

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Корнеев Андрей Алексеевич

Публично-правовое регулирование цифровой трансформации образования

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Виноградов Вадим Александрович,
доктор юридических наук, профессор

Москва - 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Развитие современного общества перешло на качественно новый этап, который связан с цифровой трансформацией общественных отношений, влекущей за собой постановку новых целей и задач по совершенствованию конституционных государственных институтов, в связи с чем актуальность работы объясняется следующими факторами.

Во-первых, в Российской Федерации приняты и реализуются стратегические документы, непосредственно связанные со становлением информационного общества и его цифровой модернизацией. В отечественную систему правового регулирования введены в оборот и получают правовое наполнение понятия, связанные с регулированием общественных отношений в информационном обществе и влияющие на цифровую модернизацию государства. В развитии государства, его институтов и общества одно из основных мест занимает образование. Образование как фундаментальная сфера государственной и общественной жизни в условиях цифровой трансформации в Российской Федерации обладает высокой значимостью для человеческого потенциала и устойчивого национального развития.

Стратегические изменения, направленные на модернизацию общественного и государственного пространства, опираются на сферу образования как на важнейшее направление цифровой трансформации социальной сферы. Создание и внедрение национальных и федеральных программ, связанных с цифровизацией образовательной среды, стали одним из важнейших государственных приоритетов, отраженных в таких документах как: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹, Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»². Данные документы являются основополагающими в постановке целей и задач для развития цифровой

¹ Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

² Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

трансформации системы российского образования. На сегодняшний день разработан и функционирует Национальный проект «Образование»³ как базовый проектно-стратегический документ рассматриваемой цифровой трансформации российского образования.

Во-вторых, высокий уровень динамики цифровизационных процессов в образовании ставит ряд теоретических и практических вопросов с точки зрения публично-правовых наук, включая науку конституционного права. Подобные вопросы затрагивают право на получение образования на различных уровнях, а также гарантии его реализации. С одной стороны, эти процессы оказывают существенное влияние на развитие и функционирование традиционного образовательного процесса (подвергаются цифровым изменениям большие блоки функционирования образовательной системы), с другой – возникает новая образовательная среда в цифровом формате. Эти процессы не являются взаимоисключающими, а, напротив, – дополняют существующую образовательную модель цифровой составляющей. Приведенные аспекты модернизации образования требуют правового осмысления происходящих процессов.

Чувствительными факторами реализации стратегических изменений через цифровизационные процессы в образовании являются факторы соотношения подобных изменений с действующими конституционными правами граждан на образование и реализацией их гарантий. Особую значимость для правового анализа представляет и модель исследуемых стратегических изменений, которая основывается на проектно-стратегической форме внедрения технологических изменений через принятие законодательных актов и подзаконных правовых актов, издаваемых исполнительной ветвью государственной власти.

В-третьих, учитывая высокий уровень стабильности публично-правовых отношений, требуется обоснованный правовой анализ таких отношений с точки зрения соизмерения действующей конституционной парадигмы в области права

³ Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // СПС «КонсультантПлюс».

на образование как одного из базовых социальных прав человека путем оценки правового баланса традиционной и цифровой образовательных моделей. Цифровая трансформация образования относится к одной из основных национальных целей развития Российской Федерации, в связи с чем обосновывается необходимость публично-правового анализа нормативной базы ее внедрения и реализации.

Наконец, актуальность исследования процессов в образовании на примере исследования правового регулирования цифровой трансформации образования заключается в том, что в отечественной юридической науке на сегодняшний день не предпринималось попыток исследовать аспекты модернизации образования в условиях цифровизационных процессов, затрагивающих непосредственно принципы реализации прав и гарантий в области образования с учетом новейших конституционных изменений⁴ и реализации проектно-стратегических документов.

Цель диссертационного исследования состоит в оценке влияния цифровой трансформации образования как одной из национальных целей развития Российской Федерации на реализацию права на образование и гарантий его получения в условиях формирования информационного общества путем выявления публично-правового содержания исследуемых процессов.

Достижение поставленной цели предполагает постановку и решение следующих **задач**:

- проследить эволюцию правового регулирования сферы образования в период, предшествующий цифровой трансформации образования;
- выявить основы публично-правового регулирования цифровой трансформации образования;
- обозначить актуальные тенденции правового регулирования цифровой трансформации образования;
- проанализировать особенности публично-правового регулирования цифровизации образовательной среды;

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 14 марта 2020 г.

– рассмотреть цифровую образовательную среду в механизме цифровой трансформации образования;

– выявить и сформулировать особенности публично-правовой регламентации права на образование и его гарантий в условиях цифровой трансформации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе публично-правового регулирования цифровой трансформации образования.

Предмет исследования образует совокупность законодательных, подзаконных и проектно-стратегических положений, затрагивающих актуальную регламентацию цифровой трансформации образования в Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации и научные источники по проблематике исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. В отечественной юридической науке в разное время рассматривались и анализировались вопросы, связанные с исследованием права на образование и механизмов его гарантирования, в частности, подобные вопросы исследовали такие ученые, как: Н.Л. Воронцова, Л.Н. Васильева, Е.С. Кананькина, С.А. Кочерга, Ю.А. Кудрявцев, С.А. Машенко, И.Ф. Никитина, В.В. Спасская, О.В. Стульникова, В.М. Сырых, В.И. Шкатулла, Е.С. Чугунова, М.В. Смирнова, О.А. Теплякова, И.В. Тяпкина и другие.

Отдельные вопросы, посвященные праву человека на образование, исследовались такими отечественными правоведами, как: В.В. Бойцова, Л.Д. Воеводин, Д.А. Голованов, Т.В. Гусева, А.Н. Козырин, Ю.А. Тихомиров, Е.В. Слесарева, О.Н. Столбушинская, А.В. Богданов, И.Ф. Никитина, В.В. Рыбакова и другие.

Конституционно-правовые и теоретико-правовые исследования последних лет касаются различных аспектов права на образование. В частности, Г.А. Давтян предпринял попытку конституционно-правового исследования права граждан Российской Федерации на образование (2012); конституционное право на

образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации исследованы в докторской диссертации Т.Н. Матюшевой (2012); А.В. Бондаревский рассматривает комплексно сущность и принципы права на образование (2013); работа С.А. Машенко посвящена сравнительно-правовому исследованию права на высшее образование в России и Германии (2015). Особое внимание анализу исследования образовательного законодательства и его эволюционной трансформации уделялось в монографических исследованиях (включая коллективные) Л.В. Андриченко, В.Л. Баранкова, Б.А. Булаевского, Н.В. Путило, Н.С. Волковой (2015); отдельные аспекты модернизации отечественного образования в условиях развития цифровой экономики отражены в коллективной монографии под редакцией В.А. Вайпан и М.А. Егоровой (2019).

Следует подчеркнуть, что актуальные исследования правового анализа цифровизационной модернизации российского образования практически отсутствуют. В частности, к общеправовым исследованиям цифровых процессов можно отнести: исследование феномена права в цифровой реальности Т.Я. Хабриевой и Н.Н. Черногора (2018), исследование юридической концепции роботизации под редакцией Ю.А. Тихомирова и С.Б. Нанба (2019), теоретико-правовой анализ информационного и цифрового конституционализма в условиях российского правового пространства (И.А. Кравец, 2020). Одним из основополагающих актуальных теоретических исследований в области эволюции прав человека в цифровую эпоху являются труды Э.В. Талапиной.

Отдельные аспекты рассматриваются в диссертационных исследованиях неправового характера, например, исследование И.Н. Теркуловой посвящено цифровой среде как педагогическому условию позитивной социализации обучающихся во франкоговорящих странах (Франция, Канада); исследование трудностей и перспектив цифровой трансформации образования проводится в коллективной монографии под редакцией Я.И. Кузьмина, И.Д. Фрумина (2019).

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные труды ученых в области теории государства и права, конституционного права:

М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н.В. Варламовой, Ю.А. Денисова, В.Д. Зорькина, И.А. Кравца, Э.В. Талапиной, А.В. Полякова, Т.Я. Хабриевой, Л.И. Спиридонова, И.А. Умновой-Конюховой, В.И. Крусса, И.Л. Честнова, В.Е. Чиркина и других.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные правовые методы познания. К общенаучным методам познания следует отнести методы анализа, синтеза, формально-логический и системно-структурный методы; к специальным правовым методам познания: историко-правовой, формально-юридический и другие.

Выбранная методология исследования основывается как на анализе, комментировании и толковании норм законодательства, нормативно-правовых документов, так и на анализе содержания сложившихся общественных отношений, актуальных социальных условий цифровой трансформации образования. В частности, с помощью такого метода, как анализ, выделен ряд понятий в области исследуемых общественных отношений, а именно: цифровая трансформация образования, цифровая образовательная среда, цифровая модернизация российской образовательной среды, информационное общество, информационное пространство, обозначены особенности их публично-правового применения; метод синтеза позволил уточнить указанные понятия, а также соединить различные элементы и государственно-правовые особенности цифровизации образовательной среды.

С помощью историко-правового метода была исследована эволюция права на образование в постсоветский период и последовательно рассмотрены этапы в развитии его публично-правового регулирования; через формально-юридический метод проанализированы нормативные правовые акты, проектно-стратегические документы и иные источники, касающиеся цифровизации образовательной среды и государственно-правовых аспектов ее регулирования.

Научная новизна результатов исследования состоит в том, что впервые комплексно исследованы аспекты цифровой трансформации отечественного образования с позиций публично-правовых (государственно-правовых) наук посредством анализа как нормативных правовых актов, так и проектно-

стратегических документов. На этом основании сформулирована авторская позиция в отношении содержания публично-правового регулирования исследованной сферы; выделены и систематизированы правовые особенности цифровизации образовательной среды; предложена комплексная оценка публично-правового регулирования цифровой трансформации образования.

В рамках исследования впервые проанализирована правовая регламентация механизмов цифровой трансформации образования, направленная на достижение показателей «цифровой зрелости» образования с учетом национальных целей развития Российской Федерации.

Автором выделены актуальные проблемы публично-правовой регламентации права на образование в условиях цифровизации. Впервые на основе комплексного анализа последних изменений норм Конституции Российской Федерации в сфере образования, нормативных правовых актов и проектно-стратегических документов сформулирован и обоснован публично-правовой подход к установлению единых правовых основ в системе образования с учетом цифровизации образовательной среды.

В рамках исследования на примере анализа проблем реализации гарантий бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в условиях цифровизации обоснован вывод о том, что фактором достижения национальной цели развития по цифровой трансформации является интегрированный подход к формированию нормативно-правовой основы, в которой гарантии общедоступности и бесплатности образования будут включать регламентацию их цифрового содержания.

Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:

1. В процессе исследования эволюции права на образование в постсоветский период автором выделено четыре этапа в развитии его публично-правового регулирования:

1) этап становления и реформирования законодательства об образовании в новой конституционно-правовой парадигме (1991–2000 гг.). Данный этап

характеризуется становлением и развитием нового нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере образования, основанного на конституционно закрепленных принципах демократического и правового государства, где высшей ценностью являются человек, его права и свободы;

2) этап коррекционного законодательства (2001–2012 гг.), включивший, с одной стороны, разработку и принятие важных концептуальных документов в части реализации конституционного права на образование и гарантий его получения, но, с другой стороны, не содержащий структурированного единого нормативного подхода модернизации действовавшего законодательства об образовании;

3) модернизационный этап (2012–2018 гг.) развития образовательного законодательства включает в себя принятие нового единого Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (2012), консолидировавшего основополагающие базовые принципы и нормы предыдущих этапов развития отечественного законодательства, реализацию программных положений действовавших стратегических документов об образовании;

4) этап правовой регламентации цифровой трансформации образования (с 2018 г. по н.в.), связанный с инновационными потребностями российского общества в сфере образования, а также с технологическими изменениями в информационном обществе, подразумевающими постепенный переход к цифровому обществу и государству.

2. В исследовании формулируется авторская позиция в отношении публично-правового содержания процессов цифровой трансформации образования, которое, согласно данной позиции, предполагает нормативную регламентацию цифровизации права на образование и гарантий его получения в цифровой среде, гарантий получения образования посредством предоставления государством необходимых цифровых механизмов доступа к цифровым возможностям получения образования в единой образовательной среде. С учетом того, что для формирования в Российской Федерации общества знаний одним из основных показателей достижения национальной цели по цифровой

трансформации образования является создание системы норм ее публично-правовой регламентации, обосновано, что регулирование цифровой трансформации образования подразумевает действия органов государственной власти по формированию правовой базы модернизации образования посредством принятия нормативно-правовых и проектных документов.

3. Публично-правовое регулирование цифровой трансформации образования включает совокупность правовых норм в области модернизации образования в следующих проекциях:

1) обеспечение реализации конституционного права на образование цифровыми средствами в информационном обществе;

2) гарантии реализации конституционно-правовых норм о доступности образования посредством нормативно-правового регулирования способов, средств, механизмов и прав доступа к цифровой образовательной инфраструктуре;

3) установление единых правовых основ системы образования (в том числе непрерывного образования), предусмотренных п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации, в отношении цифрового регулирования в образовании.

4. Анализ правовых актов, регламентирующих процессы цифровизации в Российской Федерации, показал, что в системе действующего правового регулирования данными актами определены понятия, предполагающие развитие информационных и коммуникационных технологий на основе национальных интересов. К их числу относятся: «цифровая трансформация», «информационное общество», «информационно пространство» и «общество знаний». Цифровая трансформация образования является одним из фундаментальных направлений обеспечения национальных интересов, определенных в Стратегии развития информационного общества, и относится к целям формирования пространства, основанного на знаниях.

Установлено, что конституционно-правовым основанием регулирования цифровой трансформации образования выступают:

1) нормы, касающиеся развития человеческого потенциала, где базовой основой для правового регулирования вопросов цифровизации образования становится основополагающая конституционная основа развития человека, его прав и свобод (ст. 2, ст. 18, ст. 19, ст. 29, ст. 43, ст. 44 Конституции РФ);

2) нормы, затрагивающие развитие социального государства, подразумевающие выстраивание системных взаимосвязей права на образование через концепцию социального государства (ст. 7, ч. 2–3 ст. 43, ч. 4 ст. 67.1, ст. 75.1 Конституции РФ);

3) нормы в отношении реализации принципа федерализма, включающие реализацию указанного принципа при формировании общей нормативной регламентации цифровой образовательной среды (ст. 5, п. «е» ст. 71, п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

5. Публично-правовая регламентация права на образование и гарантий его получения включает несколько уровней таких гарантий: конституционный, законодательные гарантии федерального уровня, законодательные гарантии уровня субъектов Федерации (включая конституционный уровень). С учетом установленных Президентом Российской Федерации национальных целей развития информационного общества и стратегических национальных приоритетов обозначенный механизм реализации государственных гарантий в образовательной среде дополняется совокупностью норм в области цифровой трансформации образования.

Установлено, что публично-правовая регламентация права на образование и его гарантий в условиях цифровой трансформации должна быть отражена дополнительными изменениями в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», включая создание общего кластера принципов и задач развития непосредственно в области цифровой трансформации образования, а также формирование системы правовых норм, закрепляющих реализацию таких принципов и задач на территории Российской Федерации в целом с учетом конституционной

дифференциации предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

6. Анализ публично-правовой регламентации цифровой трансформации образования на действующем этапе ее реализации позволил выявить ряд проблем (в том числе: регламентация цифровизации образования подзаконными нормативными актами проектно-стратегического уровня; терминологическая разрозненность понятий и определений; отсутствие четких нормативно-правовых границ разграничения предметов ведения в сфере образования с учетом конституционных изменений). Комплексный подход к решению выявленных правовых проблем предлагается рассматривать по следующим направлениям:

- терминологическая унификация по итогам реализации всех проектов с точки зрения создания единого образовательного пространства в цифровой среде;

- создание единообразного нормативно-правового регулирования цифровизации в рамках единых правовых основ системы образования, включая непрерывное образование;

- формирование гибких нормативно-правовых механизмов регламентации цифровой образовательной среды на всех уровнях образования.

При решении указанных вопросов нормативно-правовое регулирование должно быть направлено на реализацию конституционных принципов и гарантий в образовании. Конституционные изменения, введенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», касающиеся детализации предметов ведения, определяют утверждение единых правовых основ образовательной системы, учитывающих национальные цели развития информационного общества, согласно вышеприведенным направлениям.

7. Реализация правовых гарантий общедоступности образования в условиях его цифровой трансформации включает формирование следующих категорий правовых норм:

1) нормы, регламентирующие механизм цифровой реализации образовательной деятельности и обеспечивающие равные условия и доступ к образованию учащихся, в том числе к платформе цифровой образовательной среды;

2) нормы, обеспечивающие функционирование информационно-коммуникационной образовательной платформы общедошкольного уровня с соответствующей системой допуска к ней на принципе равенства участников образовательных отношений;

3) нормы, регламентирующие информационно-телекоммуникационную и технологическую инфраструктуру цифровизации образования с ее функциональной поддержкой на федеральном уровне;

4) нормы, устанавливающие в соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации единую правовую систему регламентации образования в цифровой среде на базе федеральной цифровой платформы в рамках унифицированных федеральных стандартов.

8. Проанализированные проблемы реализации гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в условиях цифровизации позволяют выделить основные правовые векторы цифровой трансформации исследованных элементов механизма обеспечения таких гарантий:

1) цифровая трансформация образования является неотъемлемым процессом модернизационного государственного развития Российской Федерации, в рамках которого конституционно-правовые механизмы гарантирования прав и свобод человека и гражданина, включая право на образование и гарантии его получения, обладают цифровым измерением;

2) общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в условиях цифровизации как фундаментальные гарантии, неразрывно связанные с конституционно закрепленным в Российской Федерации принципом социального государства,

обладают цифровым измерением, включающим показатели «цифровой зрелости» образовательной среды;

3) конституционные гарантии общедоступности и бесплатности образования в период цифровой трансформации предполагают создание общефедеральной инфраструктуры цифровой образовательной среды, включающей все необходимые элементы ее функционирования, в том числе обеспечение доступа субъектам Российской Федерации к данной инфраструктуре на основании конституционного принципа единых правовых основ образования.

Теоретическая значимость исследования состоит в предложении обоснования понятийного аппарата цифровизации отечественного образования с точки зрения публично-правовых наук. Выделена и обоснована правовая значимость понятий, входящих в публично-правовое регулирование цифровой трансформации образования, определены механизмы реализации права на образование в период цифровой трансформации государственных институтов и информационного общества. Предложенные теоретические обоснования и тезисы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях правовой сферы цифровизационных процессов.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения сформулированных автором предложений по совершенствованию правовых норм и положений проектно-стратегической документации, модернизации отечественного законодательства об образовании в соответствии с требованиями цифрового развития, а также с учетом реализации принятых конституционных положений 2020 года. Результаты исследования могут быть использованы в иной правотворческой и правоприменительной деятельности в Российской Федерации, а также при преподавании дисциплин государственно-правового цикла и иных юридических дисциплин.

Содержащиеся в исследовании предложения в области публично-правового регулирования цифровой трансформации образования можно использовать для создания концептуального подхода к правовому регулированию цифровизации образования в Российской Федерации, в новом законодательном регулировании

механизмов цифровизации образования, правовой регламентации дальнейшего развития образовательной сферы, а также применять в практической профессиональной деятельности государственных органов и должностных лиц.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы при разработке учебных пособий курсов по публично-правовым (государственно-правовым) наукам.

Степень достоверности и апробация результатов исследования

Исследование подготовлено и выполнено на базе департамента публичного права факультета права НИУ «Высшая школа экономики». По теме диссертации (с использованием ее положений и выводов) автором опубликовано 4 научных статьи в журналах из списка журналов, рекомендованных НИУ ВШЭ (список D), общим объемом 2,25 п.л., личный вклад автора диссертации – 2,25 п.л.

Результаты исследования отражены в публикациях автора, выступлениях на научных конференциях (в том числе: международная конференция «Образовательное пространство в информационную эпоху», 2021 (International conference «Education Environment for the Information Age» (EEIA-2021), июнь 2021 г.), использованы в рамках круглых столов, в процессе взаимодействия с профильными комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации (например, при подготовке проекта Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», декабрь 2021 г.), а также в процессе работы автора в Министерстве просвещения Российской Федерации.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; поставлена цель исследования, определены его объект и предмет; сформулированы задачи исследования, описывается теоретическая основа исследования и его методология; раскрыты научная новизна и практическая значимость исследования, указаны формы апробации, теоретическая и практическая значимость полученных исследовательских результатов. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Цифровая трансформация образования как объект публично-правового исследования» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию эволюции правового регулирования сферы образования в постсоветский период, определению публично-правового содержания процессов цифровой трансформации образования в актуальный период модернизации социальной сферы и достижения национальных целей развития Российской Федерации, а также формулированию тенденций правового регулирования цифровой трансформации образования.

В первом параграфе «Эволюция правового регулирования сферы образования в постсоветский период» рассматриваются историко-правовые предпосылки развития правового регулирования сферы образования в обозначенном временном промежутке. Автором проводится исследование нормативно-правовой базы развития правовой регламентации права на образование и механизма его гарантий, последовательно анализируются этапы, предшествующие актуальным правовым процессам действующего периода технологической модернизации образования.

Обосновывается и аргументируется вывод о закономерности правового регулирования цифровизационных процессов в сфере образования. Автором выделяются такие последовательные этапы в развитии правового регулирования образования, как: этап становления и реформирования законодательства об

образовании в новой конституционно-правовой парадигме (1991–2000 гг.); этап коррекционного законодательства (2001–2012 гг.); модернизационный этап (2012–2018 гг.) и этап правовой регламентации цифровой трансформации образования (с 2018 г. по н.в.). В рамках исследования указанных этапов проводится их анализ, а также исследуются документы, повлиявшие на основополагающие направления цифровой модернизации образования.

Особое внимание в параграфе уделяется правовому анализу положений стратегических документов соответствующих периодов, которые определяли цели развития отечественного образования, сформулированные на основе реализации конституционного права на образование и гарантий его реализации.

Автором исследуется значение положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ставших основополагающими для формирования предпосылок модернизации российской образовательной среды в части легализации применения информационных и коммуникационных технологий, необходимых для развития отечественного образования и его инфраструктуры.

Приведенные этапы правового регулирования в сфере образования демонстрируют историко-правовой контекст эволюции правового регулирования цифровой трансформации образования в российской правовой системе. Анализ показал, что комплекс приведенных исторических этапов формирования отечественного правового регулирования с учетом развития информационных технологий и постепенного формирования цифрового общества предрешил действующий этап модернизации образования.

Автором отмечается, что в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁵ образование определено в качестве одного из направлений, по которым разрабатываются соответствующие национальные проекты. Поставленные в Указе задачи на текущий момент имеют нормативную конкретизацию в таких документах, как: Паспорт национального

⁵ Собрание законодательства РФ. 2018. №20. Ст. 2817.

проекта «Образование»; постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 2040 «О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды»⁶; постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1836 «О государственной информационной системе «Современная цифровая образовательная среда»⁷; приказ Минпросвещения России от 2 декабря 2019 г. № 649 «Об утверждении Целевой модели цифровой образовательной среды»⁸. Все вышеперечисленные документы в системной взаимосвязи получили дополнительное развитие в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁹, в котором одной из основных национальных целей развития определена цифровая трансформация, включающая достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе образования.

Автор приходит к выводу, что несмотря на определенные трудности в развитии публично-правовой регламентации сферы образования в исследуемый период, многие из проблем в части становления правового регулирования конституционно установленного права на образование и его гарантий были решены, что позволяет обеспечивать реализацию поставленных задач в рамках достижения национальной цели по цифровой трансформации образования с учетом конституционных требований.

Во втором параграфе «Цифровая трансформация образования: публично-правовое содержание» рассматривается и формулируется понятийный аппарат цифровизации образования. Подчеркивается, что инновационные и технологические изменения практически во всех сферах современного общества во многом опережают их нормативно-правовое регулирование; при этом привносимые технологические модели проникают в социальную сферу гораздо быстрее, чем осознание обществом и государством необходимости каким-либо

⁶ Собрание законодательства РФ. 2020. № 50. Ст. 8240.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2020. № 47. Ст. 7538.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25 декабря 2019 г.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884

образом нормативно их урегулировать. В этой связи образование как одна из наиболее наукоемких отраслей социальной сферы становится ключевой в направлении применения разработанных технологий, и, следовательно, цифровой трансформации.

Автором указывается на особую специфику понятийного аппарата в правовом регулировании цифровой модернизации отечественного образования. Подобная модернизация основывается в исследуемых документах на целях и задачах, связанных в первую очередь с цифровым компонентом, не зафиксированном на текущий период в законодательных актах должным образом. Установлено, что многие термины из исследованных документов не являются однозначными и представлены в системе действующего правового регулирования в качестве проектных. Вместе с тем использованные в таких документах принципы имеют устоявшуюся правовую природу (например, принцип личностно ориентированного образования, принцип свободы преподавания) и неотъемлемо связаны с основами конституционного строя Российской Федерации. Таким образом, с учетом рассмотренных документов стратегического планирования и нормативных правовых актов подчеркивается и обосновывается особенность государственно-правового исследования заявленной проблематики.

Отмечается, что положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы вводят важнейшие правовые термины, которые имеют непосредственное отношение к регламентации процессов цифровой трансформации образования. К числу ключевых, по мнению автора, относятся такие, как: цифровая трансформация, информационное общество, информационное пространство, общество знаний. Приведенные понятия формируют правовую конфигурацию информационного общества, которая базируется на основах конституционного строя Российской Федерации и предполагает ее дальнейшее развитие в иных документах. Подчеркивается, что введение в правовой оборот указанных понятий не всегда предполагает их законодательную детализацию на начальных этапах стратегического целеполагания. Подобная детализация имеет поступательный характер при

реализации тех или иных положений проектов. Стратегическое целеполагание направлено на интенсификацию модернизации общественно значимых социально-экономических отношений, куда включается образовательная среда.

В третьем параграфе «Тенденции правового регулирования цифровой трансформации образования» рассматривается текущее состояние нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере образования и цифровизации образования; исследуются сформировавшиеся направления их правовой регламентации.

Право на образование в информационном обществе получает развитие посредством установления дополнительных механизмов доступа к его реализации в цифровой среде. В этой связи диссертантом сформулировано и обосновано авторское видение тенденций правового регулирования цифровизационных процессов в сфере образования. В качестве основных тенденций выделены такие, как:

1) тенденция концептуального правового регулирования процессов цифровизации в образовании, связанная с реализацией положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы и иных правовых актов, затрагивающих нормативно-правовую регламентацию цифровизации образовательной среды в информационном обществе;

2) тенденция к дополнительному регулированию процессов цифровой трансформации образования: правовое регулирование цифровых процессов в образовании выходит за рамки федерального проекта «Цифровая образовательная среда» и предполагает более широкую правовую регламентацию в образовательном законодательстве;

3) тенденция к смешанной нормативной регламентации терминов и понятий цифровой трансформации образования в системе действующего правового регулирования: особенностью такой регламентации является терминологическая неопределенность в правовом регулировании цифрового механизма доступа к реализации конституционного права на образование.

Рассматривая обозначенные тенденции в совокупности, автор приходит к выводу о том, что в рамках дальнейшей регламентации результатов национальных проектов (включая их составные единицы – федеральные проекты) потребуется дополнительная переработка всей проектной документации для введения единой терминологии в области правового регулирования цифровизации образования. Итогом описанной реализации цифрового наполнения гарантий в сфере образования посредством внедрения информационно-телекоммуникационной инфраструктуры образовательной среды федерального уровня должно стать принятие изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Вторая глава «Механизмы цифровой трансформации образования и их регламентация» посвящена исследованию публично-правовых особенностей регулирования цифровизации образования, включая их анализ на примере юридического оформления цифровой образовательной среды в механизме цифровой трансформации образования.

В первом параграфе «Особенности публично-правового регулирования цифровизации образовательной среды» анализируется специфика правового регулирования цифровой трансформации образования с учетом актуального состояния достижения национальных целей развития Российской Федерации, закрепленных в проектно-стратегических документах. Показано, что в основе такой регламентации лежат положения ст. 2 Конституции Российской Федерации как целеполагающей в развитии любого публично-правового процесса. В первую очередь, по мнению автора, нормы данного конституционного положения реализуются через основные принципы, заложенные в Стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 гг.: обеспечение прав граждан на доступ к информации и обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией.

Совершенствование нормативно-правового регулирования в области цифровой трансформации образования на текущем этапе государственно-правового развития определяется стратегическим целеполаганием.

В исследовании указывается, что в качестве стратегических целей определено создание условий для формирования в Российской Федерации общества знаний и развитие человеческого потенциала. Автором отмечается, что вопросы развития информационного пространства неразрывно связаны с механизмом реализации права на образование, а, следовательно, важнейшей правовой особенностью при регулировании цифровизации образования будет системная взаимосвязь в конституционных нормах, обозначающих положение человека, его права и свободы как высшую ценность (ст. 2 Конституции РФ), социальное государство (ст. 7 Конституции РФ), право на образование (ст. 43 Конституции РФ), право на свободу получения и распространения информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) и установление единых правовых основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования (п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

Таким образом, государственно-правовые особенности регулирования цифровой трансформации образования должны опираться на конституционные нормы по следующим направлениям:

1) развитие человеческого потенциала, где базовой основой для правового регулирования вопросов цифровизации образования становится основополагающая конституционная основа развития человека, его прав и свобод (ст. 2, ст. 18, ст. 19, ст. 29, ст. 43, ст. 44 Конституции РФ);

2) выстраивание системных взаимосвязей права на образование через концепцию социального государства (ст. 7, ч. 2–3 ст. 43, ч. 4 ст. 67.1, ст. 75.1 Конституции РФ);

3) реализация принципа федерализма при формировании общей нормативной регламентации цифровой трансформации образования (ст. 5, п. «е» ст. 71, п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

В контексте исследования автором определяется характер приведенных оснований для применения предложенной модели правовых особенностей цифровизации образовательной среды. Выявлено, что ключевым фактором эволюции права на образование и его гарантий в период развития информационного общества и общества знаний является создание такого

правового механизма, который интегрирует модернизацию образования с информационно-коммуникативной функцией государства. Автор обосновывается вывод о том, что исследуемый процесс правового регулирования цифровой трансформации образования выстраивается на базе норм и принципов, затрагивающих образовательный процесс и включает вопросы обеспечения информационной безопасности, защиты персональных данных, стабильности информационных цифровых платформ.

Во втором параграфе «Публично-правовое регулирование цифровой образовательной среды в механизме цифровой трансформации образования» исследуется каким образом цифровая модернизация образовательной среды влияет на правовые механизмы реализации права на образование. Автор анализируется юридическая регламентация внедрения цифровой образовательной среды в рамках цифровой трансформации образования.

Созданная государством система гарантий в сфере образования в условиях развития информационного общества дополняется гарантиями на информационно-цифровом уровне. По мнению автора, государственная цифровая модернизация предполагает учет существующих информационных угроз и рисков с учетом конституционных гарантий прав личности, безопасности общества и государства; а также ориентацию на принципы информационной открытости и конфиденциальности.

На основании комплексного исследования положений Конституции Российской Федерации, норм федерального законодательства, положений проектно-стратегических документов, а также доктринального анализа действующих государственно-правовых гарантий права на образование формулируется авторская позиция по поводу их реализации в процессе цифровой трансформации образования. Автор приходит к выводу, что государственно-правовое регулирование цифровизационных процессов в образовании в первую очередь направлено на:

1) обеспечение реализации конституционного права на образование цифровыми средствами в информационном обществе;

2) гарантии реализации конституционно-правовых норм о доступности образования посредством нормативно-правового регулирования способов, средств, механизмов и прав доступа к цифровой образовательной инфраструктуре;

3) установление единых правовых основ системы образования (в том числе непрерывного образования), предусмотренных п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации, в отношении цифрового регулирования в образовании.

Таким образом, юридическое оформление цифровой образовательной среды в механизме цифровой трансформации образования является дополнительным элементом в обеспечении действующих гарантий реализации права на образование и доступа к нему с учетом достижения национальных целей развития.

Третья глава «Проблемы публично-правового регулирования права на образование в условиях цифровой трансформации» посвящена анализу нормативно-правового регулирования установления единых правовых основ в системе образования с учетом цифровизации образовательной среды, а также исследованию реализации гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в условиях цифровой трансформации.

В первом параграфе «Нормативное регулирование установления единых правовых основ в системе образования с учетом цифровизации образовательной среды» исследуется как на публично-правовом регулировании цифровой трансформации образования отражается вступление в силу конституционной нормы об установлении единых правовых основ в системе образования Российской Федерации.

Отмечается, что с принятием поправки к Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации было отнесено дополнительное положение, зафиксировавшее новый вектор регулирования образовательной среды, а именно положение п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации,

которое относит к ведению Российской Федерации установление единых правовых основ системы образования, включая непрерывное образование.

Исследуемое правовое регулирование цифровой трансформации образования началось до принятия конституционной поправки, однако, по мнению автора, рассматривать государственную регламентацию цифровизационных процессов в образовании необходимо с учетом введения конституционной нормы о единых правовых основах системы образования. Принцип системного подхода правовой модернизации основывается на учете действующего правового регулирования, включая реализуемые проектно-стратегические документы. Автором обосновывается позиция, согласно которой при создании единых правовых основ системы образования необходимо учитывать положения реализуемых программ стратегического характера в рамках развития информационного общества и цифровой экономики.

Исследование проектно-стратегических документов в области цифровой трансформации образования показывает возможные модели правовой регламентации цифровизационных процессов в образовании в целом. Важным представляется какие именно механизмы внедрения цифровых технологий напрямую затронут соответствующие конституционные права, и как эти права будут регламентированы с точки зрения нового правового регулирования после завершения реализации соответствующих национальных и федеральных проектов. В этой связи следует обратить особое внимание на необходимость решения обозначенных выше проблем по следующим направлениям:

- терминологическая унификация по итогам реализации всех проектов с точки зрения создания единого образовательного пространства в цифровой среде;
- создание единообразного нормативно-правового регулирования цифровизации в рамках единых правовых основ системы образования, включая непрерывное образование;
- формирование гибких нормативно-правовых механизмов регламентации цифровой образовательной среды на всех уровнях образования, что

подразумевает формулирование достаточных дискреционных полномочий субъектов образовательных отношений на принципе академических свобод.

На уровне регламентации правовых основ образования потребуется введение основных понятий в области цифрового содержания образовательного процесса. Автором подчеркивается, что анализ исследованных документов указывает на необходимость дополнительного правового мониторинга достигнутых проектных целей и комплекса мер, реализованных в рамках всех национальных и федеральных проектов, стратегий в области образования. По результатам такого мониторинга должен быть подготовлен проект федерального закона о единых правовых основах сферы образования.

Во втором параграфе «Реализация гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в условиях цифровой трансформации» рассматривается проблематика реализации гарантий права на образование на примере гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования.

По итогам проведенного исследования отмечается реализация постепенного цифрового наполнения данных гарантий посредством внедрения информационно-телекоммуникационной инфраструктуры образовательной среды федерального уровня. В рамках национального проекта «Образование» учитываются и решаются вопросы, связанные с гарантиями общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в условиях цифровизации как на начальном этапе экспериментального проектирования, так и в последующем его развитии в нормативных правовых актах по достижению указанных целей и задач. Как видно из действующих нормативных документов в области финансирования проектов по цифровизации образовательной среды, бюджетные расходы закладываются в предусмотренных проектной документацией масштабах. Обосновывается вывод о том, что регламентация процессов цифровой трансформации образования на постоянной основе вне рамок проектов должна быть отражена законодательно и стать

дополнительным правовым механизмом гарантий реализации права на образование с учетом достижения «цифровой зрелости» сферы образования.

Государственно-правовое регулирование цифровизации образования во многом обеспечивается не только федеральным законодательством об образовании, но также и законодательством, регулирующим различные аспекты информационного права, включая вопросы информационной безопасности, защиты персональных данных и иных сопутствующих цифровизационным процессам сфер. В конституционно-правовой плоскости уточнения предмета федерального ведения данный процесс находит свое отражение в закреплении нормы об отнесении к ведению Российской Федерации единых правовых основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования (п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

Гарантирование общедоступности рассматриваемых уровней образования дополняется цифровым измерением. Автором предлагается рассматривать такое цифровое измерение через призму действующих правовых положений в области цифровой трансформации образования. Как показал анализ указанного регулирования, гарантии общедоступности образования в информационном обществе включают формирование следующих категорий правовых норм:

1) нормы, регламентирующие механизм цифровой реализации образовательной деятельности и обеспечивающие равные условия и доступ к образованию учащихся, в том числе к платформе цифровой образовательной среды;

2) нормы, обеспечивающие функционирование информационно-коммуникационной образовательной платформы общедерального уровня с соответствующей системой допуска к ней на принципе равенства участников образовательных отношений;

3) нормы, регламентирующие информационно-телекоммуникационную и технологическую инфраструктуру цифровой образовательной среды с ее функциональной поддержкой на федеральном уровне;

4) нормы, устанавливающие в соответствии с п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации единую правовую систему регламентации образования в цифровой среде на базе федеральной цифровой платформы.

В **заключении** приведены основные выводы исследования и обобщаются его главные итоги.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

По теме диссертации (с использованием ее положений и выводов) автором опубликовано 4 научные статьи в изданиях из списка журналов, рекомендованных НИУ ВШЭ (список D):

1. *Корнеев А.А.* Конституционно-правовое измерение федерального проекта «Цифровая образовательная среда» // Отечественная и зарубежная педагогика. 2021. № 3 (76). Т.1. С. 80–90.

2. *Корнеев А.А.* Формирование тенденций правового регулирования цифровой образовательной среды как элемента реализации конституционного права на образование // Отечественная и зарубежная педагогика. 2021. № 5 (78). Т.1. С. 43–51.

3. *Корнеев А.А.* Цифровая образовательная среда в условиях цифровой трансформации образования: развитие нормативно-правовой базы // Отечественная и зарубежная педагогика. 2022. № 2 (83). Т.1. С. 175–183.

4. *Корнеев А.А.* Управление цифровой трансформацией образования в контексте реализации конституционных преобразований // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 208–215.