

СЕРТИФИКАТ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПЕРВЫЙ ОПЫТ

Эксперты Института образования НИУ Высшая школа экономики рассказывают о проблемах первого этапа пилотного проекта по введению персонифицированного финансирования в систему дополнительного образования детей в девяти регионах России.

В этом году исполнилось пять лет Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». Перед страной была поставлена цель: к 2020 году вовлечь 70-75% детей и подростков от 5 до 18 лет в занятия по программам дополнительного образования.

В 2012 году Президент России Владимир Путин отметил: «Кружки и секции сегодня посещает только половина школьников, и только четверть – бесплатно».

О том, как создать более гибкую и совершенную систему дополнительного образования, сочетающую интересы семей и приоритеты государства, говорится в Концепции развития дополнительного образования детей, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации 4 сентября 2014 года.

Инструментом ресурсного обеспечения и управления реализацией Концепции стала Федеральная целевая программа развития образования (ФЦПРО), впервые в истории страны включившая отдельную задачу по развитию дополнительного образования.

ПОЧТИ ПОЛОВИНА СЕМЕЙ НЕ ХОТЕЛА БЫ ПЛАТИТЬ ЗА ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В 2017 году, по данным Росстата, 13,5 млн. детей (или примерно 67,7%) российских детей и подростков от 5 до 18 лет осваивали разнообразные программы дополнительного образования.

Однако для многих детей выбор внешкольных занятий ограничен. Чаще всего он зависит от места, где живет семья, а нередко - от ее финансовых возможностей.

Сельские дети и подростки чаще всего осваивают программы дополнительного образования в стенах своей общеобразовательной школы. Но иногда их родителям приходится платить даже за эти занятия.

«Мониторинг экономики образования 2017 года показал, что 69% процентов российских семей в той или иной форме (плата за занятия, расходы на костюмы и инвентарь, добровольные взносы) платят за дополнительное образование своих детей вне школы и 29% - в школе», - говорит директор Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ ВШЭ Сергей Геннадьевич Косарецкий.

Чтобы семьи смогли выбрать и получить за бюджетный счет самую, с их точки зрения, полезную и интересную программу для своих детей, в регионах был запущен пилотный проект по персонифицированному финансированию дополнительного образования.

ПЕРВЫЕ 200 СЕРТИФИКАТОВ

Принцип персонифицированного финансирования дополнительного образования детей и задача реализации соответствующей модели впервые были заявлены в Концепции развития дополнительного образования. Поддержка их реализации предусмотрена мероприятием 3.2 «Формирование современных управленческих и организационно-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей» ФЦПРО на 2016-2020 годы, а также утвержденным в 2016 году приоритетным проектом «Доступное дополнительное образование для детей».

В 2016 и 2017 годах был проведен конкурс субъектов Российской Федерации для отбора пилотов.

По результатам конкурса пилотный проект разворачивается в 9 регионах: Республиках Саха (Якутия) и Бурятия, в Республике Татарстан, в Ханты-Мансийском автономном округе, в Вологодской, Тульской, Астраханской, Тюменской областях и в Пермском крае.

«Новые финансовые механизмы в системе дополнительного образования создаются для решения нескольких задач, - объясняет директор Центра государственного сектора экономики НИУ ВШЭ, профессор НИУ ВШЭ Татьяна Всеволодовна Абанкина. - Они должны ориентироваться на результаты, привлечь разнообразных поставщиков образовательных услуг и поддерживать баланс интересов. С одной стороны, – поддержать реализацию важных для государства программ технической и научно-исследовательской направленности (которые требуют современного оборудования и зачастую дороги для семей). С другой – обеспечить семьям доступность самых разнообразных программ дополнительного образования. В том числе - тех, которые традиционно выбирают родители. Это - спорт, искусство, иностранные языки».

Каждый субъект Российской Федерации утвердил свою «дорожную карту» по реализации пилотного проекта.

Регионы просчитали базовые нормативы по шести направленностям общеразвивающих программ дополнительного образования: технической, естественнонаучной, спортивной, художественной, туристско-краеведческой и социально-педагогической.

Руководители образования Тульской области, запуская пилотный проект, обнаружили, что только 19% детей и подростков с ОВЗ занимаются по программам дополнительного образования.

Для особых детей надо создавать особые условия. А это требует от региональных властей особых затрат.

В Республике Саха (Якутия) на 2017 год утвердили стоимость программы дополнительного образования для детей и подростков с ОВЗ - 30 тысяч рублей в год.

Это - на десять тысяч больше, чем стоимость тех же занятий для среднестатистического школьника.

«Традиционная система финансирования дополнительного образования из средств бюджета включает только государственные (муниципальные) учреждения. Финансируются услуги, определенные учредителем в задании (но по факту чаще всего, предложенные самим учреждением). Набор и качество этих услуг может не совпадать с ожиданиями семей и интересами детей, - объясняет Сергей Косарецкий. - Раньше бывало так: ребенок интересуется программированием или туризмом, но не может осуществить свою мечту, потому что в его школе действует только спортивная секция и кружок шахмат или макраме. В соседнем государственном Дворце творчества или в негосударственном развивающем Центре есть нужные программы, но они - платные, а у родителей нет денег. Механизм персонифицированного финансирования даст им возможность бесплатно отправить детей в кружки и секции по собственному выбору. За семьями будут персонально закреплены бюджетные средства, которые они смогут потратить на интересующие их программы дополнительного образования для своего ребенка».

Эксперимент проходит на основе софинансирования: регионы должны вложить в него собственные средства.

Так, в Республике Саха (Якутия) на пилотный проект планируется выделить 33 миллиона рублей. В 2016-2017 годах только город Якутск получил на него пять миллионов рублей.

Проект разворачивается в регионах в разном масштабе.

Семьи из Ханты-Мансийского автономного округа, начавшего работу в 2016 году, уже получили 200 первых сертификатов на дополнительное образование. В Республике Бурятия разработана нормативная база.

БУМАЖНЫЙ ИЛИ ЭЛЕКТРОННЫЙ?

«Когда мы говорим о сертификатах, речь идет не о конкретном документе, а о праве семей. Финансовые средства не попадают в руки потребителей, - объясняет Татьяна

Абанкина. - Вместе с сертификатом родители получают право на выбор услуги дополнительного образования. Бюджетные средства перечисляются государственной или негосударственной организации или индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательную программу».

В Якутии семьям выдается сертификат на бумажном носителе.

«Сертификат дополнительного образования – именной документ, предоставляемый обучающемуся, устанавливающий право законных представителей обучающегося (родителей, усыновителей, опекунов или попечителей) на оплату услуг дополнительного образования, - говорится в документах, разработанных в Республике Саха (Якутия).

В бланке должны быть указаны: регистрационный номер (десять цифр), срок действия, дата выдачи, фамилия, имя и отчество ребенка, стоимость сертификата цифрами и прописью, наименование направлений, на которых он реализуется (не обязательно это одна программа), название поставщика образовательных услуг (например, «Дворец детского творчества»).

Обязательны: подпись начальника управления образования Окружной администрации города Якутска, должность и подпись чиновника, выдавшего сертификат, подпись (с расшифровкой) родителей ученика.

Разработана и форма «отчет о реализации сертификата»: в нее вносятся сведения о занятиях, которые посетил участник эксперимента.

Все делается на бумаге, хотя выбирать программы дополнительного образования семья может и на сайте.

В Ханты-Мансийском автономном округе заявление на получение сертификата родители должны подать в письменном виде. К нему следует приложить свидетельство о рождении ребенка и свои документы.

Потом семья должна дать согласие на обработку персональных данных.

Родители детей с ОВЗ, которым необходимы особые условия в кружках или секциях, прикладывают заключение психолого-медико-педагогической комиссии.

Дворец детского творчества или Центр развития, который реализует понравившуюся родителям программу (в документах он называется «поставщиком услуг»), издает приказ о зачислении ребенка. Управление образования выписывает сертификат. Персональные данные ученика вносятся в реестр. Поставщик услуг передает сертификат родителям и заключает с ними договор об обучении.

А в Астраханской области для удобства родителей и детей создается единая информационная автоматизированная система персонифицированного учета.

Для каждого ученика и его родителей в ней предусмотрен личный кабинет.

В нем родители находят: номер сертификата своего ребенка, расписание его занятий, домашние задания (если они есть), сведения о его успехах. Там же они смогут узнать, были ли сегодня сын или дочь на занятиях в кружке или в секции.

Преподаватель через свой личный кабинет должен поставить метку о посещении. После того, как родители подтверждают, что их ребенок действительно был на занятии (на подтверждение полагается еще три дня), со счета, связанного с сертификатом, списывается оплата за занятие. Семьи могут увидеть, что сумма, лежащая на сертификате, уменьшается.

Так будет продолжаться, пока сумма на сертификате не обнулится.

Если ребенок болел и пропустил занятие в кружке, семья должна сделать отметку об этом в журнале учета посещаемости, который открывается в личном кабинете.

Оператор управления информационной системой в течение двух дней проверят, приложены ли документы об уважительной причине, по которой ребенок пропустил занятие.

В этом случае стоимость пропущенного занятия не списывается со счета.

СКОЛЬКО СТОИТ СЕРТИФИКАТ?

Каждый участник эксперимента определил «вес» регионального сертификата в 2017 году.

Власти Астраханской области решили, что сертификат – это право ребенка посещать за бюджетный счет два кружка или две общеразвивающие программы дополнительного образования.

Узнав о выборе семей, муниципальные власти могут скорректировать свой бюджет на дополнительное образование.

«Финансовый год не совпадает с учебным, - подчеркивает Татьяна Абанкина, - поэтому в начале семьи выбирали программы за счет средств текущего бюджета, а затем корректировка проводится за счет средств бюджета будущего года».

В других субъектах Российской Федерации установили, что сертификат участника пилотного проекта 2017 года будет стоить 18, 20 или 30 тысяч рублей.

По региональным понятиям, это значительные средства: их хватит даже на то, чтобы оплатить достаточно дорогие предпрофессиональные программы искусства или спорта.

В законе о бюджете, принятом в Ханты-Мансийском автономном округе, за каждым ребенком закрепили норматив бюджетного обеспечения по программам дополнительного образования.

Выделенной суммы, как свидетельствуют эксперты, достаточно для того, чтобы школьник посещал одновременно несколько программ (например, спортивную секцию и кружок по интересам).

Выбрать программу на сайте мало, надо еще проверить и подтвердить свой выбор. Для этого детям и родителям дается определенный срок. Это - два или четыре предварительных занятия по выбранной программе в течение одной-двух недель.

Если семья подтверждает: «Хочу эту программу!» (не важно, какую: спорт, шахматы, макраме, робототехнику), поменять ее в текущем году уже нельзя.

Это можно будет сделать только на следующий год.

Эксперты предупреждают, что ситуация выбора увеличивает нагрузку на работу кружков, секций, Дворцов детского творчества.

Педагогам и руководителям придется изменять спланированные занятия, иначе распределить нагрузку, иначе выстраивать менеджмент...

Однако эти затруднения окупаются более высокими результатами.

В регионах, где введено нормативно-подушевое финансирование дополнительного образования, педагоги дополнительного образования получают зарплату из расчета «человеко-час».

У детей появляется дополнительная мотивация, отсеиваются из кружков и секций, а педагоги смогут получать более высокую зарплату.

«Новая система способствует повышению заинтересованности! - считают эксперты. - Более того: она меняет отношение семей к дополнительному образованию. Родители начинают относиться к занятиям своего ребенка с большей ответственностью. Раньше они ворчали: сначала сделай школьные уроки, а потом пойдешь заниматься своим футболом. Не удивительно, что у школьников быстро пропадал интерес к кружку или секции, они начинали искать что-то другое. Но сейчас родители следят не только за тем, как дети посещают школьные занятия, но и за тем, как они занимаются в кружках. Это важно: ведь программы дополнительного образования не обязательны для посещения. Для них важна мотивация детей».

Еще один важный шаг, который должны сделать участники эксперимента - составить два принципиально новых реестра.

Первый - реестр региональных поставщиков услуг дополнительного образования, включая лицензированных индивидуальных предпринимателей.

Второй - реестр всех программ дополнительного образования, реализуемых на территории этого субъекта Российской Федерации.

«Проводя мониторинг пилотного проекта, мы обнаружили, что некоторые участники эксперимента по персонализированному финансированию не включили в реестр популярные программы дополнительного образования, на которые существует конкурс и за которые родители готовы платить деньги, - отмечает Татьяна Абанкина. - Зато в реестре

оказывались программы, которые мало востребованы семьями. Иногда в муниципалитетах ограничивались только программами технической направленности или связанными с робототехникой, хотя в реестре должны быть представлены все шесть направлений дополнительного образования и все программы, реализуемые учреждениями дополнительного образования, негосударственными и некоммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями в регионе. Только такой реестр поможет семьям сделать выбор».

Кстати, общеобразовательная школа тоже может подать заявку на включение в реестр поставщиков услуг дополнительного образования. Так уже поступили многие школы, которые хорошо оснащены оборудованием для спортивных занятий или музыкальными инструментами.

Это позволяет им реализовывать программы дополнительного образования, которые нравятся родителям и детям.

ПРЕПЯТСТВИЕ: КАК ПЕРЕЧИСЛИТЬ БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА НКО?

Что препятствует реализации пилотного проекта в регионах?

«Проблема в том, что финансирование из бюджета по-прежнему распределяется по учреждениям, - объясняет Татьяна Абанкина. – В бюджетной политике образовательная программа как таковая не наделена статусом. Ее просто не существует. Поэтому сегодня трудно напрямую направить бюджетные деньги муниципалитета индивидуальным и негосударственным предпринимателям, реализующим программы дополнительного образования. По закону бюджетные средства могут идти только учреждениям подведомственной сети. Закон допускает возможность перечисления бюджетных средств НКО, но – только через организацию-оператора, которым является модельный центр».

Финансы идут в дополнительное образование в соответствии со статьей 78.1 Бюджетного Кодекса: «В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества».

Чтобы превратить негосударственных участников и даже индивидуальных предпринимателей в полноценных участников на рынке услуг дополнительного образования, в регионах уже отработывают модель организации-оператора (модельного центра или ресурсного центра).

Этот центр будет получать бюджетные средства и распределять их поставщикам программ дополнительного образования: в том числе, негосударственным Центрам детского творчества, социально ориентированным НКО и даже индивидуальным предпринимателям.

Сегодня в субъектах Российской Федерации появились негосударственные организации, которые имеют лицензию на образовательную деятельность, могут претендовать на включение в реестр поставщиков программ и на бюджетное финансирование и предлагают родителям и детям современные и увлекательные программы дополнительного образования.

Некоторые из них приняли активное участие в эксперименте по персонализированному финансированию.

В Республике Саха (Якутия) участников с негосударственным статусом – пять, в Пермском крае – два (в том числе - автономная некоммерческая организация «Пермский центр развития робототехники»).

Большинство из них реализуют современные и актуальные программы технической и естественнонаучной направленности.

До сих пор родителям приходилось вносить плату за эти программы (робототехника, 3D моделирование), и они были не по карману многим семьям.

По данным мониторинга экономики НИУ ВШЭ, еще в 2015 году в кружки научно-технической направленности записывались лишь 6% детей.

Когда семьи убедятся, что заниматься робототехникой или 3D моделированием теперь можно за счет бюджета, они охотно отведут своих детей в эти кружки.

Сегодня в Ханты-Мансийском автономном округе программы технической и естественнонаучной направленности посещают 11,8% детей, в Республике Саха (Якутия) - 11,9%, в Вологодской области – около 20%.

«Следует помнить, что занятия детей не должны ограничиваться программами дополнительного образования на территории того муниципалитета, где живут семьи, - напоминает Татьяна Абанкина. – Главное – чтобы семьям была предоставлена возможность делать выбор.

Мобильность детей можно обеспечить на основе межмуниципальных соглашений, используя возможности 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

СЕРТИФИКАТОВ НЕ ХВАТИТ НА ВСЕХ?

В идеале, не менее 10% процентов детей и подростков от 5 до 18 лет в каждом регионе-участнике должны получить сертификаты дополнительного образования.

В 2017 году желающих участвовать в эксперименте было больше, чем позволяют условия пилотного проекта.

В Республике Саха (Якутия) предупреждают, что сертификаты могут одновременно получить не более 5000 детей.

Во всяком случае, во время эксперимента.

«Получить и использовать сертификат можно, если образовательная программа включена в реестр образовательных программ, - объясняют родителям в Ханты-Мансийском автономном округе, - если на нее открыто зачисление, между поставщиком образовательных услуг и организацией, осуществляющей финансовое обеспечение сертификата...заключен договор об оплате услуг дополнительного образования, направленность образовательной программы предусмотрена региональной (муниципальной) программой персонифицированного финансирования, остаток средств на сертификате больше нуля...».

В Астраханской области пилотный проект разворачивается в трех муниципальных районах, в Вологодской области – в двух.

В Тульской области в нем участвуют 5% округов и больше четверти детей и подростков, вовлеченных в программы дополнительного образования.

Но это – только начало. В 2018 году к проекту присоединится еще одна группа регионов.

БУДУЩЕЕ ПРОЕКТА

Сможет ли пилотный проект персонифицированного финансирования в дополнительном образовании распространиться на всю страну?

«Федеральный закон «О государственном социальном заказе», проект которого сейчас обсуждается, вводит понятие персонифицированного финансирования и расширяет механизмы бюджетного финансирования, - говорит Татьяна Абанкина. - По сравнению со статьей 78. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая позволяет выделять деньги учреждениям, этот законопроект создает более широкую сферу распределения государственных средств, включая индивидуальных предпринимателей. Этот закон будет очень важен для того, чтобы проект персонифицированного финансирования стал общей практикой в системе дополнительного образования».

В конце 2016 года утвержден приоритетный проект «Доступное дополнительное образование для детей», он вошел в список шести национальных проектов в сфере образования, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Проект, наряду с персонифицированным финансированием, предусматривает создание во всех субъектах

российского образования модельных центров дополнительного образования детей, центров по работе с одаренными детьми, навигатора программ дополнительного образования детей.

Развитие дополнительного образования детей остается приоритетом для страны на ближайшие годы.