

# РАЗВИТИЕ СЕТИ ОТКРЫТОГО ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

## О РАЗВИТИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

**М.П. Лапчик**

Кафедра информатики и методики обучения информатике  
Омский государственный педагогический университет  
*Набережная Тухачевского, 14, Омск, Россия, 644099*

В статье анализируется двадцатилетний период развития дистанционных образовательных технологий в России в обстановке последовательного формирования нормативно-правового обеспечения, начиная с целей и задач создания первой Концепции единой системы дистанционного образования (1995 г.). Обсуждаются вопросы развития теоретической базы и организационно-практических основ внедрения дистанционного обучения на основе информационных технологий на фоне последовательно принимаемых Министерством образования и науки РФ документов. Затрагиваются вопросы идентификации личности обучаемых, введения специфичных для электронного обучения и дистанционных образовательных технологий видов работ, выполняемых педагогическими работниками. Формулируются современные актуальные задачи по внедрению электронных технологий обучения в образовательных организациях.

**Ключевые слова:** дистанционное образование, электронное обучение, нормативно-правовое обеспечение.

Формирование российской системы дистанционного образования (ДО) на основе ИТ берет свое начало с разработки первой Концепции единой системы дистанционного образования (ЕСДО) России, утвержденной постановлением Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 31 мая 1995 г. № 6 [4]. И хотя эта первая попытка в короткий исторический срок урегулировать дистанционное образование в стране на основе применения средств ИТ привела к реализации исходного замысла в полном объеме (рабочий этап полного развертывания ЕСДО намечался на 2000 г.), сам проект по причине достаточно глубокой теоретической проработки сохранил ценность основных положений до настоящего времени.

Текст Концепции вместил целый ряд новых для российского образования понятий и терминов, создавших основу для дальнейшего развития. В ней получили

толкование многие и сегодня хорошо известные понятия, характеризующие ДО: гибкость, модульность, экономическая эффективность, новая роль преподавателя, специализированный контроль качества образования, опора на современные средства передачи образовательной информации, новые формы представления информации для обучаемых.

Важно отметить, что в перечне *основных задач*, связанных с созданием ЕСДО, предусматривались задачи, сохранившие свою актуальность до настоящего времени: разработка нормативно-правового обеспечения СДО; создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров СДО; разработка теоретических, научно-психологических основ и конкретных методик дистанционного обучения с учетом социокультурной, профессиональной, этнической, возрастно-психологической и иной специфики пользователей ДО; создание специализированных информационно-образовательных сред и курсов ДО, включая создание распределенной системы информационных ресурсов учебного назначения, развитие системы электронных библиотек; разработка критериев, средств и систем контроля качества ДО.

Вместе с тем реализация Концепции была основана на оказавшихся совершенно несбыточными планах. Дело в том, что в отличие от очевидной самооценности теоретических положений Концепции ее планово-организационная основа, исходившая из стремления во что бы то ни стало в короткий срок решить все поставленные задачи, оказалась совершенно нереалистичной. Можно указать на несколько причин неудач этого в значительной степени административного проекта: слабость, неразвитость информационно-коммуникационной среды, низкая материально-техническая оснащенность большинства учебных заведений, отставание в разработке нормативно-правовых основ, отсутствие подготовленных кадров на всех уровнях, способных осваивать современные средства организации автоматизированного образовательного процесса, отсутствие внятных методик.

Осознавая недостаточность организационно-методических рекомендаций для практической реализации ЕСДО, Минобрнауки России вскоре приняло документ, который должен был стать ключевым нормативным ведомственным актом, направленным на правовое регулирование дистанционного образования. Эта роль была возложена на приказ Минобрнауки России от 18 декабря 2002 г. № 4452 «Об утверждении Методики применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования Российской Федерации» (Методика) [11].

Не обращаясь к систематическому анализу Методики, укажем лишь на некоторые ее характерные положения, появившиеся в этом лексиконе впервые. Часть из них сохранили свое значение и были перенесены в более поздние нормативные акты, а другие, наоборот, оказались в числе спорных, способствовавших последующей отмене Методики, и упорно не принимаемых до настоящего времени.

Так, весьма примечательна впервые продекларированная дифференциация образовательных программ, реализуемых, как сказано в документе, «с использо-

ванием в *частичном* или *полном* объеме дистанционного обучения». Особую обеспокоенность с самого начала вызывал вопрос о применении технологий ДО при *очной системе обучения*. Именно этим можно объяснить появление в документе весьма туманного толкования особенности организации учебного процесса по очной форме получения образования, а именно: на дневных отделениях использование ДО в полном объеме допускалось лишь «с учетом установленных требований к организации учебного процесса по данной форме получения образования».

Разрешая проведение текущего контроля и промежуточной аттестации обучающихся с использованием электронных средств (электронное тестирование и пр.), Методика в качестве обязательного условия указывала на необходимость *идентификации личности* обучаемых. При этом, судя по контексту, идентификация предполагалась с использованием именно электронных средств, хотя хорошо известно, что в условиях низкой программно-технологической оснащенности образовательной среды идентификация с помощью электронных средств становится делом практически невозможным. Глубинное значение требования идентификации для сохранения эффективности системы образования вполне понятно, однако именно это требование, осторожно повторяемое и в последующих документах, продолжает оставаться одним из главнейших организационно-технологических препятствий для развития ДО. Примечательно, что профессорско-преподавательскому составу образовательного учреждения, осуществляющего дистанционное обучение по заочной форме, уже разрешалось проживать «в различных городах и населенных пунктах, объединенных организационно и методически средствами телекоммуникаций».

В целях недопущения вольностей и необоснованных притязаний на право реализации одной или нескольких образовательных программ с использованием в полном объеме дистанционного обучения, Методика включала обязательное требование о проведении проверки такой готовности Минобрнауки России, куда учреждение должно было всякий раз обращаться с соответствующим заявлением. При этом должно было проверяться наличие соответствующего коммуникационного, программно-аппаратного, методического, кадрового обеспечения, позволяющего вести дистанционное обучение в полном объеме.

Понятно, что чрезмерная централизация разрешительных функций, прописанных в Методике, а также сохраняющиеся в этом документе неопределенности относительно возможностей применения технологий ДО в полном объеме применительно к установленным формам образования (дневная, заочная) объективно приводили к сдерживанию процесса внедрения ДО. Главным препятствием для образовательных учреждений оставалось обретение права на реализацию ДО в полном объеме. Упорядочить реализацию разрешительных функций для введения ДО в образовательных учреждениях, придать этому процессу сбалансированный характер должен был утвержденный приказом Минобрнауки РФ от 4 декабря 2003 г. новый документ — Временные требования, предъявляемые к образовательным учреждениям среднего, высшего и дополнительного профессионального образования при проведении лицензионной экспертизы и проверки их готовно-

сти к реализации образовательных программ с использованием в полном объеме дистанционных образовательных технологий (Требования) [1].

Помимо того, что этот документ содержал более детальные и весьма обширные описания требований к образовательным организациям, именно в нем была сделана попытка официального толкования понятия «дистанционная образовательная технология» и дан старт применению аббревиатуры ДОТ. При этом в понятие ДОТ включался весьма своеобразный перечень технологий: кейсовая технология, интернет-технология (сетевая технология), телекоммуникационная (информационно-спутниковая) технология и их сочетания. Но больший интерес в данном случае вызывает наличие в Требованиях весьма примечательных толкований некоторых деталей общей организации образовательного процесса на основе ДОТ, по отношению к которым в Методике сохранялись неясность или недосказанность.

Так, в Требованиях недвусмысленно указывалось на законность применения ДОТ в системе очного обучения: «При реализации образовательных программ в очной форме обучения с использованием ДОТ образовательное учреждение обязано обеспечить полный объем аудиторной нагрузки в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования или требованиями к программам соответствующего дополнительного образования». Также вполне определено в Требованиях подчеркивалась разрешительная функция лицензионной экспертизы, которая должна была делать вывод о том, с применением какой (каких) ДОТ и в какой форме получения образования в данном образовательном учреждении могут реализовываться образовательные программы.

В этой связи большое внимание было уделено изложению требований к учебно-методическим комплексам дисциплин (УМК) как основным информационным образовательными ресурсам при дистанционном обучении независимо от вида применяемой ДОТ. Минимальный состав УМК должен был включать: рабочий учебный (семестровый) план обучающегося; программу дисциплины (учебного курса) (содержание, объем, а также порядок изучения и преподавания учебного курса), расписание проведения учебных занятий всех видов; методические указания по изучению дисциплины (учебного курса) и подготовке к различным видам занятий, текущему контролю знаний и промежуточной аттестации; учебное пособие по дисциплине (учебному курсу), методически и дидактически подготовленное для дистанционного обучения; дидактические материалы для самоконтроля, текущего контроля знаний и промежуточной аттестации (сборники заданий, контрольных работ, тесты для самоконтроля и т.п.); практикум (лабораторный практикум) по дисциплине (учебному курсу) или практическое пособие (руководство) по моделированию, если практические занятия предусмотрены рабочим учебным планом; пособие по организации дистанционного обучения (включая самостоятельную учебную работу обучающегося). Все УМК должны проходить внутреннюю экспертизу образовательного учреждения с оформлением внутреннего документа на предмет допуска к использованию в проведении учебного процесса

с применением соответствующих ДОТ. Уже само перечисление этих требований указывало на большую ответственность, которую должны были осознавать учебные заведения, намеренные использовать ДОТ.

Вполне определенные (и весьма жесткие) требования предъявлялись и к преподавательскому составу, в их числе — обладание документом установленного образца об освоении курса повышения квалификации (в объеме не менее 72 часов) или профессиональной переподготовки, направленных на изучение специальных методов обучения в новой информационно-образовательной среде для реализации различных видов ДОТ в соответствии с принятой образовательным учреждением методикой образовательного процесса.

Как можно видеть, намеренно усиленные требования, декларированные в официальных документах Минобрнауки РФ (Методика и Требования), должны были служить сдерживающим фактором для необоснованного применения ДОТ. Вместе с тем в обстановке несрабатывания экспертных функций на фоне нарастающего естественного стремления образовательных учреждений использовать ДОТ стало наблюдатьсявольное применение нормативных документов, что стало приводить к серьезным нарушениям и подрыву истинных целей ДО, часто граничащих с необоснованной выдачей дипломов. Следует напомнить, что это появление указанных документов происходило на фоне неумолимо растущего количества весьма сомнительных коммерческих вузов, прикрывающихся неполноценным ДО для легкого заработка. Все это привело к тому, что жизненный цикл Методики и Требования оказался коротким — Министерство образования и науки Российской Федерации своими приказами в 2005 г. отменило и Методику, и Требования.

Десятилетие — весьма значительный срок для новаций в системе образования, однако приходится констатировать, что достижений в сфере регулирования ДО в этот период все-таки не появилось. Вся история развития ДО в первом десятилетии — это настойчивое желание Минобрнауки РФ вслед за мировым опытом ввести новые технологии, сделать их обыденными, привычными для российского образования. Однако, апробируя введение ДОТ и одновременно ведя неустанную борьбу с незаконными, негативными сторонами внедрения ДО, Минобрнауки РФ большего достигло во втором, чем в первом. Можно даже сказать, что, отменив совсем еще недавно утвержденные документы, Минобрнауки продемонстрировало поражение в этой борьбе. Положительным результатом опыта первого десятилетия можно считать, что в этот период (1995—2005 гг.) были разработаны важные (и в основе своей верные) концептуальные положения по развитию ДО в системах образования, которые заложили основу для дальнейшего развития концепции дистанционного образования в России. Даже отмененные положения давали ориентиры для разработки последующих документов в целях преодоления правовых и организационных затруднений. Важно и другое — в этот период в целом образовательное сообщество России, сопоставляя свой собственный и западный опыт, стало относиться к дистанционному обучению на основе ДОТ терпимее и принимать его в расчет.

Подтверждая непрерывность и последовательность намерений Минобрнауки России, приказ от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий», отменивший Методику, одновременно утвердил Порядок использования дистанционных образовательных технологий (Порядок-2005) — документ следующего поколения, действовавший практически все последующее десятилетие и во многом определивший развитие событий на новом этапе внедрения ЭО и ДОТ [12]. Утверждение Порядка-2005 стало завершающей акцией первого десятилетия, открывшей в то же время и начало следующего. Еще раз подчеркнем, что этот документ без отмены проработал практически весь новый 10-летний срок без изменений по причине неготовности что-то менять, плавно вошел в эпоху активных законодательных действий по внедрению ЭО и ДОТ и был отменен лишь в 2014 г. в результате утверждения новой версии документа с тем же названием.

Длительный жизненный цикл Порядка-2005 объяснялся не исключительным качеством этого документа, а прежде всего задержками в развитии российской законодательной базы ДО. Можно отметить также, что в Порядок-2005 были включены уже апробированные положения, уравновешенные с состоянием реальной готовности образовательных учреждений и лишённые многих преждевременных и потому «опасных» формулировок. Отметим несколько новых, важных для последующего развития положений, вошедших в Порядок-2005.

Со ссылкой на действовавшую в то время редакцию закона об образовании в Порядке-2005 было дано новое уточнение понятия ДОТ: «Под ДОТ понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационных и телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника». Отметим также два важных новых обстоятельства: 1) Порядок-2005 адресовал установленные им правила использования ДОТ при реализации образовательных программ *во всей совокупности образовательных учреждений* — начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и образовательных программ профессионального образования; 2) в нем совершенно определенно декларировалось право использования ДОТ «при всех предусмотренных законодательством Российской Федерации формах получения образования или при их сочетании, при проведении различных видов учебных, лабораторных и практических занятий, практик (за исключением производственной практики), текущего контроля, промежуточной аттестации обучающихся».

Заметим, что включение в указанный перечень учебных процедур текущего контроля, промежуточной аттестации в Порядке-2005 не было в буквальной форме сопровождено требованием идентификации личности обучающихся. При этом установление соотношения объемов проведенных учебных, лабораторных и практических занятий с использованием ДОТ или путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся делегировалось образовательным учреждениям.

Важной характеристикой этого документа явилось то, что Порядок-2005 уже не создавал никаких препятствий для полноценного развития ДО на основе

ИТ в тех образовательных учреждениях, где сложилось понимание перспективности новых образовательных технологий, проявлена воля и настойчивость в повышении квалификации работников, создании соответствующего материально-технического и организационно-методического обеспечения. Как пример — именно с утверждением Порядка-2005 началось создание и развитие образовательного портала Омского государственного педагогического университета на базе образовательной среды Moodle [5; 6].

Вместе с тем озабоченность реальным состоянием ДО, критическое отношение и неоднозначные оценки к текущему процессу и результатам внедрения и освоения ДОТ (особенно это относится к вопросу о соблюдении требований к образовательным учреждениям и качестве обучения) в Минобрнауки РФ не ослабевало. Отмечая полезность и перспективность ДО, тогдашний министр А. Фурсенко (а именно он отменил и Методику, и Требования), публично признавался в том, что у него «есть определенное недоверие к дистанционному образованию, потому что, к сожалению, иногда за этим понятием стоит профанация» [7].

Толчком к развертыванию конструктивной работы по созданию правового обеспечения ДО во второй половине второго десятилетия стали активные действия Экспертно-консультативного совета по электронному обучению и ИТ, созданного при Комитете по образованию и науке Государственной думы РФ (О.Н. Смолен, В.П. Тихомиров). Поводом для этого в значительной степени стало сопоставление состояния ДО в России со стремительным развитием открытых мировых гиперцентров дистанционного образования, создававшим реальную угрозу для национальной системы образования. В итоге в Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», принятый в конце 2012 г., вошли положения, законодательно поддерживавшие развитие процессов использования ЭО и ДОТ и резко активизировавшие действия Минобрнауки России в этом направлении [16].

Понятно, что появление Закона — важная, но не окончательная ступень процесса внедрения технологий ДО. Для того, чтобы положения Закона были воплощены в жизнь, потребовалось немалое количество подзаконных, ведомственных актов, конкретизирующих права и обязанности всех участников процесса внедрения новых образовательных технологий.

Одним из первых в их числе стало обновление Концепции развития единой информационной образовательной среды в Российской Федерации [3]. Документ описывает целый каскад масштабных планов по проектированию и созданию единого образовательного пространства Российской Федерации, охватывающего три уровня — федеральный уровень, уровень субъекта Российской Федерации, уровень образовательных учреждений (организаций). На основе анализа зарубежного опыта Концепция в качестве ответной меры РФ на экспансию западных центров, активно использующих МООСs, предполагает оперативное развитие аналогичных центров на базе российских университетов. И это притом что действующие ФГОС не допускают, т.е. фактически тормозят создание национальных центров ДО с массовым контингентом, сохраняя соотношение «1 студент —

14,5 кв. м учебной площади». Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию настоящей Концепции, является Министерство образования и науки РФ, поэтому следует ожидать, что это несоответствие при введении ФГОС нового поколения должно быть устранено (например, путем уменьшения нормативной площади помещений на одного обучающегося пропорционально доле трудоемкости части образовательной программы, реализуемой с применением ЭО и ДОТ).

Практически сразу же вслед за принятием Закона «Об образовании в Российской Федерации» Минобрнауки РФ издало приказ от 24 января 2013 г. № 42, утвердивший план по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации этого закона. К сожалению, исполнение этого важного приказа в части применения ЭО и ДОТ идет с большой задержкой. К настоящему времени утвержден лишь обновленный Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ (Порядок-2014, сменивший Порядок-2005) [10].

Утверждению Порядка-2014 предшествовало обнародование проекта этого документа [14], который по сравнению с Порядком-2005 демонстрировал целый ряд новшеств, дававших для педагогической общественности пищу для предположений и дискуссий, длившихся в течение года. Между тем выяснилось, что в тексте утвержденного Порядка-2014 исключены (или изменены) некоторые положения, анонсированные в проекте, а анализ появившихся различий указывает на сохраняющиеся опасения Минобрнауки РФ по преждевременному введению в действие положений, не обеспечиваемых реальной готовностью (и подготовленностью) образовательных организаций.

К разрешенным с применением ДОТ формам получения образования и формам обучения в утвержденном Порядке-2014 наряду с текущим контролем успеваемости и промежуточной аттестацией решительно добавлены практики, и даже итоговая и (или) государственная итоговая аттестация обучающихся. В то же время сопоставление проекта Порядка-2014 с утвержденным документом явно указывает на сохранение интриги с идентификацией личности обучаемых. В проекте Порядка-2014 идентификация была предписана в обязательном смысле, причем ее реализация явно связывалась с партнерскими организациями, которые должны были при этом осуществлять «идентификацию личности обучаемого и контроля соблюдения условий прохождения мероприятий». При этом образовательная организация должна иметь соответствующие договоры с партнерскими организациями (легко себе представить, сколько организационных проблем это стало бы создавать в условиях весьма разбросанных территориально — в том числе и за рубежом — мест проживания обучаемых при сетевом режиме обучения). В то же время технологические приемы как способ идентификации в проекте документа не упоминались совсем. Так или иначе, но утвержденный Порядок-2014 исключил всякое упоминание об идентификации; возможно обращение к этой теме в последующих инструктивно-методических материалах.



Как уже отмечалось в самом начале, при определении условий реализации ДОТ Минобрнауки РФ исходило из изначально продекларированной задачи снижения затрат на образование. Не иначе как именно этим можно объяснить появление в проекте Порядка-2014 пункта: «В случае реализации ОП исключительно с применением ЭО, ДОТ допускается отсутствие аудиторной нагрузки» [14, п. 8]. Понятно, что если у преподавателя нет аудиторной нагрузки, то в соответствии с действующей системой и сложившимися в вузах нормативах планирования учебной работы преподавателя у него не будет и соответствующей доли ставки, т.е. зарплаты. В утвержденном документе эта коллизия исключена, а словосочетание «отсутствие аудиторной нагрузки» заменено на «отсутствие аудиторных занятий», что в условиях применения ДОТ является не только допустимым, но и нормальным явлением.

Надо заметить, что в современной образовательной практике стремление оптимизировать затраты неизбежно спускается «сверху вниз» и начинает проявляться через приемы сокращения штатной численности, оптимизации структуры учебных подразделений и т.п. Именно поэтому есть опасение, что и сами образовательные организации начнут продолжать «оптимизационные инициативы», основанные на ожидаемых экономических преимуществах введения ДОТ. Хорошо известно, что работа преподавателя в режиме реализации ДОТ даже и при отсутствии аудиторных занятий перегружается новыми, ранее не свойственными преподавательскому труду операциями, осуществляемыми едва ли не в круглосуточном режиме (особенно на начальной стадии введения системы ДО, связанной с созданием нового учебно-методического обеспечения). В связи с этим естественно было ожидать появления новых видов и новых нормативов учебной деятельности преподавателей. Можно предположить, что именно с целью сдерживания торопливых и необоснованных акций руководства образовательными организациями в проекте Порядка-2014 в контексте констатации их права самостоятельно устанавливать нормы времени для расчета объема учебной работы и основных видов учебно-методической и других работ, выполняемых педагогическими работниками допускалось также «введение *специфичных для ЭО, ДОТ видов работ*, выполняемых педагогическими работниками» [14, п. 7]. В утвержденном варианте это положение, увы, утрачено, осталось лишь не вполне внятное указание на учебно-методическую помощь обучающимся, в том числе в форме *индивидуальных консультаций*. А между тем отсутствие четкого и позитивного регулирования в этом деле может сыграть нежелательную роль, снижая мотив к освоению преподавателями новых перспективных технологий. Остается ожидать, что ситуация будет исправлена последующими методическими указаниями.

Оказались утерянными включенные в проект Порядка-2014 и весьма чувствительные для работы образовательных организаций в условиях территориально разнесенного ДО положения, связанные с правом применять электронное обучение и/или дистанционные образовательные технологии в полном или частичном объеме при проведении *вступительных испытаний*, форма и перечень которых определяется образовательной организацией.

Выше в кратком обзоре описана эволюция нормативно-правовых основ использования ЭО и ДОТ в российской системе образования. Очевидно, что сохраняется актуальность задачи Минобрнауки России по повышению не только заинтересованности, но и ответственности образовательных организаций к освоению новых технологий ДО. Осознавая, что дистанционное обучение — это тренд, который будет определять развитие образования в XXI веке, министр Д.В. Ливанов справедливо отмечает, что «пока заинтересованность со стороны образовательных учреждений в массовом внедрении электронного обучения и дистанционных образовательных технологий недостаточна. Решения требует и другая важная проблема — необходимость переобучения преподавательского и управленческого состава. Необходимо включить требования по использованию вузом электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в аккредитационный и лицензионный показатели, отразить это в государственных образовательных стандартах» [2].

Вместе с тем текущее положение дел характеризуется необъяснимым задержками темпов разработки недостающих нормативных документов. Вслед за утвержденным Порядком-2014 остро необходимы методические рекомендации, раскрывающие туманные места. До сих пор не объявлен перечень направлений высшего образования, для которых исключается применение ЭО и ДОТ в полном объеме (пока что такой перечень объявлен лишь для профессий и специальностей среднего профессионального образования [13]). Многие ожидания связываются также с потребностью *принципиальной переработки* действующих ФГОС, которые пока что никак не способствовали активному внедрению ДОТ. Немного добавили в этой части и слегка измененные (так называемые актуализированные) версии ФГОС, введенные с 1 сентября 2014 года [9]. В значительной степени дело свелось к повтору общих положений, извлеченных из «Закона об образовании в Российской Федерации». Ни один из принципиальных вопросов, таких как идентификация личности обучаемых, новые виды и формы деятельности преподавателя и т.п. — остались незатронутыми.

Как можно было видеть из приведенного выше анализа, перед российской системой образования в области ДО стоит много сложных задач, которые разрешаются трудно и медленно. Критериальной основой успеха внедрения ДО в конечном итоге является *проблема качества* дистанционного обучения. Именно сомнение в возможности достижения качественного обучения при массовом применении ДОТ при нынешнем состоянии организационно-технической инфраструктуры и отсутствии высокопрофессиональных кадров порождает отрицательное отношение к использованию дистанционных технологий в обучении, тормозит их внедрение в России на нормативно-правовом уровне. Очевидно, что действующий настоящее время закон 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» создает лишь базовые законодательные условия для развития ЭО и ДОТ.

ДОТ действительно могут дать в руки преподавателя и обучаемого мощнейший инструмент повышения эффективности обучения и стать средством развития и самообновления национальной образовательной системы, но для этого надо продвигаться не только в вопросах создания учебных средств и образовательных

платформ, но и активно двигаться в направлении перехода к современным эффективным образовательным технологиям, основанным на последних достижениях дидактики информационного общества. В то же время, оценивая уровень развития научных, дидактических основ применения ЭО и ДОТ, которым преимущественно характеризуется внедрение ДО в России, приходится, к сожалению, утверждать, что он соответствует пока что начальной, довольно примитивной стадии. В большинстве пока еще весьма немногочисленных вузовских коллективов, внедряющих ДОТ, вершиной для творчества является широко известная свободно распространяемая компьютерная обучающая среда со встроенными средствами разработки контента Moodle. Она является достаточно удобным средством лишь на стадии начального, ознакомительного уровня реализации ДОТ в обучении, однако не может обеспечивать перспективного массового развития ДО, способного противостоять современным образовательным, научным и культурным рискам для Российской Федерации, связанные с интенсивным развитием электронного обучения в странах-конкурентах.

Как показывает продвинутый опыт западных стран, на сегодня выделяется уже несколько уровней (или поколений) дидактико-технологической организации дистанционного обучения. Начиная с истоков ДО, сегодня выделяют уже пять уровней [15; 8]:

- 1) традиционное дистанционное обучение (преимущественно в заочной форме);
- 2) дистанционное обучение на основе Интернета с применением ИКТ;
- 3) электронное обучение (e-learning) с применением электронных учебников и интерактивных технологий;
- 4) мобильное обучение (m-learning), снимающее ограничения по получению образования, связанные с местонахождением, с помощью портативных устройств;
- 5) повсеместное обучение — u-learning (от англ. ubiquitous learning), при котором студенты полностью погружены в процесс обучения в условиях специально организованной обстановки, когда студентам не приходится ничего делать для того, чтобы учиться, они просто должны там быть.

Последние три поколения информационных технологий в развитых странах объединены в индустрию обучения (e-learning industry). По оценкам, Россия пока прошла (точнее, проходит) только первые два поколения развития технологий ДО [15], а попытки Экспертно-консультативного совета по электронному обучению при комитете Государственной думы по образованию вывести на уровень законодательного обеспечения переход к индустрии электронного обучения, о чем свидетельствуют парламентские слушания от 19 мая 2014 г., хотя и привели к констатации верных стратегических направлений, но не обещают близких результатов.

Подводя итог, в заключение сформулируем короткий перечень самых неотложных дел, которые, по нашему мнению, ждут безотлагательного решения — и прежде всего в интересах коллективов образовательных организаций, которые понимают значение ДОТ, готовы заняться их реальным внедрением и настроены

на позитивную работу в этом направлении. Прежде всего хотелось бы ожидать от Минобрнауки России оперативной разработки недостающих нормативных документов, в том числе дать рекомендации по введению специфичных для ЭО, ДОТ видов работ, выполняемых педагогическими работниками, изменить норматив по учебным площадям.

Вузам следует рекомендовать с осторожностью осуществлять реализацию намерений по достижению быстрого экономического эффекта от внедрения ЭО и ДОТ и не спешить с новациями в сфере расчетов нагрузки в смысле ее снижения для видов работ с ЭО и ДОТ. Стремясь к экономической оптимизации, исходить из финансовой заинтересованности ППС во внедрении ЭО, ДОТ в условиях формирующегося рынка электронного обучения. Решительно повышать квалификацию кадров в области ЭО и ДОТ — при этом ориентироваться на освоение технологий 3—5-го поколения. Считать целесообразным введение стандарта требований ко всему вузовскому персоналу в целях его применения при аттестации работников и приеме на работу. Создать механизмы учета долей трудоемкости частей образовательных программ, реализуемых с применением ЭО, ДОТ. В заключение хотелось бы выразить надежду, что этот ретроспективный анализ даст немало поучительного для всех участников процесса внедрения электронного обучения в России и для понимания трудностей на пути движения вперед.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Временные требования, предъявляемые к образовательным учреждениям среднего, высшего и дополнительного профессионального образования при проведении лицензионной экспертизы и проверки их готовности к реализации образовательных программ с использованием в полном объеме дистанционных образовательных технологий. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/901891830>
- [2] Как будет развиваться электронное обучение в России? (из выступления министра Д.В. Ливанова в МЭСИ). — URL: <http://www.menobr.ru/news/39819/>
- [3] Концепция развития единой информационной образовательной среды в Российской Федерации (2013). — URL: [http://raec.ru/upload/files/eios\\_conception.pdf](http://raec.ru/upload/files/eios_conception.pdf)
- [4] Концепция создания и развития Единой системы ДО в России (1995). — URL: <http://de.unicor.ru/science/groundwork/concept.html>
- [5] Ланчик М., Удалов С., Гайдамак Е., Ланчик Д., Федорова Г. От корпоративной компьютерной сети к интегрированной информационно-образовательной среде // Высшее образование в России. — 2008. — № 6. — С. 93—99.
- [6] Ланчик М.П. Россия на пути к Smart-образованию // Информатика и образование. — 2013. — № 2. — С. 3—9.
- [7] Министр образования и науки Андрей Фурсенко о дистанционном образовании (из интервью 21 августа 2008). — URL: <http://ict.edu.ru/news/study/2181/>
- [8] Орлова Е.Р., Кошкина Е.Н. Проблемы развития дистанционного обучения в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2013. — № 23. — С. 12—20.
- [9] Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 августа 2014 г. № АК–2612/05 «О федеральных государственных образовательных стандартах». — URL: <http://минобрнауки.рф/документы/>
- [10] Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации

- образовательных программ (2014). — URL: [http://www.edu.ru/db-minobr/mo/Data/d\\_14/prm2-1.htm](http://www.edu.ru/db-minobr/mo/Data/d_14/prm2-1.htm)
- [11] Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 декабря 2002 г. № 4452 «Об утверждении Методики применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования Российской Федерации». — URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc2220p/instrum2221/item2229.html>
- [12] Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий». — URL: <http://www.rg.ru/2005/08/16/obrazovanie-doc-dok.html>
- [13] 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». — URL: <http://www.rg.ru/2014/02/28/perechen-dok.html>
- [14] Проект приказа Минобрнауки России об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ (2013). — URL: <http://минобрнауки.рф/документы/3244>
- [15] *Тихомиров В.П.* Нужен ли e-learning в России? — URL: <http://rutube.ru/tracks/3093486.html>
- [16] Федеральный закон «Об образовании в РФ» // Российская газета. № 5976, 31 декабря 2012 г. — URL: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>

## LITERATURA

- [1] Vremennye trebovaniya, predjavljaemye k obrazovatel'nym uchrezhdenijam srednego, vysshego i dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya pri provedenii licenzionnoj jekspertizy i proverki ih gotovnosti k realizacii obrazovatel'nyh programm s ispol'zovaniem v polnom ob#eme distancionnyh obrazovatel'nyh tehnologij. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/901891830>
- [2] Kak budet razvivat'sja jelektronnoe obuchenie v Rossii? (iz vystupeniya ministra D.V. Livanova v MJeSI). — URL: <http://www.menobr.ru/news/39819/>
- [3] Konceptija razvitija edinoj informacionnoj obrazovatel'noj sredy v Rossijskoj Federacii (2013). — URL: [http://raec.ru/upload/files/eios\\_conception.pdf](http://raec.ru/upload/files/eios_conception.pdf)
- [4] Konceptija sozdaniya i razvitija Edinoj sistemy DO v Rossii (1995). — URL: <http://de.unicor.ru/science/groundwork/concept.html>
- [5] *Lapchik M., Udalov S., Gajdamak E., Lapchik D., Fedorova G.* Ot korporativnoj komp'juternoj seti k integrirovannoj informacionno-obrazovatel'noj srede // Vyshee obrazovanie v Rossii. — 2008. — № 6. — S. 93—99.
- [6] *Lapchik M.P.* Rossija na puti k Smart-obrazovaniju // Informatika i obrazovanie. — 2013. — № 2. — S. 3—9.
- [7] Ministr obrazovaniya i nauki Andrej Fursenko o distancionnom obrazovanii (iz interv'ju 21 avgusta 2008). — URL: <http://ict.edu.ru/news/study/2181/>
- [8] *Orlova E.R., Koshkina E.N.* Problemy razvitija distancionnogo obuchenija v Rossii // Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost'. — 2013. — № 23. — S. 12—20.
- [9] Pis'mo Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii ot 8 avgusta 2014 g. № AK-2612/05 «O federal'nyh gosudarstvennyh obrazovatel'nyh standartah». — URL: <http://minobrnauki.rf/dokumenty/>
- [10] Porjadok primeneniya organizacijami, osushhestvljajushhimi obrazovatel'nuju dejatel'nost', jelektronnogo obuchenija, distancionnyh obrazovatel'nyh tehnologij pri realizacii obrazovatel'nyh programm (2014). — URL: [http://www.edu.ru/db-minobr/mo/Data/d\\_14/prm2-1.htm](http://www.edu.ru/db-minobr/mo/Data/d_14/prm2-1.htm)

- [11] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii ot 18 dekabrja 2002 g. № 4452 «Ob utverzhdenii Metodiki primenenija distancionnyh obrazovatel'nyh tehnologij (distancionnogo obuchenija) v obrazovatel'nyh uchrezhdenijah vysshego, srednego i dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija Rossijskoj Federacii». — URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc2220p/instrum2221/item2229.html>
- [12] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii ot 6 maja 2005 g. № 137 «Ob ispol'zovanii distancionnyh obrazovatel'nyh tehnologij». — URL: <http://www.rg.ru/2005/08/16/obrazovanie-doc-dok.html>
- [13] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii ot 20 janvarja 2014 g. № 22 «Ob utverzhdenii perechnej professij i special'nostej srednego professional'nogo obrazovanija, realizacija obrazovatel'nyh programm po kotorym ne dopuskaetsja s primeneniem iskljuchitel'no jelektronnogo obuchenija, distancionnyh obrazovatel'nyh tehnologij». — URL: <http://www.rg.ru/2014/02/28/perechen-dok.html>
- [14] Proekt prikaza Minobrnauki Rossii ob utverzhdenii Porjadka primenenija organizacijami, osushhestvljajushhimi obrazovatel'nuju dejatel'nost', jelektronnogo obuchenija, distancionnyh obrazovatel'nyh tehnologij pri realizacii obrazovatel'nyh programm (2013). — URL: <http://minobrnauki.rf/dokumenty/3244>
- [15] *Tihomirov V.P.* Nuzhen li e-learning v Rossii? — URL: <http://rutube.ru/tracks/3093486.html>
- [16] Federal'nyj zakon «Ob obrazovanii v RF» // Rossijskaja gazeta. № 5976, 31 dekabrja 2012 g. — URL: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>

## **ON THE DEVELOPMENT OF REGULATORY FRAMEWORKS FOR DISTANCE EDUCATION IN RUSSIA**

**M.P. Lapchik**

Department of informatics and methodology  
of teaching computer science

Omsk state pedagogical university

*Naberezhnaya Tukhachevskogo, 14, Omsk, Russia, 644099*

The article analyzes the twenty-year period of development of distance learning technologies in Russia in an environment consistent formation of regulatory support, starting with the goals and objectives of the first concept of a unified system of distance education (1995). Discuss the development of the theoretical base and practical foundations for the introduction of distance learning on the basis of information technologies on the background consistently taken by the Ministry of education and science of the Russian Federation document. Issues of identification of trainees, the introduction of specific to e-learning and distance learning technologies types of work performed by teachers. Formulated contemporary task of implementing e-learning technologies in educational organizations.

**Key words:** distance education, e-learning, regulatory support.