

УДК 34.03

DOI 10.25688/2076-9113.2021.41.1.09

Р. В. Терентьев

К вопросу о правовом регулировании дистанционного обучения

Статья обращает внимание на анализ законопроектов, направленных на совершенствование правового регулирования образовательной деятельности, осуществляемой в форме дистанционного образования. В работе намечаются сферы правового регулирования, требующие на современном этапе особого внимания законодателя.

Ключевые слова: дистанционное обучение; образование; законотворчество; режим повышенной готовности; Государственная дума; формы образования.

Вопросы правового регулирования общественных отношений, связанные с реализацией дистанционной формы обучения, приобрели особую актуальность с начала XXI века. Фактически возникло новое направление в рамках образовательного права, затрагивающее как концептуальные вопросы организации образовательного процесса на государственном уровне и реализации прав человека, так и сугубо прикладные, касающиеся особенностей выстраивания образовательного процесса, соблюдения авторских прав и т. д. Если обобщить основные векторы развития данного научного направления, то можно выявить следующие тенденции.

В 2000-е годы научные работы были посвящены общим вопросам изменения жизни человека, возникшим благодаря сети Интернет [11], появлению самого понятия «дистанционное обучение» и необходимости его правового регулирования [13], оценивались тогда и возможности дистанционного образования как фактора поддержания единства государств-участников Содружества Независимых Государств [5].

В начале 2010-х годов количество исследований, посвященных правовому регулированию дистанционного образования, резко возросло, поскольку шла разработка нового федерального закона, регулирующего отношения в области образования. Основным направлением стала разработка рекомендаций по усовершенствованию правового регулирования в данной сфере [15]. В результате дистанционное обучение нашло отражение в целом ряде статей Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 13, 16, 91, 108) [1]. Началось активное комментирование данного нормативно-правового акта [7].

После принятия закона в 2012 году была наработана определенная практика и сегодня можно выделить следующие предметы научных исследований.

Во-первых, оценка роли и места дистанционного обучения, отводимого ему в рамках реформы образовательной сферы [6].

Во-вторых, рассмотрение дистанционного образования как одной из форм реализации права на образование [12].

В-третьих, разработка проблем, связанных с развитием дистанционной формы образования, таких как порядок идентификации личности обучающегося при проведении различных видов аттестации, отсутствие норм об охране дистанционно обучающихся, обеспечение защиты при передаче данных с использованием электронных ресурсов и др. [14].

В-четвертых, особенности использования дистанционного обучения для лиц с ограниченными возможностями [9], а также при получении высшего профессионального образования, прежде всего медицинского [16], и т. д.

В-пятых, в последние годы появляется новое юридическое толкование различных категорий, связанных с дистанционным обучением, например дистанционных образовательных технологий [10]. Кроме того, появились сравнительно-правовые исследования, в которых рассматриваются особенности правового регулирования дистанционного образования в Российской Федерации и зарубежных странах [8].

Особое место занимают работы, посвященные проблемам нормативно-правового обеспечения качества образования при дистанционной форме организации обучения. Этот вопрос становится одним из важнейших, поскольку должны быть перестроены принципы организации образовательного процесса, подготовлены новые методические материалы и фонды оценочных средств. Возрастает значение самостоятельной работы обучающихся.

Кроме того, дистанционное обучение бросает новые вызовы правовому обеспечению охраны интеллектуальной собственности, особенно в системе высшего профессионального образования. Причем это касается как разработок профессорско-преподавательского состава, так и обучающихся.

Можно констатировать, что за последнее двадцатилетие российскими исследователями был сделан значительный шаг как в нормативно-правовом обеспечении дистанционного обучения, так и в исследовании проблем его правового регулирования, однако события последних месяцев 2020 года показали необходимость дальнейшего совершенствования правовой базы в данной области, развития отдельных положений и институтов.

Реализация в 2020 году ряда мероприятий, направленных на борьбу с новой коронавирусной инфекцией, выявила проблемы правового регулирования в самых различных сферах общественных отношений. Одним из самых острых вопросов, возникших в марте – мае 2020 года, стал вопрос правовой и организационной подготовки обучения всех уровней, в том числе школьного.

Вполне естественно, что по результатам анализа возникших проблем был сформирован ряд предложений по совершенствованию правового регулирования в данной сфере, в том числе связанных с поправками к закону «Об образовании в Российской Федерации» [1] (далее — ФЗ № 273). Некоторые

законодательные предложения были реализованы в срочном порядке для нормализации процесса обучения в чрезвычайных условиях (например, принят Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в статьи 71.1 и 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» [2]). Отдельные предложения нацелены на долгосрочную перспективу. Одно из таких предложений было реализовано в законопроекте, разработанном депутатами Государственной думы С. И. Казанковым, Н. В. Коломейцевым, О. Н. Смолиным и направленном на изменение ст. 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [3]. Автор настоящей работы поставил цель: на основе приемов формально-юридического и системного анализа выявить перспективы принятия законопроекта в предложенной редакции.

Полное название анализируемого законопроекта записано так: «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” по вопросу добровольности дистанционного обучения». Желание авторов законопроекта усовершенствовать нормы, направленные на решение столь актуальной проблемы, необходимо приветствовать. Следует отметить, что регулирование дистанционного обучения в настоящий момент явно не соответствует сложившейся практике и потребностям правоприменителей.

Вместе с тем анализ законопроекта и возможных последствий его принятия позволяет выявить некоторые, на взгляд автора, недостатки данного законопроекта (как с точки зрения юридической техники, так и с точки зрения содержащихся в нем норм), которые могут привести к существенным проблемам в процессе реализации норм, заложенных в законопроекте.

Следует констатировать существующую неопределенность целей законопроекта. Название законопроекта может ввести в заблуждение относительно целей его принятия. То есть цель законопроекта состоит не в гарантиях добровольности дистанционного обучения (как вытекает из названия), а в обеспечении технической, организационной и финансовой возможностей реализации дистанционных форм обучения без согласия обучающихся и их законных представителей (проект п. 7. ст. 16 Федерального закона № 273 «Об образовании в Российской Федерации», (далее — ФЗ № 273)). Такой подход прямо следует из пояснительной записки к законопроекту, в которой указывается на проблемы, возникшие в системе образования в период действия режима повышенной готовности, т. е. в условиях, когда принцип добровольности дистанционного обучения, по мысли авторов законопроекта, действовать не будет.

Попытка провозгласить в законе право на добровольность дистанционного обучения можно отнести к избыточности правового регулирования в данной сфере, поскольку и так в п. 7 ч. 1. ст. 3 ФЗ Российской Федерации № 273 принцип свободы выбора форм обучения закреплен прямо и недвусмысленно. Сказанное подчеркивает направленность законопроекта на легализацию и полномасштабное введение в систему основного общего и среднего общего образования дистанционных форм обучения.

Можно говорить о недоработанности отдельных положений законопроекта. Пункт 3 ст. 4 ФЗ № 273 указывает на одну из целей правового регулирования в сфере образования — разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Анализ рассматриваемого законопроекта показывает, что указание на необходимость финансирования дистанционного обучения за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (проект п. 7 ст. 16 ФЗ № 273) направлено не на разграничение полномочий в данной сфере (таких норм проект не содержит), а на обязывание учредителей образовательных учреждений (большая часть из которых учреждена органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации) обеспечить техническую возможность дистанционного обучения.

Существует возможность, что реализация законопроекта в предложенной форме вызовет серьезные трудности вследствие отсутствия финансовых расчетов и определения последствий, которые наступят в результате введения законопроекта и, как следствие, возложения в императивной форме на участников правоотношений неоправданных материальных затрат. Проект закона и пояснительная записка к нему не содержат норм и пояснений, связанных с материальными затратами, которые понесут учредители образовательных учреждений для реализации положений проектируемого закона. Проект закона говорит лишь о том, что материальное и техническое обеспечение дистанционных образовательных технологий осуществляется за счет соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Необходимость финансово-экономического обоснования законопроекта, ошибочность утверждения авторов законопроекта о том, что его реализация не предусматривает дополнительных затрат для бюджета Российской Федерации, отмечены в отзыве на законопроект Комитета Государственной думы по образованию и науке [3].

Практика реализации дистанционных форм обучения в период борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции (март – май 2020 года) выявила множество проблем, связанных с техническим обеспечением таких форм обучения. Успешная реализация дистанционных форм обучения возможна лишь при наличии соответствующей техники (компьютеров), специального программного обеспечения (например, программы ZOOM и ее аналогов), подключения оборудования к телекоммуникационной сети. Практика применения дистанционных образовательных технологий в марте – мае 2020 года выявила недостаточность этих средств, показала, что и учителям, и школьникам необходимо приобретать за свой счет работоспособную технику, оборудовать учебные места, следить за исправностью техники и компьютерных сетей. Непредвиденность пандемии, чрезвычайный характер мер, направленных на борьбу с коронавирусной инфекцией, в некоторой степени оправдывали сложившуюся ситуацию. Реализация рассматриваемого проекта п. 7 ст. 16 ФЗ № 273 обяжет учредителей образовательных учреждений обеспечить

компьютером, программными средствами и доступом в Интернет каждого обучающегося и учителя вне зависимости от их собственных материальных и технических возможностей. Иное противоречило бы принципу равного, недискриминационного доступа к основному общему и среднему профессиональному образованию, закрепленному ст. 3. ФЗ № 273. Кроме того, действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие применение дистанционных образовательных технологий (например, приказ Минобрнауки России от 23 августа 2017 г. № 816 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» [4]), прямо указывают на требования к их реализации. Это специальная подготовка преподавательского состава, наличие электронной образовательной среды и обеспечение возможностей ее использования (п. 6 и 5 указанных Правил).

Дорогостоящая превентивная закупка техники и программного обеспечения, формирование полномасштабной электронной образовательной среды, профессиональная переподготовка учителей (осуществляемая, по мысли авторов законопроекта, «на всякий случай») неизбежно приведут к необходимости постоянного использования закупленного и созданного, что подставит под сомнение осуществление принципа добровольности дистанционного обучения, прописанного в проекте п. 6 ФЗ № 273.

Таким образом, реализация предлагаемого законопроекта неизбежно приведет к сокращению традиционных форм обучения и административному внедрению дистанционного образования, что может негативно сказаться на образовательном процессе. В связи с вышеизложенным можно сделать вывод о необходимости отказаться от принятия законопроекта № 963511-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” по вопросу добровольности дистанционного обучения».

Необходимо отметить, что сама сфера правового регулирования дистанционного обучения требует внимания со стороны законодателя. Представляется, что меры, направленные на совершенствование правовой базы школьного обучения, должны быть комплексными и нацеленными на совершенствование различных форм обучения, без привязки к действиям чрезвычайного характера, которые в силу своей непредсказуемости могут потребовать самых разных мер правового регулирования, предусмотреть которые заранее не представляется возможным.

Одной из мер, реализация которой может способствовать совершенствованию системы образования, может быть актуализация и распространение семейного обучения, возможность которого предусмотрена ст. 17 ФЗ № 273. Де-факто значительная часть обучающихся в период борьбы с коронавирусной инфекцией перешла на семейную форму образования; развитие этой формы, облегченный переход на нее, продуманная система компенсаций — вот, на наш взгляд, поле для правотворчества, которое может дать свои плоды как в условиях действия режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, так и при обычном порядке организации учебного процесса.

Литература

1. Федеральный закон от 29.12.2012. № 273-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. № 303. 2012. 31 декабря.
2. Федеральный закон от 08.06.2020 № 164-ФЗ «О внесении изменений в статьи 71.1 и 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» // Российская газета. № 126. 2020. 11 июня.
3. Законопроект № 963511-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” по вопросу добровольности дистанционного обучения». [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/963511-7> (дата обращения: 27.06.2020).
4. Приказ Минобрнауки России от 23.08.2017 № 816 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.06.2020).
5. Бочков В. Е. Формирование экономико-правового пространства для обеспечения интеграции образовательных систем стран СНГ на основе проведения межгосударственного эксперимента в области открытого дистанционного образования // Российский экономический интернет-журнал. 2005. № 1. С. 2.
6. Гинзбург И. В., Трошкина Т. Н. Дистанционное образование в Российской Федерации: понятие и вопросы правового регулирования // Реформы и право. 2013. № 2. С. 50–56.
7. Грудцына Л. Ю., Дмитриев Ю. А., Дорская А. А., Иванова С. А., Кучерена А. Г., Молчанов С. В., Пашенцев Д. А., Хабеев Т. Н., Шленева Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (поглавный) / под ред. В. Е. Усанова. М.: Юркомпани, 2013. 544 с.
8. Дерксен В. Э. Правовое регулирование дистанционного образования в России и за рубежом // Государствоведение в XXI в.: проблемы и перспективы развития. Юбилейные научные чтения (к 75-летию юбилею профессора В. Я. Любашица): сб. научных статей студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей. Ростов н/Д.: Ростовский институт (филиал) ВГУЮ, 2020. С. 121–129.
9. Загарина А. И. Особенности нормативно-правового регулирования дистанционного обучения инвалидов и лиц с ОВЗ в РФ: среднее профессиональное и высшее образование // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2015. № 1–2 (17). С. 15–19.
10. Коваль А. В. Некоторые вопросы толкования содержания категории «дистанционные образовательные технологии» как объекта правового регулирования // Право и образование. 2016. № 11. С. 62–70.
11. Лебедева Н. Н. Право. Личность. Интернет. М.: Волтерс Клувер, 2004. 170 с.
12. Пашенцев Д. А. Право на образование и проблемы его реализации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 2 (14). С. 8–13.
13. Протас Е. В., Протас Д. В. К вопросу о правовом регулировании дистанционного образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы права: сб. научных трудов / под ред. Е. В. Протас. М.: Московский государственный индустриальный университет, 2001. С. 7–11.

14. Сохан А. В. Проблемы правового регулирования реализации образовательных программ высшего образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2016. № 1–4. С. 14–17.

15. Сухотин С. О. Рекомендации по совершенствованию основ правового регулирования образования с применением дистанционных образовательных технологий // *Право и политика*. 2011. № 12. С. 2116–2125.

16. Эккерт Н. В., Алламярова Н. В., Гараева А. С. Проблемы развития российской законодательной базы и нормативно-правового регулирования в области дистанционных образовательных технологий в системе высшего медицинского образования // *Социальные аспекты здоровья населения*. 2016. № 1 (47). С. 10.

Literatura

1. Federal'ny'j zakon ot 29.12.2012. № 273-FZ (red. ot 08.06.2020) «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» // *Rossijskaya gazeta*. № 303. 2012. 31 dekabrya.

2. Federal'ny'j zakon ot 08.06.2020 № 164-FZ «O vnesenii izmenenij v stat'i 71.1 i 108 Federal'nogo zakona “Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii”» // *Rossijskaya gazeta*. № 126. 2020. 11 iyunya.

3. Zakonoproekt № 963511-7 «O vnesenii izmenenij v stat'yu 16 Federal'nogo zakona “Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii” po voprosu dobrovol'nosti distancionnogo obucheniya». [E'lektronny'j resurs] // *Sistema obespecheniya zakonodatel'noj deyatel'nosti*. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/963511-7> (data obrashheniya: 27.06.2020).

4. Prikaz Minobrnauki Rossii ot 23.08.2017 № 816 «Ob utverzhdenii Poryadka primeneniya organizacijami, osushhestvlyayushhimi obrazovatel'nuyu deyatel'nost', e'lektronnogo obucheniya, distancionny'x obrazovatel'ny'x texnologij pri realizacii obrazovatel'ny'x programm» // *SPS «Konsul'tantPlyus»* (data obrashheniya: 27.06.2020).

5. Bochkov V. E. Formirovanie e'konomiko-pravovogo prostranstva dlya obespecheniya integracii obrazovatel'ny'x sistem stran SNG na osnove provedeniya mezhsudarstvennogo e'ksperimenta v oblasti otkry'togo distancionnogo obrazovaniya // *Rossijskij e'konomicheskij internet-zhurnal*. 2005. № 1. S. 2.

6. Ginzburg I. V., Troshkina T. N. Distancionnoe obrazovanie v Rossijskoj Federacii: ponyatie i voprosy' pravovogo regulirovaniya // *Reformy' i pravo*. 2013. № 2. S. 50–56.

7. Grudczy'na L. Yu., Dmitriev Yu. A., Dorskaya A. A., Ivanova S. A., Kucherena A. G., Molchanov S. V., Pashencev D. A., Xabeev T. N., Shleneva E. V. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 29 dekabrya 2012 g. № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» (poglavny'j) / pod red. V. E. Usanova. M.: YUrkompani, 2013. 544 s.

8. Derksen V. E'. Pravovoe regulirovanie distancionnogo obrazovaniya v Rossii i za rubezhom // *Gosudarstvovedenie v XXI v.: problemy' i perspektivy' razvitiya. Yubilejny'e nauchny'e chteniya (k 75-letnemu yubileyu professora V. Ya. Lyubashicza): sb. nauchny'x statej studentov, magistrantov, aspirantov, prepodavatelej*. Rostov n/D.: Rostovskij institut (filial) VGUYu, 2020. S. 121–129.

9. Zagarina A. I. Osobennosti normativno-pravovogo regulirovaniya distancionnogo obucheniya invalidov i licz s OVZ v RF: srednee professional'noe i vy'sshee obrazovanie // *Vestnik Samarskoj gumanitarnoj akademii. Seriya «Pravo»*. 2015. № 1–2 (17). S. 15–19.

10. Koval' A. V. Nekotory'e voprosy' tolkovaniya sodержaniya kategorii «distancionny'e obrazovatel'ny'e tekhnologii» kak ob`ekta pravovogo regulirovaniya // Pravo i obrazovanie. 2016. № 11. S. 62–70.

11. Lebedeva N. N. Pravo. Lichnost'. Internet. M.: Volters Kluver, 2004. 170 s.

12. Pashencev D. A. Pravo na obrazovanie i problemy' ego realizacii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2014. № 2 (14). S. 8–13.

13. Protas E. V., Protas D. V. K voprosu o pravovom regulirovanii distancionnogo obrazovaniya v Rossijskoj Federacii // Aktual'ny'e problemy' prava: sb. nauchny'x trudov / pod red. E. V. Protas. M.: Moskovskij gosudarstvenny'j industrial'ny'j universitet, 2001. S. 7–11.

14. Soxan A. V. Problemy' pravovogo regulirovaniya realizacii obrazovatel'ny'x programm vy'sshego obrazovaniya s primeneniem e'lektronnoho obucheniya i distancionny'x obrazovatel'ny'x tekhnologij // Mezhdunarodny'j zhurnal gumanitarny'x i estestvenny'x nauk. 2016. № 1–4. S. 14–17.

15. Suxotin S. O. Rekomendacii po sovershenstvovaniyu osnov pravovogo regulirovaniya obrazovaniya s primeneniem distancionny'x obrazovatel'ny'x tekhnologij // Pravo i politika. 2011. № 12. S. 2116–2125.

16. E'kkert N. V., Allamyarova N. V., Garaeva A. S. Problemy' razvitiya rossijskoj zakonodatel'noj bazy' i normativno-pravovogo regulirovaniya v oblasti distancionny'x obrazovatel'ny'x tekhnologij v sisteme vy'sshego medicinskogo obrazovaniya // Social'ny'e aspekty' zdorov'ya naseleniya. 2016. № 1 (47). S. 10.

R. V. Terentyev

On the Issue of Legal Regulation of Distance Education

The article draws attention to the analysis of draft laws aimed at improving the legal regulation of educational activities carried out in the form of distance education. The work outlines the areas of legal regulation that require the attention of the legislator at the present stage.

Keywords: distance education; education; lawmaking; high alert mode State Duma; forms of education.