DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-4-82-85

Персонифицированная модель финансирования дополнительного образования детей

МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА КАРПУЧИК, аналитик,
Дирекция образовательных программ в сфере культуры и искусств Департамента культуры города Москвы (107031, Российская Федерация, г. Москва, улица Петровка, 17, стр. 11). E-mail: karpuchik@dopcult.com

Аннотация: В статье рассматривается внедренная в систему дополнительного образования новая модель финансирования – «персонифицированное финансирование», которая на сегодняшний день функционирует в ряде регионов. Несмотря на то, что инструмент является новым, проходит «апробацию», уже можно сделать выводы о результатах внедрения этого инструмента, а также о положительных и отрицательных последствиях, рисках и преимуществах. Автором был рассмотрен алгоритм действия финансового инструмента, выявлены основные аспекты его деятельности по отношению ко всем участникам образовательного процесса: органам исполнительной власти, учреждениям и получателям услуг дополнительного образования. В результате проведенного исследования была выявлена необходимость совершенствования реализуемого метода в ряде аспектов, характеризующих процесс предоставления этих услуг. В частности, было сделано заключение о том, что на данный момент недостаточно проработана методическая и нормативная базы, сопровождающие механизм финансирования. Необходим комплексный подход к решению вопросов в данной сфере, включающий ряд мер, направленных на устранение выявленных проблем. Экспертное сообщество должно обратить внимание на недостатки внедряемого механизма финансирования и разработать предложения по усовершенствованию процесса и его адаптации к современной образовательной системе. На наш взгляд, важным подспорьем должно стать создание единой информационной базы по дополнительному образованию на федеральном уровне. Она может быть своеобразным «навигатором» в системе дополнительного образования. Это позволит сделать процесс более открытым и прозрачным.
Ключевые слова: образовательные услуги, система дополнительного образования, персонифицированная модель финансирования, сертификаты персонифицированного финансирования, нормативно-правовая база, единая информационная система, некоммерческие организации

Статья поступила в редакцию 15 марта 2018 года.

Карпучик М.А. Персонифицированная модель финансирования дополнительного образования детей. *Государственная служба.* 2018. № 4. С. 82–85.

PERSONALIZED MODEL OF FINANCING OF ADDITIONAL EDUCATION FOR CHILDREN

MARIYA A. KARPUCHIK, analyst
Directorate of educational programs in the sphere of culture and arts The Moscow Department of Culture (17, Building 11, Petrovka Street, Moscow, Russian Federation, 107031). E-mail: karpuchik@dopcult.com

Abstract: The article considers the new model of financing introduced into the system of additional education – 'personalized financing' – which is currently operating in a number of regions. Despite the fact that the tool is new and is currently being tested, it is already possible to draw conclusions about the results of implementing this tool, as well as on the positive and negative consequences, risks and benefits. The author examines the algorithm of the financial instrument, reveals the main aspects of its activities in relation to all participants of the educational process: executive authorities, educational institutions and, directly, recipients of supplementary education services. As a result of the study, the need to improve the implemented method in a number of aspects characterizing the process of providing these services was identified. In particular, it was concluded that the methodological and regulatory framework accompanying the funding mechanism has not been sufficiently developed to date. A comprehensive approach is needed to address issues in this area, including a number of measures aimed at eliminating identified problems. The expert community should pay attention to the shortcomings of the implemented financial mechanism and develop proposals for improving the process and its adaptation to the modern educational system. According to the author, the creation of a unified information base on additional education at the federal level should be an important help. It can be a kind of 'navigator' in the system of additional education. This will make the process more open and transparent.
Keywords: educational services, additional education system, personalized financing model, personal finance certificates, regulatory and legal framework, unified information system, non-profit organizations

The article was received on March 15, 2018.

Karpuchik M.A. Personalized model of financing of additional education for children. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. № 4. P. 82–85. In Russian

Введение

Дополнительное образование, являясь гибкой социально-педагогической подсистемой образовательного комплекса, способно предложить потребителю целый ряд услуг. Именно система дополнительного образования через различные их виды помогает формирующейся личности с самого раннего возраста раскрыть свои способности, начать свой путь или в науку, или в какую-либо другую область, определиться с дальнейшим выбором профессии.

Чтобы отвечать современным требованиям, система должна оперативно реагировать на все изменения, происходящие в стране, в мире. В частности, это касается имеющихся на сегодняшний день моделей финансирования, применимых в сфере дополнительного образования [Мякинина, 2017. С. 219–222; Rustiadi, 2015. P. 380–383]. Правительство Российской Федерации уделяет особое внимание социальной сфере, в том числе образованию[1]. Из года в год увеличивается ее финансирование. В федеральном бюджете был введен подраздел «Расходы на дополнительное образование». На конкурсной основе Правительство Российской Федерации предоставляет субсидии негосударственным организациям, которые занимаются внеклассными программами. Реализуется ряд проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства, с участием крупных компаний и корпораций. Программы и проекты, реализуемые в образовательной сфере, являются приоритетными, на них выделяются значительные средства из бюджета. Так, в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 года № 497, была внедрена концепция персонифицированного финансирования дополнительного образования детей.

Основная цель этой программы – создание условий для развития образования в России. Главная задача, которую необходимо решить для ее достижения – обеспечение доступности качественного образования, отвечающего всем стандартам современного инновационного развития России. Внедрение концепции персонифицированного финансирования дополнительного образования детей было обусловлено потребностью в модернизации подходов к системе финансирования дополнительного образования[2].

Таким образом, осуществляется переход от сметного финансирования учреждений к нормативному финансированию программ дополнительного образования (по принципу «деньги следуют за обучающимися»). К важнейшим индикаторам и показателям федеральной целевой программы относится такой показатель, как доля субъектов Российской Федерации, в которых реализуется модель персонифицированного финансирования дополнительного образования детей (в общем количестве субъектов Российской Федерации). Таким образом, задача сводится к тому, чтобы перевести максимальное количество регионов на персонифицированное дополнительное образование детей. Для достижения указанного целевого показателя с 2016 года применяются активные меры (так, модель была внедрена в апробацию в девяти пилотных регионах).

Применение механизма персонифицированного финансирования в современной системе дополнительного образования

Рассмотрим составные части модели персонифицированного финансирования. Оно осуществляется посредством именного сертификата, который предоставляется как в электронном виде, так и на бумажном носителе. Этот документ подтверждает получение государственной (муниципальной) услуги. Уполномоченным органом формируется реестр исполнителей государственной услуги в соответствии с сертификатом. Предварительно уполномоченный орган проводит отбор исполнителей на соответствие их определенным критериям. Определяется перечень потребителей услуг, и после заключения договора о возмещении затрат между государством и исполнителем реализуется государственный заказ.

Таким образом, каждый обучающийся, имеющий право на сертификат, обладает возможностью самостоятельно выбирать образовательную программу из заинтересовавших его предметов. Коммерческие и социально ориентированные некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели или муниципальные учреждения берутся за реализацию программы и поддержку ее финансирования. За каждым получателем услуги закрепляется определенный объем средств и бесплатное персонифицированное обязательство сроком на один год. Оно имеет денежное выражение, может быть представлено в часовом эквиваленте. Для расчета нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ был разработан калькулятор, который находится в свободном доступе в сети «Интернет» (http://doo-norm.appspot.com/). Основными

1 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 1642 (ред. от 22 февраля 2018 года) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»; Паспорт приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей» (утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30 ноября 2016 года № 11).

2 Модернизация системы дополнительного образования: https://dod.regatlas.ru/additional/main

целями внедрения модели персонифицированного финансирования являются:

- повышение доступности дополнительного образования для детей из разных социальных групп;
- повышение уровня мобильности получения услуг дополнительного образования;
- усиление конкуренции между поставщиками услуг;
- улучшение качества предоставляемых услуг;
- повышение уровня прозрачности расходования бюджетных средств, и, как следствие, ослабление коррупции;
- дифференциация и вариативность образовательных программ.

Для негосударственных организаций извлекаемым положительным эффектом из участия в таком проекте является налаживание плодотворного сотрудничества с городскими / региональными властями, которые консультируют относительно оформления необходимой документации, а также оказывают методическое сопровождение, зачисляя в топ-лист образовательных организаций города / региона (реестр поставщиков услуг). Наличие организации в этом списке является индикатором для потенциальных потребителей и говорит о том, что к организации нет нареканий ни в части программ, ни с точки зрения условий обучения.

Начиная с 2016 года, проект был внедрен в пилотном режиме в девяти регионах страны. Перед его стартом был реализован подготовительный комплекс мер, включающий в себя разъяснительную работу среди родителей и педагогического состава образовательных учреждений, крупную информационную кампанию в средствах массовой информации, подготовку нормативной базы. На момент запуска пилотной версии были учтены все потенциальные получатели услуги, имеющие право на персонифицированное финансирование, проинформированы о возможности участия в проекте все потенциальные поставщики услуг дополнительного образования (в том числе социально ориентированные некоммерческие организации и бизнес-структуры). По состоянию на конец декабря 2017 года, сертификаты были выданы 84 555 детям. В апробации приняли участие 515 организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, в том числе 49 негосударственных структур. Тем не менее, всем участникам процесса пришлось столкнуться с рядом проблем, решение которых разрабатывается в настоящее время.

Первые результаты применения механизма персонифицированного финансирования

После внедрения проекта на пилотных территориях был выявлен ряд существенных проблем и несоответствий. Основным препятствием к эффективной его реализации стала неприспособленная к такому проекту нормативно-правовая база. Многоуровневый бюрократизированный процесс получения лицензии на ведение образовательной деятельности создает дополнительные барьеры для входа новых поставщиков на рынок образовательных услуг. Так, им необходимо предоставить готовые программы для сертификации, подготовить необходимую документацию о деятельности организации, кадровом потенциале специалистов, внести информацию о технических средствах и оборудовании. Отсутствует равный доступ социально ориентированных некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей к средствам муниципальных бюджетов. На сегодняшний день не проработана законодательная база, которая обеспечивала бы предоставление субсидий и грантов из муниципального бюджета для поддержки развития материально-технической базы негосударственных образовательных организаций, признанных социально ориентированными некоммерческими структурами.

Основные проблемы, возникшие в результате реализации проекта

Появляется ряд вопросов как со стороны педагогического сообщества, так и от потребителей услуг (детей и их родителей, законных представителей). В частности, у родительского сообщества вызывает опасение, что количество бесплатных муниципальных кружков будет сокращаться, а некоммерческие организации установят за свои услуги стоимость выше базового уровня, после чего родители будут вынуждены оплачивать разницу из собственных средств.

Ставится под сомнение также сумма, выделяемая на каждый сертификат. Ее расчет осуществляется по средним показателям и сводится на общем количестве детей, задействованных исключительно в муниципальной сети организаций. Тех, кто ходит на дорогие дополнительные или узкоспециализированные курсы к частным поставщикам услуг, не учитывают. Прогнозируется, что количество бюджетных мест в муниципальных бесплатных кружках будет сокращено ровно на столько, сколько именных сертификатов выдано на текущий учебный год. Соответственно, существует риск сокращения численности педагогов и снижения уровня их заработных плат.

Другим результатом внедрения проекта персонифицированной модели финансирования дополнительного образования детей может стать значительное сокращение числа детей – получателей услуги. Трудность введения именных сертификатов заключается в следующем: во-первых, ребенку дано право заниматься одновременно в нескольких объединениях; во-вторых, существует опасность подмены сертификата о дополнительном образовании школьной внеурочной деятельностью. В итоге может наблюдаться значительное снижение охвата числа детей. Остаются открытыми вопросы о контроле над реализацией сертификатов, а также об оценке результатов и эффективности функционирования данного способа финансирования.

Учреждения, реализующие услуги дополнительного образования, в рамках проекта столкнулись со следующими проблемами. Во-первых, потребовалось проведение организационных действий, включающих перерасчет муниципального задания, стоимости услуг, реализуемых учреждениями, принятие решения органами законодательной и исполнительной власти и их непосредственного внедрения. Во-вторых, это отсутствие гарантии возврата средств в учреждение и готовности родителей оплачивать разницу в стоимости сертификата, если программа будет дороже заложенной на ученика суммы. В-третьих, возможный отток учащихся из детских школ искусств при условии выбора и активизации одного сертификата персонифицированного финансирования; выбор родителей в пользу популярных направлений (например, английский язык).

Необходим комплексный подход к решению вопросов в данной сфере, включающий ряд мер, направленных на устранение выявленных проблем. Экспертное сообщество должно обратить внимание на недостатки внедряемого механизма финансирования и разработать предложения по усовершенствованию процесса и его адаптации к современной образовательной системе. На наш взгляд, важным подспорьем должно стать создание единой информационной базы по дополнительному образованию на федеральном уровне. Она может быть своеобразным «навигатором» в системе дополнительного образования. Это позволит сделать процесс более открытым и прозрачным.

Заключение

Принцип персонифицированного финансирования дает возможность детям и их родителям свободно выбирать качественные услуги в сфере дополнительного образования. Проект может иметь большое будущее при условии доработки нормативно-правовой базы и повышения эффективности методического сопровождения. В случае принятия вышеуказанных мер реализация проекта приобретет значительные масштабы и станет востребованной в каждом регионе Российской Федерации.

Литература

Мякинина С.Б. Реализация концепции развития дополнительного образования детей в Российской Федерации. *Наука и школа.* 2017. № 5. С. 218–226.

Rustiadi S. Creating better education system, building stronger human capital: a creative industries perspective. *Procedia – Social and Behavioral Sciences.* 2015. Vol. 169. P. 378–386.

References

Myakinina S. B. Implementation of the concept of development of additional education for children in the Russian Federation. In: *Nauka i schkola*. 2017. № 5. P. 218–226. In Russian.

Rustiadi S. Creating better education system, building stronger human capital: a creative industries perspective. In: *Procedia – Social and Behavioral Sciences.* 2015. Vol. 169. P. 378–386. In English.

ЧТО ЧИТАТЬ



Дополнительное образование: менеджмент образовательных услуг/ *под ред. А.П. Панфиловой, П.А. Бавиной. Учебник для бакалавриата. М.: Издательство «Проспект», 2018. 431 с.*

Учебник нового поколения для обучения бакалавров представлен авторским коллективом преподавателей кафедр социального управления и управления образованием и кадрового менеджмента Института экономики и управления, занимающихся подготовкой кадров для системы дополнительного образования и работающих практически в организациях дополнительного образования преподавателями, тренерами, консультантами, научными руководителями. В нем содержатся актуальные инновационные материалы по организации и управлению образовательными услугами в системе дополнительного образования, предполагающие организации и системы нового типа и нового содержания. С этой целью в учебнике представлены краткая теория, кейсы, тренировочные упражнения, деловые и ролевые игры, примеры историй реальной практики, управленческие интернет-задания, вопросы для анализа и размышления, помогающие совершенствовать управленческий опыт. Глоссарий новейших и специальных терминов делают этот учебник максимально приближенным к практике, соответствующим самым современным требованиям и новациям. Учебник предназначен для студентов бакалавриата. Может быть практически использован руководителями, менеджерами по персоналу в организациях, предоставляющих образовательные услуги, а также психологами, консультантами, аспирантами, слушателями Института дополнительного образования и слушателями системы переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров. Соответствует ФГОС ВО 3+.



Дополнительное образование детей. Психолого-педагогическое сопровождение *отв. ред. Л.В. Байбородова. М.: Издательство «Юрайт», 2018. 413 с.*

Учебник посвящен психолого-педагогическому сопровождению детей в дополнительном образовании. В нем рассматриваются общие основы организации данного процесса, индивидуализация образовательной деятельности детей, теоретические основы процессов развития творческих способностей детей, вопросы социально-профессионального самоопределения, а также подробно раскрываются особенности технологии портфолио и вопросы взаимодействия педагогов и родителей учащихся. Данное издание дополнено приложениями, способствующими лучшему усвоению материалов учебника.