Угрозы и перспективы развития конкурентного дополнительного образования в субъектах РФ

10.11.2021 г.

Попов А. А., ФИРО РАНХиГС
Глухов П. П., ФИРО РАНХиГС

В 2020-2021 гг. Научно-исследовательским сектором «Открытое образование» ФИРО РАНХиГС проводился анализ организационно-управленческих, юридических и финансовых механизмов, обеспечивающих на уровне субъектов РФ внедрение Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей. Результаты анализа базируются на экспертно-аналитической работе с 30 субъектами РФ – участниками процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей в 2020–2021 гг.

Выводы

1. Одним из ключевых факторов препятствия модернизации в региональных системах дополнительного образования детей является муниципальный уровень системы и отсутствие полномочий на региональном уровне в полной мере осуществлять координацию. У органов местного самоуправления отсутствует право (полномочия) на предоставление поддержки дополнительного образования детей (в т. ч. финансовой поддержки частных организаций).
2. В настоящее время можно фиксировать неравные условия оказания услуг дополнительного образования для всех исполнителей услуг, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. Отсутствует система обеспечения равных условий доступа всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, к имуществу, необходимому для оказания услуг.

Рекомендации

- Внести изменения в ст. 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части наделения органов местного самоуправления правом (полномочиями) на предоставление поддержки дополнительного образования детей, в том числе финансовое обеспечение предоставления дополнительного образования детей в частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей.
- Внести изменения в Федеральный закон №273 от 29 декабря 2012 года «Об образовании в Российской Федерации»: дополнение части 1 статьи 9 пунктом следующего содержания: «создание условий для предоставления дополнительного образования детей организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в зданиях, являющихся собственностью муниципального района (городского округа); дополнение части 1 статьи 8 пунктом следующего содержания: «обеспечение получения детьми дополнительного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по сертификатам». Также потребуется внести соответствующие изменения в Федеральные законы №131 от 6 октября 2003 года и №184 от 6 октября 1999 года.

Угрозы и перспективы развития конкурентного дополнительного образования в субъектах РФ

Авторы:
Глухов Павел Павлович, научный сотрудник, Научно-исследовательский сектор «Открытое образование», Научно-исследовательский центр социализации и персонализации образования детей, ФИРО, РАНХиГС.
Попов Александр Анатольевич, д.ф.н., заведующий Научно-исследовательским сектором «Открытое образование», Научно-исследовательский центр социализации и персонализации образования детей, ФИРО, РАНХиГС
Предмет по ключевым словам: дополнительное образование, конкуренция, образовательные услуги.
Аннотация: приводятся результаты анализа хода реализации процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей.
Потенциальный бенефициар в органах власти (рекомендация авторов): Министерство Просвещения РФ.
Тема государственного задания 2021 года: Анализ развития конкурентной среды в сфере развития дополнительного образования

Введение

Сегодня сфера дополнительного образования детей (ДОД) в России подвергается интенсивной модернизации. Ключевая цель государственной политики по отношению к ДОД закреплена в национальном проекте «Образование» и выражена в целевом показателе 80% детей в возрасте от 5 до 18 лет должны быть охвачены дополнительным образованием к 2024 году. Для выполнения данного показателя и расширения спектра образовательных услуг была разработана и принята Целевая модель развития региональных систем ДОД, которая в настоящее время внедряется в большинстве субъектов Российской Федерации (РФ). Целевая модель является важной вехой в истории развития этой системы, так как в ней заложен целый комплекс механизмов, направленных на стимулирование конкуренции. Одним из самых дискуссионных элементов модели является введение персонифицированного финансирование дополнительного образования детей (ПФДО), где за счет применения сертификатов частные организации ДОД получают возможность оказывать свои услуги за счёт бюджетных средств. Подобное обстоятельство вызывает опасения и сопротивление со стороны государственных структур, интерпретирующих ПФДО как средство лишения их стабильного финансирования. Сам факт предоставления возможности ребёнку выбора любого поставщика услуг вызывает серьёзное напряжение в

системе ДОД. То, каким образом будут реализованы процессы модернизации на её первых этапах, во многом определит дальнейшие траектории развития рынка дополнительного и неформального образования детей.

В настоящее время дополнительное образование представляется как достаточно свободный рынок, не имеющий жёстких стандартов и открывающий простор для педагогического творчества. Но сопротивление государственных организаций провоцирует возникновение негативных тенденций, ориентирующих ДОД на модель более жёсткого надзора и контроля с целью искусственного ограничения доступа частных агентов к бюджетным средствам.

Тенденции и перспективы проекта модернизации региональных систем ДОД

Опыт проведения модернизации ДОД на региональном уровне пока приводит к развитию механизмов инспекции посредством создания дополнительных барьеров.

Для региональных систем дополнительного образования детей ведущим проблемным вопросом остаётся решение задачи по обеспечению 80%-го охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет. В данном контексте система ПФДО видится как крайне необходимая для достижения показателей и закрепления финансовых гарантий детям и их персонифицированного учета. Но внедрение данной системы требует более тщательной координации со стороны Минпросвещения России, а также внесения изменений и дополнений в законодательные и нормативные правовые акты РФ.

Сам факт обеспечения доступа частного сектора к государственным средствам не приводит к увеличению охвата и росту качества образовательных программ. Система ПФДО делает дополнительное образование более удобным для «традиционных» пользователей системы, но не вовлекает новые целевые группы детей (детей, находящихся в тяжелой жизненной ситуации (ТЖС), детей, из семей, находящихся в социально опасном положении (СОП), детей мигрантов, детей из малообеспеченных семей).

С одной стороны, у государственных организаций на муниципальном уровне появилась боязнь конкуренции с частным сектором. Разделение сертификата на два типа (сертификат учёта и сертификат финансирования) позволяет его использовать муниципальными организациями для фальсификации данных по учету детей и занесению их данных в региональные навигаторы. При этом отсутствует должный контроль со стороны органов местного самоуправления по следующим причинам:

– боязнь ухудшения социальной ситуации в педагогическом сообществе, в том числе по достижению показателя по уровню зарплаты педагогов ДОД;

– низкий уровень квалификации (профессионализма) муниципальных служащих, курирующих ДОД;

– отсутствие полномочий по контролю со стороны региональных органов управления образованием;

– длительное использование для расчёта показателей по охвату статистических данных (формы 1-ДОП, 5-ФК, 1-ДШИ/ДМШ), завышаемых организациями ДОД.

Дополнительное образование детей в России по существу является муниципальным, поэтому проблемы данного уровня часто выступают в качестве ключевых. Это обусловлено тем, что региональные органы исполнительной власти и региональные модельные центры не имеют достаточных оснований для реализации собственных полномочий на муниципальном уровне. Целевая модель декларирует, что данные организационно-управленческие единицы на региональном уровне должны обеспечивать координацию деятельности по внедрению механизмов Целевой модели и, в том числе, ПФДО. Но персонифицированное финансирование, кроме как в Целевой модели, утверждённой приказом Минпросвещения, более нигде в законодательстве РФ не закреплено. Кроме того, органы местного самоуправления объясняют свою пассивность тем, что дополнительное образование детей не гарантировано Конституцией РФ. Это также является причиной «остаточного» финансирования данной сферы на муниципальном уровне.

Финансовое наполнение ПФДО строится на усреднённой стоимости реализации программ ДОД в государственном/муниципальном секторах системы образования. Расчёты полной стоимости программ ДОД отсутствуют. Предыдущие и действующие СанПиН (Постановление Главного санитарного врача № 28 от 28.09.2020 (и гигиенические нормативы и требования (Постановление Главного санитарного врача № 2 от 28.01.2021 (раздел 6)) не содержат норм по максимальной нагрузке (дневной или недельной) для освоения программ дополнительного образования для разных возрастов детей. Это приводит к тому, что нормативно рассчитать количество часов дополнительного образования на одного ребёнка невозможно. Родители, как правило, сильно перегружают ребёнка, записывая его на о программы ДОД (от 35 до 57 часов в неделю с учётом занятости в школе). Отсутствует и общее понимание того, как рассчитывается стоимость программы с учётом сопутствующих расходов, которые несёт организация при ее реализации. Во многих регионах номинал сертификата рассчитывается лишь с учётом оплаты труда педагога, что противоречит стоимости программ в частном секторе, где организации за собственный счёт покрывают сопутствующие расходы. Стоимость программ ДОД в частном секторе в 2 и 3 раза превышает стоимость программ-аналогов, реализуемых государственными/муниципальными организациями. Это приводит к ограничению равного доступа поставщиков образовательных услуг к бюджетным средствам, распределяемым на основе механизма ПФДО.

У органов местного самоуправления отсутствует полномочия на поддержку ДОД, в том числе право на финансовое обеспечение предоставления дополнительного образования детей в частных организациях. В настоящее время в соответствии с Федеральными законами № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 273-ФЗ от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям (вопросам местного значения) муниципальных районов (городских округов) относится организация предоставления дополнительного образования детей только в муниципальных образовательных организациях. Стандартом развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 17.04.2019 № 768-р, рынок услуг дополнительного образования включен в перечень товарных рынков для развития конкуренции, при этом право на оказание господдержки закреплено только за органами власти субъектов РФ. Это существенно затрудняет работу как по реализации упомянутого стандарта, так и по достижению основного показателя национального проекта «Образование» «Доля детей, охваченных дополнительным образованием», учитывающего охват детей в организациях разных типов, вне зависимости от формы собственности.

Возможное решение данной проблемы может быть осуществлено через внесение изменений в ст. 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации» в части наделения органов местного самоуправления правом (полномочиями) на предоставление поддержки дополнительного образования детей, в том числе права на финансовое обеспечение предоставления дополнительного образования детей в частных организациях ДОД.

В настоящее время можно фиксировать неравные условия предоставления дополнительного образования для всех поставщиков услуг, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. Установление единых нормативов бюджетного финансирования для всех организаций, в том числе с использованием ПФДО, не является достаточным условием обеспечения равных условий для муниципальных/ государственных организаций ДОД, имеющих в оперативном управлении необходимый для оказания услуг имущественный комплекс, и частных организаций и индивидуальных предпринимателей, которым приходится затрачивать большие средства на приобретение/аренду необходимого имущества.

В целях выравнивания условий оказания услуг дополнительного образования, создания позитивной конкурентной среды, дополнительно к внедрению ПФДО должна

быть выстроена система обеспечения равных условий доступа всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, к имуществу, необходимому для оказания услуг.

Реализация предлагаемого решения потребует внесения изменений в федеральное законодательство. В Федеральный закон №273 от 29 декабря 2012 года «Об образовании в Российской Федерации»:

–дополнение части 1 статьи 9 пунктом следующего содержания: «создание условий для предоставления дополнительного образования детей организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в зданиях, являющихся собственностью муниципального района (городского округа);

–дополнение части 1 статьи 8 пунктом следующего содержания: «обеспечение получения детьми дополнительного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по сертификатам».

Также потребуется внести соответствующие изменения в Федеральные законы №131 от 6 октября 2003 года и №184 от 6 октября 1999 года.