

ЭЛЕКТРОННАЯ ИНФОРМАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СРЕДА ВУЗА: ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Болгова В.В.¹, Горбатов С.В.¹

¹ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», Самара, e-mail: bolgova@sseu.ru

В статье рассматриваются проблемы нормативно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе создания и эксплуатации электронной информационно-образовательной среды вуза, решается задача оценки степени влияния норм права на фактическое развитие образовательных отношений. Анализируются проблемы трансформации педагогической доктрины информатизации образования в систему правовых предписаний. Делается вывод о том, что неопределенность и широкая трактовка понятия электронной информационно-образовательной среды, сложившаяся в науке, в системе правового регулирования трансформировалась в источник правовых опасностей. На основе анализа действующих нормативно-правовых актов и судебной практики делается вывод о дефектном правовом регулировании в соответствующей области и нарушении принципов права и государственного контроля. В статье приводятся результаты проведенного авторами программного анализа правовых позиций, сложившихся в процессе применения норм, регламентирующих электронную информационно-образовательную среду вуза. В работе формулируются предложения по изменению подходов к правовому регулированию электронной информационно-образовательной среды. В частности, делается вывод о необходимости исключения требований к наличию и содержанию электронной информационно-образовательной среды вуза из общесистемных требований к качеству образования. Предлагаются меры по повышению эффективности государственного воздействия на соответствующие отношения.

Ключевые слова: образовательная организация, образовательный стандарт, образовательная среда, нормативное регулирование, контроль, качество.

ELECTRONIC INFORMATION AND EDUCATIONAL ENVIRONMENT OF THE UNIVERSITY: PROBLEMS OF LEGAL REGULATIONS

Bolgova V.V.¹, Gorbatov S.V.¹

¹FGBOU VO «Samara State University of Economics», Samara, e-mail: bolgova@sseu.ru

The article discusses the problems of regulatory regulation of relations arising in the process of creating and operating an electronic information and educational environment of a higher education institution, solves the problem of assessing the degree of influence of legal norms on the actual development of educational relations. The problems of the transformation of the pedagogical doctrine of informatization of education into the system of legal prescriptions are analyzed. It is concluded that the uncertainty and the broad interpretation of the concept of electronic information and educational environment that has developed in science, in the system of legal regulation has transformed into a source of legal hazards. Based on the analysis of existing legal acts and judicial practice, it is concluded that there is a flawed legal regulation in the relevant field and a violation of the principles of law and state control. The article presents the results of the program analysis conducted by the authors of the legal positions that emerged in the process of applying the rules governing the electronic information and educational environment of the university. The paper formulates proposals for changing the approaches to the legal regulation of the electronic information and educational environment. In particular, it is concluded that it is necessary to exclude requirements for the presence and content of the electronic information and educational environment of the university from the system-wide requirements for the quality of education. Proposed measures to improve the effectiveness of state influence on the relevant relations.

Keywords: educational organization, educational standard, educational environment, regulatory control, quality.

В 2018 году Высшая школа экономики и Центр стратегических разработок представили экспертный доклад «12 решений для нового образования». Он подготовлен аналитической группой для обсуждения стратегии социально-экономического развития России до 2024 года и с перспективой до 2035 года. Одной из идей доклада является тезис о необходимости модернизации самой основы образовательного процесса и переходе ее в формат свободного рынка онлайн-ресурсов, где государство будет выступать как покупатель

и регулятор. Идеи переноса «центра тяжести» образовательного процесса в цифровой сегмент не новы и восприняты законодателем. Исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании, Закон), соблюдение вузом требований, установленных для электронной информационно-образовательной среды – одно из обязательных требований к качеству образования.

Цель исследования: оценить влияние действующих правовых норм, регламентирующих требования к электронной информационно-образовательной среде вуза на образовательные отношения в целом, дать оценку состояния правового регулирования в этой области, сформулировать предложения по развитию государственного регулирования.

Материал и методы исследования. В ходе исследования применялся метод формально-логического анализа нормативных актов и методика программного исследования судебной практики. В процессе изучения генезиса нормативного регулирования электронной информационно-образовательной среды применялись методы сравнительного правоведения на микроуровне.

Результаты исследования и их обсуждение. Термин «электронная информационно-образовательная среда» достаточно продолжительное время используется исследователями, занимающимися вопросами информатизации образования [1, с. 223]. Создавая действующий Закон об образовании [2], законодатель предпринял попытку сформулировать понятие электронной информационно-образовательной среды, установив, что электронная информационно-образовательная среда включает в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий, соответствующих технологических средств и обеспечивает освоение обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от места нахождения обучающихся (п. 3 ст. 16 Закона об образовании).

Саму попытку, видимо, необходимо одобрить, но задача формулирования легальной дефиниции электронной информационно-образовательной среды выполнена не была. Применяя правила буквального толкования нормы закона, видим, что, во-первых, п. 3 ст. 16 Федерального закона «Об образовании в РФ» определяет не понятие самой электронно-информационно-образовательной среды, а требования к ее составу (*включает в себя...*) и функциональному назначению (*обеспечивает освоение...*). Во-вторых, норма п. 3 ст. 16 – специальная, распространяется лишь на случаи реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. Заметим, каких-либо требований к виду и качеству технологий и технологических средств, «входящих» в электронную информационно-образовательную

среду, законодатель не установил. Не добавляют определенности и подзаконные нормативно-правовые акты. Так, в 2015 году Приказом № 279 Рособrnнадзора от 12 марта утверждена форма Справки о наличии условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды при наличии образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, которую необходимо заполнить соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности. Рособrnнадзор исходит из того, что *условиями функционирования* электронной информационно-образовательной среды являются электронные образовательные ресурсы (электронные курсы, тренажеры, симуляторы, интерактивные учебники, мультимедийные ресурсы, учебные видеоресурсы, др.) и электронные информационные ресурсы (электронно-библиотечные ресурсы и системы; информационно-справочные системы; др.). Указанные ресурсы, по мнению Рособrnнадзора, есть не образующие среду элементы, а лишь условия ее функционирования. Заметим, что поименованные в п. 3 ст. 16 Закона об образовании информационные технологии, телекоммуникационные технологии, технологические средства из требуемых составных элементов (или хотя бы условий функционирования) Рособrnнадзором исключены.

Со значительной степенью условности в качестве норм общего действия, определяющих требований к электронной информационно-образовательной среде вуза, можно рассматривать соответствующие положения федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС). Заметим, что горизонт «определенности требований» в данном случае тоже весьма нечеткий. В первую очередь это связано с тем, что одновременно действует несколько «поколений» ФГОС, нормы которых имеют различное содержание. Проиллюстрируем сказанное на примере ФГОС магистратуры по направлению 44.04.01 Педагогическое образование. Сегодня их два, причем оба являются действующими. Первый принят Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 21 ноября 2014 г. № 1505, второй - Приказом Минобрнауки России от 22.02.2018 № 126.

В стандарте 2014 года устанавливается:

1. Образовательная организация обязана обеспечить в течение всего периода обучения индивидуальный доступ обучающегося к электронной информационно-образовательной среде из любой точки, в которой имеется доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, как на территории организации, так и вне ее.

2. Электронная информационно-образовательная среда организации должна обеспечивать: доступ к учебным планам, рабочим программам дисциплин (модулей), практик, к изданиям электронных библиотечных систем и электронным образовательным

ресурсам, указанным в рабочих программах; фиксацию хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения основной образовательной программы; проведение всех видов занятий, процедур оценки результатов обучения, реализация которых предусмотрена с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; формирование электронного портфолио обучающегося, в том числе сохранение работ обучающегося, рецензий и оценок на эти работы со стороны любых участников образовательного процесса; взаимодействие между участниками образовательного процесса, в том числе синхронное и (или) асинхронное взаимодействие посредством сети Интернет.

В стандарте 2018 года:

1. Образовательным организациям разрешено использовать ресурсы иных организаций для обеспечения условий функционирования электронной информационно-образовательной среды.

2. Требования к электронной информационно-образовательной среде дифференцированы в зависимости от того, использует ли образовательная организация электронное обучение и дистанционные образовательные технологии или нет. Такие «опции» электронной информационно-образовательной среды, как фиксация хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения программы магистратуры; проведение учебных занятий, процедур оценки результатов обучения, реализация которых предусмотрена с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; взаимодействие между участниками образовательного процесса, в том числе синхронное и (или) асинхронное взаимодействие посредством сети Интернет - необходимы, если образовательная организация реализует образовательную программу с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий.

3. В портфолио обучающихся требуется сохранение работ и оценок за эти работы, требование к хранению рецензий исключено.

Не претерпели изменений базовые требования к соответствию функционирования электронной информационно-образовательной среды законодательству Российской Федерации - Федеральному закону от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральному закону от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Из содержания указанных выше нормативно-правовых актов, мы видим, что законодатель под информационно-образовательной средой понимает 1) совокупность

ресурсов и технологий; 2) совокупность ресурсов; 3) средство обеспечения доступа к ресурсам и процессам.

Если в доктрине подобная множественность трактовок – явление нормальное и объяснимое, то в законодательстве - это источник правовых опасностей, связанных с нарушением прав и законных интересов участников образовательных отношений. Так, например, 22 февраля 2017 года Арбитражным судом города Москвы вынесено решение по заявлению Частного учреждения образовательной организации высшего образования «Медицинский университет «Реавиз» (далее – Реавиз) к Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации (далее – Рособрнадзор, ответчик) о признании незаконным заключения по результатам аккредитационной экспертизы, а также Приказа Рособрнадзора от 30.08.2016 года № 1494 об отказе Реавизу в переоформлении свидетельства о государственной аккредитации (дело № А40-185730/17-94-1740). Заявление Реавиза было удовлетворено.

В суде было установлено, что в ходе аккредитационной экспертизы все эксперты, участвующие в процедуре, сделали одинаковый вывод о том, что, по данным доступа к электронной информационно-образовательной среде Реавиза, обнаружено отсутствие фиксации хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения основной образовательной программы; не сформировано электронное портфолио обучающегося, отсутствуют работы обучающегося, рецензии и оценки на эти работы со стороны участников образовательного процесса; не фиксируется взаимодействие между участниками образовательного процесса, в том числе синхронное и (или) асинхронное посредством сети Интернет. Как заявил в судебном заседании представитель Реавиза, в ходе проверки экспертам были предоставлены пароли, обеспечивающие доступ только к части электронной информационно-образовательной среды (не предназначенной для хранения работ обучающихся), других запросов от Рособрнадзора не поступало, а эксперты, не разобравшись в структуре электронной информационно-образовательной среды, не открыв необходимые вкладки, сделали необоснованный вывод о ее несоответствии требованиям законодательства. Суд, как отмечалось выше, согласился с позицией заявителя.

Еще один пример. В деле, рассмотренном Арбитражным судом Хабаровского края 7 августа 2017 года, предметом спора образовательной организации (ЧОУ ВО «Приамурский институт агроэкономики и бизнеса») и Рособрнадзора стал вопрос о том, каким образом должен предоставляться доступ обучающимся к электронной информационно-образовательной среде. Суд установил, что поскольку порядок предоставления доступа законом не нормирован, то образовательная организация вправе определять его самостоятельно.

«Широкие» границы нормативных требований к электронной информационно-образовательной среде, установленные законодателем, по всей видимости, связаны с неким стремлением обеспечить свободу образовательной организации в выборе средств и форм реализации образовательной деятельности, ее право на локальное правотворчество. Не стоит забывать и том, что информационные технологии и технические средства развиваются столь стремительно, что любые попытки создать исчерпывающие перечни могут на практике превратиться в тормоз прогресса. Но вместе с тем нельзя не отметить и непоследовательность законодателя. Не сформулировав четко и однозначно сами требования, он создает механизмы контроля и санкции за их неисполнение. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» одним из принципов государственного и муниципального контроля называет принцип открытости и доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении контроля [3]. А в практике Конституционного суда сформирован принцип правовой определенности, под которым понимается недвусмысленность и согласованность с системой действующего правового регулирования правовых норм [4] (например, Постановление КС РФ от 16.07.2018 № 32-П). Думается, что в ситуации нормативно-правового регулирования отношений по поводу создания и использования электронной информационно-образовательной среды названные принципы нарушаются.

Обычно, сталкиваясь с правовой неопределенностью, специалисты рекомендуют ее устранить. Несовершенство легальной дефиниции преодолевается ее уточнением либо заменой, пробелы устраняются созданием нормы [5, с. 10]. На наш взгляд, в ситуации нормативного определения требований к электронной информационно-образовательной среде вуза мы действительно имеем дело с дефектом правового регулирования [6; 7]. Нам близка трактовка А.И. Пригожина, который подобный дефект описывает следующим образом: правила не сопоставлены с особенностями конкретной среды, на упорядочение которой они направлены, не оценена применимость правил в данных условиях [8, с. 15].

Изначально использование информационных технологий и ресурсов в образовательной деятельности рассматривалось как средство повышения качества образования, условие обеспечения доступности образовательных ресурсов для всех обучающихся, и в первую очередь для тех, кто осваивает образовательную программу в дистанционном режиме [9]. В «экономике образования» развитие и использование информационных технологий рассматривается как конкурентное преимущество

образовательной организации. Но сегодня стимулом к развитию электронной информационно-образовательной среды становится не рынок, а нормативное требование. Создаются ли таким образом условия для добросовестной конкуренции? Не уверены. Слишком много иных факторов делают такую конкуренцию изначально несовершенной. Повышается ли качество образования? Уверены, что нет. Ведь само требование к наличию электронно-образовательной среды и ее наполнению в том виде, в котором оно сформулировано сейчас, вообще не связано с содержанием образовательного продукта.

Выводы. Состояние нормативного регулирования отношений по поводу создания и использования электронной информационно-образовательной среды вуза вполне адекватно описывается категорией «редундантность (избыточность) нормативного регулирования» [10]. Сама избыточность в свою очередь ведет к необоснованным ресурсозатратам на соблюдение правил, а также является источником административного произвола.

Что можно предложить? Представляется, что полезными и эффективными для системы правового регулирования и образовательной деятельности были бы следующие шаги:

1. Исключение требований к электронной информационно-образовательной среде из показателей оценки содержания и качества образования.

2. Создание технологического стандарта электронной информационно-образовательной среды, применение которого образовательными организациями возможно было бы на добровольной основе (по принципам применения норм о техническом регулировании).

3. Создание на базе разработанных стандартов технических средств контроля за электронной информационно-образовательной средой вуза (по аналогии, например, с контролем размещения информации на сайтах образовательных организаций).

4. Стимулирование деятельности вузов по развитию электронной информационно-образовательной среды (например, учет соблюдения вузом стандартов электронной информационно-образовательной среды при проведении конкурса на выделение контрольных цифр приема, при формировании нормативов для расчета размера субсидии на выполнение государственного задания, при проведении конкурсов на предоставление финансирования научных исследований и т.д.).

Список литературы

1. Смирнова А.А. Электронные ресурсы и электронная информационно-образовательная среда вуза // Электронная информационно-образовательная среда вуза: проблемы

формирования, контекстного наполнения и функционирования: IV Всероссийская методическая конференция. под ред. Е.А. Ходыревой. 2015. С. 223-225.

2. Русакова Е.М. Образовательное право в системе российского права // Юридическое образование и наука. 2010. № 3. С. 22-25.

3. Фролов Б.М. Правовой статус органов, осуществляющих административный надзор в сфере образования и науки // Традиции и новации в системе современного российского права: Международная научно-практическая конференция. М., 2013. С. 101-103.

4. Дербышева Е.А. Место принципа правовой определенности в системе принципов российского права // Право и политики. 2017. № 2. С. 29-41.

5. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21-23 сентября 2006 г.). Н. Новгород, 2007. 1456 с.

6. Цыбуляк С.И. Понятие и виды дефектов правового регулирования // Право и политика. 2012. № 7. С. 1237-1246.

7. Понкин И.В. Дефекты нормативно-правового регулирования // Право и образование. 2016. № 7. С. 4-15.

8. Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. М., 2007. 402 с.

9. Каракозов С.Д. Ключевые направления стратегии информатизации российского образования как основа инноваций ИКТ-образования // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации: сборник материалов Международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 28-29 мая 2014 г.). СПб., 2014. С. 39-41.

10. Таева Н.Е. Избыточность правового регулирования в конституционном праве: внушение и внутренние аспекты // Вестник Академии права и управления. 2017. № 1 (46). С. 54-59.