апреля 2021 г. № АКПИ21–32.
2. Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 12 августа 2021 г. № АПЛ21–269.

Список литературы

1. Седова Н.Н. Вопросы охраны здоровья в нормативных документах: издержки цифровизации // Медицинское право. – 2020. – №5. – С. 11–16.
2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=119&npa=105396>