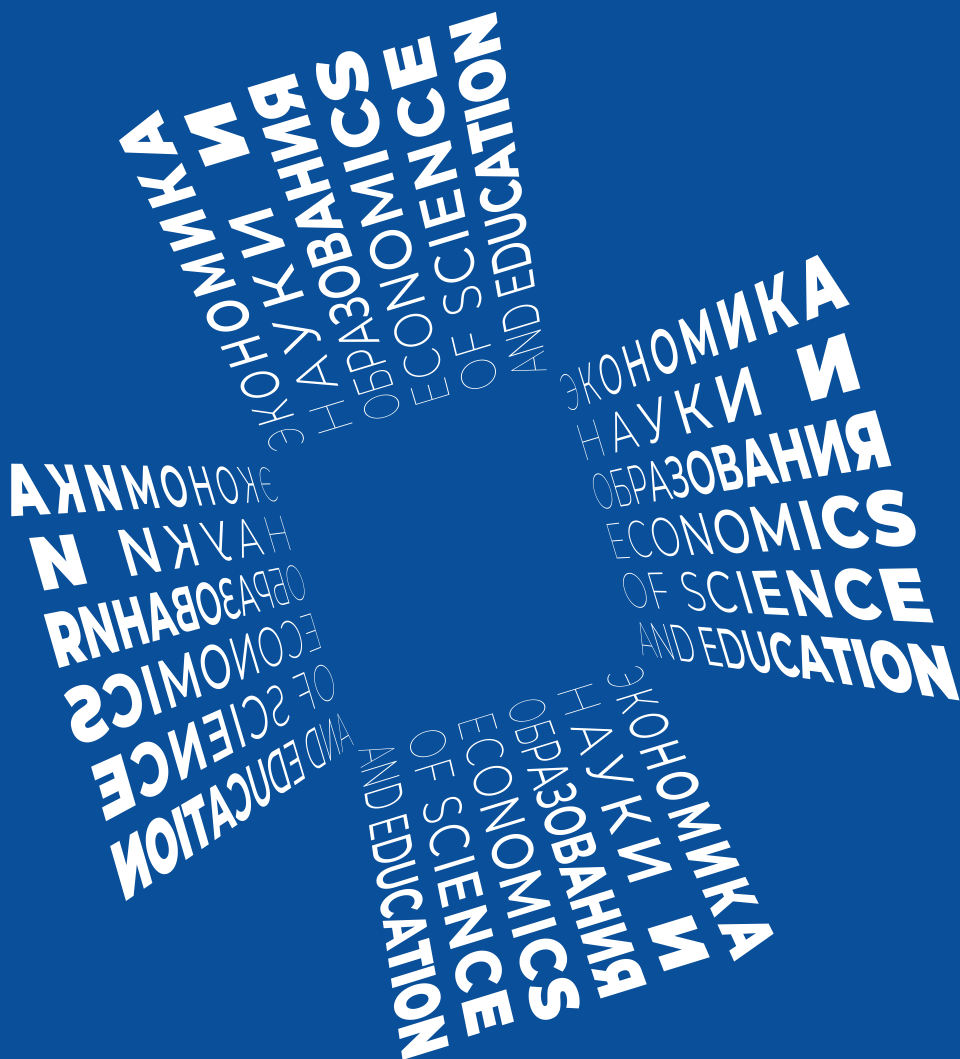


5/21
ПРЕПРИНТЫ



П. П. Глухов
А. А. Попов

**АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ
КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ
В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ
В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ**

Глухов Павел Павлович (а), Попов Александр Анатольевич (б)

(а) Федеральный институт развития образования, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный сотрудник, gluhovpav.pav@gmail.com, ORCID iD 0000-0003-1252-8067



(б) Федеральный институт развития образования, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заведующий научно-исследовательским сектором «Открытое образование», д.ф.н., aktor@mail.ru, ORCID iD 0000-0002-2945-0289



Москва 2021

**Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional
Education
THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECON-
OMY AND PUBLIC ADMINISTRATION**

**ANALYSIS OF COMPETITION DEVELOPMENT
IN THE SPHERE OF ADDITIONAL EDUCATION**

Glukhov Pavel Pavlovich (a), Popov Alexander Anatolyevich (b)

- (a) Federal Institute for the Development of Education, The Russian Presidential Academy Of National Economy And Public Administration, Researcher, gluhovpav.pav@gmail.com, ORCID iD 0000-0003-1252-8067



- (b) Federal Institute for the Development of Education, The Russian Presidential Academy Of National Economy And Public Administration, Head of the Research Sector «Open Education», Doctor of Philosophy, aktor@mail.ru, ORCID iD 0000-0002-2945-0289



Moscow 2021

Аннотация:

Сегодня сфера дополнительного образования детей подвергается модернизационным процессам, которые с одной стороны, обеспечивают более широкий доступ частным организациям к бюджетным средствам и расширяют индивидуальные возможности детей, а с другой стороны, воспринимаются государственными организациями как ограничивающие меры, направленные на изъятие традиционного финансирования. Становятся заметными процессы ужесточения требований и развития институтов надзора и контроля в изначально свободной системе дополнительного образования детей. Цель исследования состоит в том, чтобы на эмпирическом материале экспертизы и анализа хода модернизации в конкретных субъектах РФ выявить качественные тенденции дальнейшего развития конкурентной среды и предложить оптимальные меры по нивелированию негативных эффектов, тормозящих развитие свободного рынка образовательных услуг. Основными методами выступили натурная оценка деятельности организационно-управленческих структур регионального уровня с частичным интервьюированием субъектов внедрения Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей и качественная экспертиза документов, принимаемых на региональном уровне. В результате исследования удалось установить противоречия в деятельности образовательных систем на муниципальном уровне, которые опосредованно обеспечивают неравный доступ поставщиков образовательных услуг к государственным средствам тем самым ограничивая конкуренцию. В итоге предлагается комплекс конкретных мер и изменений в нормативно-правовом поле для устранения данных противоречий. Дальнейшие перспективы исследования могут быть связаны с повторной экспертизой процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей, направленные на фиксацию установившихся моделей управления и оценку их эффективности с точки зрения вовлечённости частного сектора, его легализации и институционального влияния.

ЖЕЛ: 128 Государственная политика

Ключевые слова: образование, дополнительное образование, конкуренция, качество образования, национальный проект, доступность образования, образовательные услуги

Abstract:

Today, the sphere of additional education for children is undergoing modernization processes, which, on the one hand, provide wider access to budget funds for private organizations and expand the individual capabilities of children, and on the other hand, are perceived by state organizations as restrictive measures aimed at withdrawing traditional funding. The processes of tightening the requirements and the development of supervision and control institutions in the originally liberal system of additional education for children are becoming noticeable. The purpose of the study is to identify qualitative trends in further development of the competitive environment and to propose optimal measures for neutralizing the negative effects hindering the development of the free market for educational services using empirical materials from the examination and analysis of the modernization progress in specific regions of the Russian Federation. The main methods include a full-scale assessment of the activities of organizational and managerial structures at the regional level with partial interviewing of the implementing subjects of the Target Model for the Development of Regional Systems of Continuing Education for Children, along with a high-quality examination of the documents adopted at the regional level. As a result of the study, it was possible to establish contradictions in the operations of educational systems at the municipal level, which indirectly result in unequal access to public funds for educational service providers, thereby limiting competition. As a result, a set of specific measures and changes in the regulatory framework is proposed to eliminate these contradictions. Further research prospects may be associated with a re-examination of the processes of modernization of regional systems of additional education for children, aimed at fixing established management models and assessing their effectiveness in terms of the private sector involvement, its legalization and institutional influence.

JEL: I28 Government Policy

Keywords: *education, additional education, competition, quality of education, national project, accessibility of education, educational services*

Оглавление

Введение	6
1. Современные тенденции в области модернизации региональных систем дополнительного образования детей и оценка их влияния на развитие конкурентной среды	10
2. Система персонифицированного финансирования дополнительного образования как инструмент развития региональной конкурентной среды в сфере дополнительного образования детей.....	15
3. Тенденции и перспективы проекта модернизации региональных систем дополнительного образования детей	22
Заключение.....	28
Список использованных источников.....	30

Введение

Актуальность представляемого исследования связана с тем, что на протяжении последних лет сфера дополнительного образования в России подвергается интенсивной модернизации, которая влечёт за собой ряд институциональных трансформаций для системы в целом. Результаты производимых изменений определяют образ данной сферы на ближайшие несколько лет. Ключевая цель государственной политики системы дополнительного образования закреплена в национальном проекте «Образование» и выражена в показателе 80% детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием к 2024 году [1]. Для выполнения данного показателя и расширения спектра образовательных услуг была разработана и принята Целевая модель развития региональных систем дополнительного образования [2], которая в настоящее время внедряется в большинстве субъектов Российской Федерации (РФ).

Проблема, которая возникает в ходе процесса модернизации системы связана прежде всего с организационно-управленческими контекстами и региональной образовательной политикой. Декларируемый новый подход направлен на развитие принципов открытости, на вовлечение новых субъектов систему дополнительного образования детей, обеспечиваемого государственными бюджетами, а именно – представителей частного сектора, которые, в конечном счёте, должны оказаться в равных условиях конкуренции с государственными организациями. Однако, уровень вовлечённости частного сектора сохраняется на низком уровне, а условия конкуренции нельзя назвать равными. Целевая модель является важной вехой в истории развития системы дополнительного образования детей так как в ней заложен целый комплекс механизмов, направленных на стимулирование конкуренции. Одним из самых дискуссионных элементов модели является персонифицированное финансирование дополнительного образования детей (ПФДО), где посредством сертификатов негосударственные организации дополнительного образования получают возможность оказывать свои услуги за счёт бюджетных средств [3,4]. Подобное обстоятельство вызывает опасения и сопротивление со стороны государственных структур, интерпретирующих ПФДО как средство извлечения у них стабильного финансирования. Сам факт предоставления возможности ребёнку выбора любого поставщика услуг для реализации государственных средств вызывает серьёзный диссонанс в системе и образовательной политике. То, каким образом будут реализованы процессы модернизации на её первых этапах во

многим определит дальнейшие траектории развития рынка дополнительного и неформального образования детей.

Степень разработанности данной проблематики прежде всего связана с исследованиями неформального дополнительного образования детей, которое принято считать «теневым». Наиболее обобщённая оценка данного сегмента образования в России дана в работе «Дополнительное образование в России: единое и многообразное» [5], где фиксируется рост доли частного сектора, отмечается развитие и закрепление на рынке узнаваемых образовательных брендов и франшиз. Стоит отметить, что 2020 год выступил очень важным с точки зрения стимулирования развития частного сектора в дополнительном образовании. Пандемия коронавируса вынудила многие организации разрабатывать дистанционные форматы обучения. На данном рынке появились новые акторы. В связи с ростом спроса на дистанционный формат обучения многие организации, реализующие проекты дополнительного образования для взрослых запустили собственные инициативы, ориентированные на детскую аудиторию. Отчет «Исследование российского рынка онлайн-образования и образовательных технологий» [6] содержит экспертные оценки, которые предсказывают в 2021 г. рост всего рынка дополнительного образования (дети и взрослые) до 2 трлн. руб. и долю частного бизнеса в нем 18,9% (385,4 млрд руб.). При этом доля онлайн-образования от всего рынка на 2021 г. оценивается в 2,6%–53,3 млрд руб. Что касается доли онлайн в ДОД (включая школьные предметы), то она предсказывается на уровне 6,8% (10 млрд).

Но большинство оценок объёмов, глубины и многообразия частного сектора дополнительного образования детей остаются приблизительными, т. к. он продолжает сохранять за собой статус «теневого». В данном контексте большое значение имеют социологические исследования, где первостепенную роль играют исследования, направленные на анализ траекторий родительского выбора услуг дополнительного образования для своих детей. Родители являются весьма дифференцированной по разным признакам аудиторией. Участие семей в учебном процессе детей на сегодняшний день исследуется достаточно активно [7, 8, 9, 10, 11]. Из данных исследований мы чётко видим, что родители избирают разные стратегии выбора дополнительного образования для своих детей, основываясь на представлениях об образовательных результатах [8]. При этом демонстрируется, что уровень культурного капитала также играет немаловажную роль при выборе той или иной программы. В данном контексте значение также имеет тип и уровень участия родителей в учебном процессе детей [7].

Исследование семей и их характеристик приводит нас к обсуждению влияния на проявление неравенства в доступе к дополнительному образованию [12]. Выравнивание доступности – одна из ключевых задач, которая стоит перед государственной образовательной политикой. Ряд исследований указывают на то, что фактор финансовой доступности сегодня является наиболее значимым как для России [13, 14, 15], так и в международном контексте [16, 17].

Сейчас дополнительное образование представляется как достаточно свободный рынок, не имеющий жёстких стандартов и открывающий простор для педагогического творчества. Но сопротивление государственных организаций инициативам, которые реализуются в ходе модернизации ДОД, провоцирует возникновение негативных тенденций, ориентирующих дополнительное образование на модель более жёсткого надзора и контроля с целью искусственного ограничения доступа свободных агентов к бюджетным средствам.

Базовая гипотеза заключается в том, что принимаемые на региональном уровне документы, обеспечивающие процесс реализации Целевой модели, содержат в себе ошибки на концептуальном уровне, что в конечном счёте не позволяет реализовать эффективные меры модернизации систем дополнительного образования детей и искажает смысл и содержание Целевой модели.

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы на эмпирическом материале экспертизы и анализа хода модернизации в конкретных субъектах РФ выявить качественные тенденции дальнейшего развития конкурентной среды и предложить оптимальные меры по нивелированию негативных эффектов, тормозящих развитие свободного рынка образовательных услуг. Ключевыми исследовательскими задачами выступают проведение качественной экспертизы принимаемых на уровне субъектов РФ мер по модернизации региональных систем дополнительного образования детей и оформление предложений по совершенствованию нормативной правовой базы, которые могли бы способствовать повышению качества конкуренции в системе ДОД.

Методам исследования выступила качественная экспертиза документации субъектов РФ, которая разрабатывается и принимается в ходе реализации Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей. Исследование базируется на экспертно-аналитической работе с 30 субъектами РФ – участниками процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей в 2020–2021 гг.

Научная новизна полученных результатов обусловлена тем, что сегодня отсутствуют исследования, направленные на качественный анализ реализуемых концептуальных мер по модернизации систем дополнительного образования детей на региональном уровне. Полученные результаты будут содержательно дополнять картину количественных данных, имеющих ценность для исследований в области управления образовательными системами и региональной образовательной политики.

Практическая значимость исследования направлена на выявление тенденций развития конкурентной среды дополнительного образования детей, а также на установление противоречий между идеями Целевой модели и их эмпирической реализацией в действительности конкретных субъектов РФ. Это позволяет выделить конкретные организационно-управленческие ошибки как на региональном, так и на федеральном уровне, оформить комплекс эффективных мер, направленных на устранение выявленных дефицитов, что позволяет повысить общую эффективность региональных систем дополнительного образования детей.

1. Современные тенденции в области модернизации региональных систем дополнительного образования детей и оценка их влияния на развитие конкурентной среды

В целях исследования эффективности мер стимулирования конкуренции в сфере дополнительного образования детей в субъектах РФ была развернута аналитическая работа, которая подразумевала качественную экспертизу хода внедрения Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей (ДОД). В рамках данной работы были обследованы 30 субъектов РФ, которые принимали участие в процессе модернизации системы ДОД в 2020 и 2021 гг. Экспертиза предусматривала несколько различных процедур и направлений работы. На разных этапах деятельности по модернизации системы ДОД в регионе производился анализ темпов выполнения контрольных точек внедрения Целевой модели. Данные контрольные точки подразумевали разработку и принятие различных нормативно-правовых актов и программных документов, обеспечивающих полноправное внедрение Целевой модели как на региональном, так и муниципальном уровнях. Это является очень важным элементом процесса модернизации не только с административно-бюрократической точки зрения, но и фактором качества организационно-управленческой компетенции команды внедрения механизмов Целевой модели. Скорость принятия данных документов демонстрирует нам своеобразный вес полномочий региональных модельных центров. Часто, принятие данных документов обостряет межведомственные несогласованности. Если у регионального модельного центра низкий вес фактических полномочий и принятие документов сопровождается комплексом проблем, то это свидетельствует о негативных перспективах дальнейшего развития региональной системы дополнительного образования.

Анализ предполагал не только обследование фактического принятия документов и скорости их внедрения, но также и качественный анализ самого содержания данных документов. Несмотря на то, что принимаемые акты имеют инвариантный характер и часто выглядят типовыми в разных субъектах, всё же в них можно обнаружить отличительные черты. Положения Целевой модели сами по себе являются проблемными для региональных систем дополнительного образования, так как направлены на реформирование механизмов распределения финансовых средств. Региональные

субъекты государственного сектора стремятся обходить и сглаживать данное противоречие, что и выражается в индивидуальности разрабатываемых документов. Данный фактор позволяет нам обнаруживать проблемные точки развития сферы дополнительного образования благодаря обозначенной призме. Качественный анализ подобных разработок подразумевал не только исследование текстов, но и интервьюирование представителей региональных команд, осуществляющих внедрение Целевой модели. В подавляющем большинстве случаев в качестве таких представителей выступали руководители и специалисты региональных модельных центров. В отдельных случаях предоставлялась возможность производить интервьюирование представителей органов исполнительной власти, курирующих процесс внедрения Целевой модели у себя в регионе. Интервьюирование производилось на разных этапах внедрения: (1) в марте, (2) мае и (3) октябре. Изложенные далее результаты основываются на выводах, которые были сделаны в ходе данной экспертной работы.

Целевая модель развития региональных систем дополнительного образования детей по своей сути является концептуальным и программным документом, который аккумулирует ключевые государственные тенденции дополнительного образования детей и транслирует их на региональный уровень. На региональном уровне должна производиться адаптация и ретрансляция данных тенденций на муниципальный уровень. Позиции, которые изложены в целевой модели можно отнести к государственной плоскости современных тенденций в ДОД. Когда положения Целевой модели исполняются на муниципальном уровне можно наблюдать комплекс противоречий, которые порождают уже тенденции следующего порядка, возникающие в ходе исполнения механизмов Целевой модели. Данная ситуация имеет принципиальное значение, так как дополнительное образование в России является по своей сути муниципальным благодаря схеме бюджетирования (средства на функционирование ДОД закладываются на муниципальном уровне). Можно сделать промежуточный, но очень важный вывод о том, что ключевым звеном в реализации модернизационных процессов в нашем случае выступает муниципалитет, а не регион или федерация. Вторая плоскость тенденций находится в сложившихся естественным образом пространствах дополнительного образования детей. В данном случае мы будем говорить о негосударственном секторе и частично о муниципальных государственных системах.

Обобщая тенденции, которые изложены в Целевой модели и обозначают государственную позицию можно выделить следующие ключевые направления изменений.

Прежде всего производится изменение организационно-управленческой структуры системы. Формируются новые единицы: региональные модельные центры (РМЦ) и муниципальные опорные центры (МОЦ). Формирование новых организационно-управленческих единиц обусловлено необходимостью повышать уровень координации в системе.

Внедрение системы персонифицированного финансирования дополнительного образования (ПФДО) является одной из ключевых тенденций. ПФДО меняет финансово-экономические механизмы, делает государственные средства более доступными для частного сектора. Фактически производится вовлечение негосударственных агентов в процесс исполнения государственного задания, что приводит к частичному снижению финансирования некоторых государственных организаций.

Развитие сетевого взаимодействия также является важным положением, но и также одним из наименее исполняемых. Изначальный замысел роста количества образовательных программ, реализуемых в сетевой форме, подразумевал вовлечение реального сектора экономики в дополнительное образование детей. Но в большинстве случаев производится выстраивание сетевого взаимодействия внутри образовательной системы. Организации дополнительного образования реализуют сетевые программы совместно с организациями основного образования (самая распространённая модель сетевого взаимодействия). Это приводит к тому, что в образовательной системе не появляется новых ресурсов и субъектов в той массе, которая изначально предполагалась. В конечном счёте это формирует тенденцию растущей интеграции общего и дополнительного образования.

Целевая модель также предполагает модернизацию и обновление содержания программ дополнительного образования, которая должна производиться в соответствии с приоритетами социально-экономического развития региона. Чётких критериев направлений подобной модернизации обнаружить нельзя, а это приводит к тому, что муниципальные системы склонны связывать старое содержание дополнительного образования с приоритетами социально-экономического развития. Но достаточно массовый характер обрели новые программы инженерно-технической направленности, которые ориентированы на использование новых технологий, нового оборудования и

включение детей в перспективные технические практики. С точки зрения наиболее востребованных со стороны организационно-управленческих структур в субъектах РФ выступают именно такие программы, что приводит к росту количества современных инженерно-технических программ как в государственном, так и в частном секторах.

При реализации задач внедрения Целевой модели самой диссонансной выступает проблема персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, так как результаты внедрения данной системы вовлекают в процессы изменения множество разных субъектов на разных уровнях: органы исполнительной власти, представители иных (не образовательных) ведомств, частный сектор, родители и дети. Фактически, персонифицированное финансирование меняет правила работы дополнительного образования, правила предоставления и получения услуг. Важно обратить внимание на важную тенденцию, которую порождает этот механизм.

С внедрением ПФДО связано создание и запуск регионального навигатора дополнительного образования детей, который агрегирует все программы дополнительного образования в регионе и упрощает доступ к образовательным услугам для благополучателей. Региональный навигатор представляет собой интернет-портал, через который можно найти интересующую программу и записаться на обучение. Также данный портал является площадкой сертификации образовательных организаций и реализуемых ими программ. На региональном уровне утверждается система правил сертификации программ, которым необходимо соответствовать если организация намерена разместить свою программу и оказывать услуги за счёт средств, предусмотренных персональным сертификатом. ПФДО предполагает распределение сертификатов («ваучеров») между детьми в возрасте от 5 до 18 лет, проживающих на территории региона. Каждый сертификат имеет номинал (количество государственных средств), которым ребёнок может распорядиться по своему усмотрению избрав интересующую его программу. Получается, что портал является инструментом, отслеживающим и регулирующим реализацию государственных средств, выделяемых на обеспечение дополнительного образования детей. Данное обстоятельство требует тщательного контроля, что приводит во многих случаях к искажению базового замысла, закладываемого в идею навигатора. Вместо того, чтобы облегчить доступ к многообразию обра-

зовательных услуг, навигатор сегодня выступает дополнительным источником барьеров между благополучателем и агентом рынка в связи с формированием системы сертификации образовательных программ, которая основана на экспертизе.

Сертификация образовательной программы требует качественного анализа, который направлен на оценку формальных показателей (наличие лицензии, соответствие различным нормам) и содержания программы. В свою очередь, содержание программ не должно дублировать содержание основного общего образования, должно подвергаться ежегодному обновлению. Представители частных организаций фиксируют противоречивость позиций экспертов, сертифицирующих программы, а также относительность самих критериев. Представители региональных модельных центров утверждают, что подобные системы экспертизы выстраиваются не столько для контроля расходования государственных средств, сколько для оценки базового качества образовательных программ. Многие представители образовательных организаций искажённым образом трактуют правила персонифицированного финансирования, а также на низком уровне понимают законодательство, регулирующее рынок образования. В конечном счёте внедрение данных механизмов формирует противоречие и провоцирует негативную реакцию со стороны не только представителей частных организаций, но и представителей государственных организаций. Например, эксперты часто ссылаются на локальные нормативные акты, которые регламентируют структуру программ дополнительного образования, что не всегда является правомерным, так как на федеральном уровне отсутствует какая-либо регламентация структуры программ. Непосредственно сами формуляры, которые встроены в портал требуют от образовательных программ представленности в модульном формате, тогда как на законодательном уровне подобные требования отсутствуют. Кроме того, ПФДО кроме как в Целевой модели, утвержденной приказом Минпросвещения (что не является нормативным правовым актом), отсутствует в законодательстве РФ (в том числе в 189-ФЗ от 13.07.2020 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [18]). Данные контексты приводят к выводу о том, что сегодня наблюдается тенденция выстраивания надзорной модели регулирования сферы дополнительного образования детей.

2. Система персонифицированного финансирования дополнительного образования как инструмент развития региональной конкурентной среды в сфере дополнительного образования детей

Персонифицированное финансирование и персонифицированный учет (ПУ) дополнительного образования детей сегодня во многих случаях понимается неверно, лишь как система получения информации о фактах зачисления на обучение и движения контингента детей. В такой упрощенной конструкции ПУ не рассматривается как целостный инструмент управления системой, а региональный навигатор не рассматривается с позиции автоматизации процессов такого управления. В то же время, начиная от провозглашения принципа «обеспечение баланса между образовательными потребностями детей и направлениями социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», заканчивая прямым требованием к ведению отдельных перечней образовательных программ, Целевая модель рассматривает систему персонифицированного учета в качестве полноценной и основополагающей системы управления дополнительным образованием в регионе и отдельных муниципалитетах.

Помимо того, что ПФДО является одним из центральных механизмов управления региональной системой дополнительного образования детей, он также является главным механизмом развития конкурентного пространства дополнительного образования, так как при помощи персонифицированных сертификатов обеспечивается доступ частных образовательных организаций к государственным средствам. В зависимости от того, насколько точно будут поняты принципы ПФДО и насколько качественно будут решены задачи по его внедрению, во многом зависит и судьба развития конкурентной среды.

Была проведена натурная экспертиза документов регионов-участников внедрения Целевой модули в 2020 г. В рамках проведения экспертного обследования внедрения целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей в субъектах Российской Федерации, получателях субсидии из федерального бюджета на формирование современных управленческих и организационно-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей в рамках реализа-

ции федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование» в 2020 году, в соответствии с разработанной в рамках вида работ I.3. системой экспертного обследования и экспертной оценки эффективности процессов внедрения целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей посредством единой информационно-коммуникационной среды были подготовлены итоговые экспертные заключения о достижении показателей эффективности внедрения целевой модели, исполнению контрольных точек дорожной карты по внедрению целевой модели, в том числе соответствии реализуемых субъектами Российской Федерации механизмов персонифицированного финансирования дополнительного образования детей критериям и признакам, установленным основными требованиями к внедрению системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в субъектах Российской Федерации, а также целевым показателям внедрения систем персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, установленным соглашениями субъектов Российской Федерации, получающими субсидии из федерального бюджета. В результате экспертизы были выявлены некоторые часто повторяемые несоответствия, связанные с внедрением ПФДО.

Регионами часто оказываются не предусмотрены механизмы передачи финансовых средств муниципальным учреждениям, не подведомственным уполномоченному органу (несоблюдение требований установлено для всех муниципальных районов (городских округов), внедряющих систему персонифицированного финансирования). Механизм изменения выбора дополнительной общеобразовательной программы ребенком между разными исполнителями услуг, в случае, когда речь идет о различных типах исполнителей услуг, не урегулирован: средства не передвигаются за ребенком, фактически денежные средства за ребенком не закрепляются. Право поступления на образовательную программу определяется не сертификатом, а наличием предусмотренных лимитов финансирования для организации, кружок или секцию, в которой выбирает ребенок (его родители). Отсутствуют необходимые основания для и/или порядок перераспределения лимитов средств, выделенных на обеспечение отдельных типов и видов исполнителей образовательных услуг, основанные на выборе кружка или секции родителем (законным представителем) или непосредственно ребенком, как достаточного и необходимого основания для обязательного перераспределения средств внутри бюджетной росписи (несоблюдение требований установлено для всех

муниципальных районов (городских округов), внедряющих систему персонифицированного финансирования).

Отсутствует обязательный для использования и исключаящий зависимость от субъективных решений должностных лиц или органов власти порядок корректировки муниципальных заданий с соблюдением требований федерального законодательства, согласуемый с моментом выбора детьми образовательных программ и обеспечивающий изменения закрепленных за конкретными учреждениями объемов бюджетных ассигнований. (несоблюдение требований установлено для всех муниципальных районов (городских округов), внедряющих систему персонифицированного финансирования). Часто оказываются предусмотрены лимиты обеспечения услуг, устанавливаемые для конкретных категорий исполнителей услуг, не предусмотрены механизмы передвижения денежных средств между мероприятиями в целях обеспечения передачи средств, закрепленных за сертификатами выбираемым исполнителям услуг. Отдельные типы исполнителей услуг не могут получить бюджетное финансирование на основании сертификатов.

Механизм направления денежных средств, закрепленных за сертификатом, выбираемому (любому) исполнителю услуг основан на закрепленных региональными и местными правовыми актами нормах, идущих вразрез с положениями федерального законодательства. Отсутствуют необходимые для реализации предлагаемого механизма отдельные порядки и правовые основания:

- в том числе отсутствует механизм обеспечения своевременного изменения объемов средств, доводимых до исполнителей услуг при выборе их (отказе от дальнейшего обучения) со стороны ребенка, использующего сертификат;
- отсутствуют механизмы передвижения денежных средств между главными распределителями бюджетных средств, отдельными целевыми статьями и кодами бюджетной классификации в целях обеспечения передачи средств, закрепленных за сертификатами выбираемым исполнителям услуг.

Декларируемый в региональных правилах персонифицированного финансирования механизм передачи средств исполнителям услуг заведомо не может использоваться для отдельных типов организации (например, для казенных учреждений). Для организаций различных форм собственности устанавливаются отдельные механизмы финансирования, не согласованные между собой. Финансовый механизм основан на

нормах, предусматривающих чрезмерно широкий предел усмотрения для должностных лиц, принимающих решения о перераспределении бюджетных средств, и предусматривает возможность лишь косвенного влияния выбора дополнительных общеобразовательных программ с использованием сертификатов на обеспечение их реализации за счет бюджетных средств.

Получается, что несмотря на проводимую на региональном и местном уровне работу, фактически, новый механизм финансирования, отличный от существовавшего до начала внедрения Целевой модели в субъекте Российской Федерации, не появился.

Выявляемые в ходе экспертизы нарушения приводят к несоблюдению принципов персонифицированного дополнительного образования:

- обеспечение свободы выбора ребенком и его семьей любой дополнительной общеобразовательной программы, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации;

- предоставление права ребёнку в любой момент поступить (при открытом наборе на программу) на обучение или сменить дополнительную общеобразовательную программу, по которой он проходит обучение, в том числе наличие понятного и прозрачного механизма изменения дополнительной общеобразовательной программы в рамках одной организации или между разными исполнителями услуг;

- обеспечение равного доступа исполнителей образовательных услуг независимо от организационно-правовой формы к системе персонифицированного финансирования;

- наличие понятного и прозрачного механизма финансового обеспечения реализации дополнительных общеобразовательных программ поставщиком в соответствии с сертификатами.

Наиболее успешным с точки зрения внедрения системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей годом стал 2018 год, когда большинство регионов, проникнувшись принципами и идеями сертификата, создавали систему управления, строящуюся на сертификате при понимании баланса между дополнительным образованием, значимым для общества в целом, и дополнительным образованием, запрашиваемым отдельными детьми. Прежде всего этому способствовало переосмысление показателя по охвату персонифицированным финансированием, устанавливаемого в соглашении регионов с Минобрнауки: он был увеличен с

10 до 25 процентов от числа детей, проживающих на территории региона. Можно сказать, что в 2016–2017 гг. сертификат воспринимался исключительно как платежный инструмент, но сегодня охват персонифицированным финансированием рассматривается с позиции изначального замысла. Ребенку предоставлено право выбирать любого исполнителя услуг, без каких-либо ограничений по форме собственности, типу, подведомственности и пр. Для ребенка не важно каким образом получит деньги за его обучение выбранная его родителями организация, ему важно, чтобы он мог получить образование.

Большинство регионов нашли успешное решение поставленной задаче, создав сертификаты дополнительного образования, являющиеся одновременно и инструментом персонифицированного учета, и инструментом персонифицированного финансирования. Все дети получают сертификаты, все дети получают возможность использовать сертификаты у любого исполнителя услуг, большинство детей предпочитают относить свои сертификаты в муниципальные учреждения на полюбившиеся им образовательные программы, часть детей использует свои сертификаты для обучения по сертифицированным программам, в том числе у частных поставщиков услуг. Таким образом, изменение показателя охвата привело к ожидаемым результатам, и именно осмысление действий и результатов регионов, внедрявших систему в 2018 году, в конечном было заложено в Целевую модель развития региональных систем дополнительного образования детей. Но уже в 2019–2020 году значительная часть внедряющих персонифицированное финансирование субъектов Российской Федерации «откапались» к логике сертификата 2016–2017 года, рассматривая отдельно сертификаты учета и сертификаты персонифицированного финансирования. В условиях увеличившегося в 2,5 раза показателя охвата, такое игнорирование идей Целевой модели не могло теперь не привести к серьезным негативным последствиям.

Боясь оттока существенных объемов финансирования из муниципальных заданий, в регионах принимались решения об установлении минимального номинала сертификата, величина которого сама по себе не позволяет получить нормальное образование. Предполагая, что в условиях конкуренции дети могут не принести свои сертификаты в муниципальные учреждения, учредители муниципальных организаций рекомендовали организациям вывести на персонифицированное финансирование наиболее востребованные программы, зачастую крайне значимые для общества. При этом затратность указанных программ не соотносилась с установленным номиналом

сертификата, их себестоимость просто не могла быть покрыта им. Это привело к тому, что из-за невозможности оплаты сертификатом программ в полном объеме организации столкнулись с необходимостью сокращения учебного плана, разделением программ на искусственные модули. Таким образом, в 2019–2020 годах формально введя сертификат, субъекты Российской Федерации запустили процесс оптимизации программ дополнительного образования, построенный на принципах, противоречащих Целевой модели.

Внедрение системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей изначально требует от регионов поиска механизмов обеспечения движения денежных средств за каждым ребенком в любую выбираемую им организацию, или индивидуального предпринимателя, работающих в условиях действующего законодательства, в том числе в бюджетной сфере. Не смотря на то, что Федеральный закон от 13.07.2020 N 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [18], на который возлагались надежды о появлении единого механизма финансового обеспечения услуг по сертификату, не применим для системы дополнительного образования, даже в условиях отсутствия федерального регулирования около половины регионов России, внедривших систему персонифицированного финансирования в 2016–2020 годах, тем не менее сумели создать эффективно функционирующие системы, построенные на нормах действующего законодательства. На сегодняшний день узким местом указанных систем является лишь использование механизма предоставления субсидии на иную цель для автономных учреждений, при выборе их уполномоченными на осуществление расчетов финансовыми операторами, который рекомендуется использовать лишь как временную меру. Но данное отклонение от логики бюджетного процесса может эффективно решиться посредством предоставления такому учреждению гранта в форме субсидии, либо привлечением в качестве уполномоченной организации некоммерческой организации, не являющейся муниципальным учреждением.

Одновременно, несмотря на нераспространение на систему дополнительного образования федерального закона о государственном муниципальном заказе, субъекты Российской Федерации теоретически все же могут выстроить и систему персонифицированного финансирования, основанную на предоставлении средств по соглашениям с главными распорядителями бюджетных средств. При этом, необходимо

учитывать все аспекты функционирования системы персонифицированного финансирования в условиях сложившейся системы бюджетного финансирования, предусматривая на местном уровне основания и порядки, используемые исключительно для сертификатов дополнительного образования, позволяющие в том числе непрерывно перераспределять бюджетные средства внутри бюджетной росписи без изменения решений о бюджете.

Правильно построенная модель персонифицированного финансирования, предусмотренные в ней на все случаи выбора детей механизмы движения денежных средств, закрепленные нормы, исполнение которых не может осуществляться с нарушением принципов системы персонифицированного финансирования, как показывает эмпирическая ситуация, не являются окончательным залогом эффективной работы всей системы. Утвержденные нормы и требования должны обязательно исполняться на практике, а это значит, что недопустимы целенаправленные обходные действия со стороны управленцев, такие как:

- занижение номиналов сертификатов, нормативных стоимостей образовательных программ, в том числе посредством исключения части затрат из расчетов, занижения указанных затрат, что ведет к выходу из системы частных поставщиков услуг, не имеющих в отличие от муниципальных учреждений иных источников финансирования;
- создание не предусмотренных требованиями правовых актов дополнительных бюрократических препятствий для включения в систему «нежеланных» поставщиков услуг, включая простой отказ от обязательного по правилам подписания соглашений со стороны муниципалитетов;
- распределение сертификатов между «своими» учреждениями, сокрытие информации от «чужих» поставщиков услуг и семей, желающих отнести сертификат к ним, дезинформация частных поставщиков услуг относительно имеющихся у них возможностей работы по сертификатам;
- занижение реального спроса на сертифицированные программы со стороны населения в целях сохранения гарантированных средств по муниципальным заданиям для учреждений, вопреки финансированию программ персонифицированного финансирования.

Механизмы персонифицированного финансирования рассматриваемой группы эффективно внедряются в субъектах Российской Федерации, начиная с 2016 года и

действуют сегодня в таких регионах как Ханты-Мансийский автономный округ, Вологодская, Мурманская, Новгородская, Ярославская области, Удмуртская Республика, Республики Мордовия, Северная Осетия - Алания, Хабаровский край и других регионах.

3. Тенденции и перспективы проекта модернизации региональных систем дополнительного образования детей

Эмпирический опыт проведения модернизации ДОД на региональном уровне пока приводит к развитию механизмов инспекции посредством искусственного создания дополнительных барьеров. Регионы приходят к такому искажённому положению дел по ряду следующих системных причин:

- межведомственная рассогласованность, которая не позволяет выработать удовлетворяющие всех правила распределения денежных средств между персональными сертификатами;
- сжатость сроков исполнения показателей обеспечения доступности дополнительного образования детей, которые выражаются в необходимости обеспечения высоких охватов аудитории, что приводит к некачественной и не всегда добросовестной реализации механизмов модернизации;
- отсутствие полномочий у региональных модельных центров, что снижает их уровень субъектности в условиях наделения данных структур функциями координации модернизационных процессов на региональном уровне;
- включение показателей ДОД в рейтинг губернаторов, что ужесточает и усугубляет требования ускоренного соблюдения показателей.

Для региональных систем дополнительного образования детей ведущим проблемным вопросом остаётся решение задачи по обеспечению 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 персонализированного учета. Но внедрение данной системы требует более серьёзной и тщательной координации со стороны Минпросвещения России, а также внесения изменений в законодательные и нормативно-правовые акты РФ.

Можно выделить следующие ключевые проблемы вовлечения частного сектора, которые требуют оперативной корректировки:

- сохраняющиеся традиционные административные барьеры (лицензирование и разрешения);
- появление новых административных барьеров (правила ПФДО: формуляры портала и содержательная экспертиза программ);
- потенциальное снижение стоимости услуг (усреднённые значения номинала персональных сертификатов/ «ваучеров»; ограничение посещаемости).

В отношении государственного сектора можно выделить следующие проблемы, мешающие расширять свои услуги и обостряющие восприятие конкуренции с частными агентами:

- экстенсивное обеспечение охвата (отсутствие стремления расширять целевые аудитории повышая охват услугами на уже вовлечённых группах);
- низкий уровень digital-компетенций (отсутствие умений работы в соц.сетях, с платформами по созданию онлайн-курсов, с современными дизайн- и организационными инструментами);
- слабое межведомственное взаимодействие (низкая мотивация к кооперации с агентами, не обеспечивающими прямое увеличение охвата детей).

Можно увидеть, что 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 (ТЖС, СОП, дети мигрантов, дети из малообеспеченных семей).

Со стороны государственных организаций на муниципальном уровне можно фиксировать боязнь конкуренции с частным сектором. Разделение сертификата на два типа (сертификат учёта и сертификат финансирования) позволяет использовать такой механизм муниципальных организаций для фальсификации данных по учету детей и занесение их сведений в региональные навигаторы. Отсутствует должный контроль со стороны органов местного самоуправления по нескольким причинам:

- боязнь ухудшения социальной ситуации в педагогическом сообществе, в том числе по вопросам достижения показателя по уровню зарплаты педагогов дополнительного образования или их ухода из системы в связи с не востребованностью программ;
- низкий уровень квалификации (профессионализма) муниципальных служащих, курирующих дополнительное образование;

– отсутствие полномочий контроля со стороны региональных органов управления образованием/культурой/спортом;

– длительное использование для расчёта показателей по охвату статистических данных (формы 1-ДОП, 5-ФК, 1-ДШИ/ДМШ), завышаемых на уровне организаций, самостоятельно сдающих отчетность, и отсутствие контроля на муниципальном уровне за достоверностью статистических данных.

Так как дополнительное образование детей в России по существу является муниципальным, то 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 собственной компетенции. 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 персонализированное финансирование кроме как в Целевой модели, утверждённой приказом Минпросвещения, что не является нормативно-правовым актом, более нигде в законодательстве РФ не закреплено (в том числе в 189-ФЗ от 13.07.2020 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» [18]). Часто встречаются конфликты на муниципальном уровне, которые аргументируются со стороны органов местного самоуправления тем, что дополнительное образование детей не гарантировано Конституцией РФ. Что также является причиной «остаточного» финансирования данной сферы на муниципальном уровне.

Корень проблемы усреднённой стоимости сертификата дополнительного образования кроется в отсутствии установленных расчётов полной стоимости программ дополнительного образования детей. Предыдущие и действующие СанПиН (Постановление Главного санитарного врача № 28 от 28.09.2020 [19] (и гигиенические нормы и требования (Постановление Главного санитарного врача № 2 от 28.01.2021 (раздел 6) [20]) не содержат норм по максимальной нагрузке (дневной или недельной) для освоения программ дополнительного образования для разных возрастов детей. Это приводит к тому, что рассчитать количество часов дополнительного образования на одного ребёнка невозможно с нормативной точки зрения. На практике мы можем видеть, что родители обеспечивают явный перебор нагрузки на ребёнка при осуществлении записи его на образовательные программы (от 35 до 57 часов в неделю с учётом

занятости в школе). Также отсутствует общее понимание того, как осуществлять расчёт стоимости оплаты программы с учётом сопутствующих расходов, которые несёт организация при реализации программы. Во многих регионах встречается расчёт номинала сертификата лишь с учётом оплаты труда педагога, что прямо противоречит закладываемой стоимости программ в частном секторе, где организации за собственный счёт покрывают сопутствующие расходы, которые они вынуждены закладывать в стоимость программ в отличие от государственных организаций. Мы можем увидеть, что стоимость коммерческих программ превышает в 2 и 3 раза стоимость программ-аналогов, реализуемых государственными организациями. Это приводит к опосредованному ограничению равного доступа поставщиков образовательных услуг к государственным средствам, распределяемым при помощи механизмов ПФДО.

Но обращаясь к опыту тех регионов, которые демонстрируют более высокий уровень вовлечённости частного сектора, можно выделить следующие эффективные инструменты модернизации, которые приводят к позитивным эффектам, соответствующим изначальным замыслам модернизации:

- наделение части программ статусом «социально-значимых»;
- выделение субсидий и организация грантовой поддержки;
- организация консультационной поддержки со стороны надзорных органов, представителей ФАС и профильных департаментов;
- организация очной (в т. ч. выездной) разъяснительной работы со стороны региональных модельных центров на муниципальном уровне;
- изменение методологии мониторинга вовлечённости частного сектора, направленной на отслеживание доли гос. бюджета, которую удалось передать частным организациям.

Часть охарактеризованных проблем может быть решена на региональном уровне, но группа проблем, которая в большей степени связана с уровнем муниципальных образований требует принятия мер на федеральном уровне для укрепления полномочий и правового обеспечения компетенции региональных органов исполнительной власти. Охарактеризуем их более подробно.

У органов местного самоуправления отсутствует право (полномочия) на предоставление поддержки дополнительного образования детей, в том числе финансовое обеспечение предоставления дополнительного образования детей в частных органи-

зациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей. В настоящее время в соответствии с Федеральными законами № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [21], от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [22] 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 [23], 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, что не только существенно затрудняет реализацию стандарта на муниципальном уровне, но затрудняет работу по достижению основного показателя национального проекта «Образование» «Доля детей, охваченных дополнительным образованием», учитывающий 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» [21], ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [22] 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.

На данный момент можно фиксировать неравные условия оказания услуг дополнительного образования для всех исполнителей услуг, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. Установление единых нормативов финансирования для всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, обеспечение равного доступа организаций к бюджетным средствам, в том числе с использованием сертификата, не является достаточным условием обеспечения полностью равных условий для муниципальных и государственных учреждений, имеющих в оперативном управлении необходимый для оказания услуг имущественный

комплекс, и частных организаций и индивидуальных предпринимателей, которым приходится затрачивать большие средства на приобретение/аренду имущества.

В целях выравнивания условий оказания услуг дополнительного образования, создания позитивной конкурентной среды, дополнительно к внедрению сертификата дополнительного образования должна быть выстроена система обеспечения равных условий доступа всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, к имуществу, необходимому для оказания услуг. Организация на уровне муниципальных районов (городских округов) управления имущественным комплексом, предназначенным для оказания услуг дополнительного образования, предусматривающего предоставление имущества в аренду любому исполнителю образовательных услуг (как муниципальному или государственному, так и частному) на равных условиях льготной или безвозмездной аренды.

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 [21] и №184 от 6 октября 1999 года [24].

Заключение

Одним из ключевых факторов препятствия качества процессов модернизации в региональных системах дополнительного образования детей является муниципальный уровень систем дополнительного образования и отсутствие полномочий на региональном уровне в полной мере координировать процесс внедрения Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования в муниципалитетах. Дальнейшая перспектива развития модернизационных процессов и идей Целевой модели будет во многом зависеть от построения системы работы в муниципальных округах. На данный момент создаваемая структура/сеть муниципальных опорных центров слабо вовлекается в процессы внедрения Целевой модели.

Внедрение системы персонифицированного финансирования можно считать целесообразным для закрепления финансовых гарантий детям и их персонифицированного учета. Но как удалось установить в ходе исследования, сам факт обеспечения доступа частного сектора к государственным средствам не приводит к увеличению охвата и росту качества образовательных программ. Частный сектор выделяет ряд проблем и барьеров, которые не позволяют увидеть привлекательность внедряемых инноваций. В качестве такой ключевой проблемы можно обозначить усреднённую стоимость сертификата дополнительного образования, которая кроется в отсутствии установленных расчётов полной стоимости программ дополнительного образования детей, учитывающих дополнительные издержки, которые потенциально несут представители частного сектора и которые чаще не учитываются государственными организациями. Это приводит к неравным условиям оказания услуг дополнительного образования для всех исполнителей услуг, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

В целях устранения данного противоречия и создания позитивной конкурентной среды, дополнительно должна быть выстроена система обеспечения равных условий доступа всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, к имуществу, необходимому для оказания услуг, что позволило бы принимать решения на региональном и муниципальном уровнях о передаче в аренду на льготных или безвозмездных условиях инфраструктуры в пользование представителям частного сектора.

Выявленные в ходе исследования проблемы могут быть решены через внесение изменений в федеральное законодательство, а именно в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 273 от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон №184 от 6.10. 1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Фиксируемая на данный момент ситуация по осуществлению процессов модернизации региональных систем дополнительного образования приводит к развитию механизмов инспекции посредством искусственного создания дополнительных барьеров, тогда как закладываемые в Целевой модели механизмы ориентированы на противоположные эффекты. Многое будет зависеть от возможности принятия изменений на федеральном уровне, которые позволили бы развернуть более масштабную работу в муниципальных округах в том числе по обеспечению поддержки муниципальных систем с регионального уровня.

Дальнейшие перспективы исследования могут быть связаны с повторной экспертизой процессов модернизации региональных систем дополнительного образования детей, направленные на фиксацию установившихся моделей управления и оценку их эффективности с точки зрения вовлечённости частного сектора, его легализации и институционального влияния. В конечном счёте результаты подобной работы могут и должны быть использованы для формирования и закрепления органов независимой оценки качества работы региональных систем дополнительного образования детей, а также расширения практики общественного контроля в данной сфере.

Список использованных источников

1. Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. N 16)) // Сайт «Правительство России». URL: <http://government.ru/info/35566/> – (дата обращения: 08.12.2021)
2. Приказ № 467 от 3 сентября 2019 г. «Об утверждении Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей» // Сайт Министерства просвещения Российской Федерации. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/68ab95d94aff334dd86625ce304d49eb> – (дата обращения: 08.12.2021)
3. Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Баринов С. Л., Деркачев П. В., Кравченко И. А., Меркулов М. В., Родина Н. В., Славин С. С. Справедливость нормативного подушевого финансирования образования в России // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2017. — 120 с. — 300 экз. — (Современная аналитика образования. № 2(10)).
4. Мацкевич А. В., Романова В. В. Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений // Финансовый журнал. – 2017. – №. 6 (40). – С. 110–120.
5. Косарецкий С. Г., Гошин М. Е., Беликов А. А., Кудрявцева М. А., Евстигнеева Н. В., Жулябина Н. М., Максимова А. С., Петлин А. В., Поплавская А. А., Филиппова Д. С., Янкевич С. В. Дополнительное образование детей в России: единое и многообразное. – 2019. – 280 с.
6. Древаль М. Исследование российского рынка онлайн-образования и образовательных технологий. [Электронный ресурс]. URL: <https://estars.hse.ru/mirror/pubs/share/211448255> – (дата обращения: 08.12.2021)
7. Гошин М. Е., Мерцалова Т. А. Типы родительского участия в образовании, социально-экономический статус семьи и результаты обучения // Вопросы образования. – 2018. – №. 3. – С. 68–90.
8. Павленко К. В., Поливанова К. Н., Бочавер А. А., Сивак Е. В. Дополнительное образование школьников: функции, родительские стратегии, ожидаемые результаты // Вопросы образования. – 2019. – №. 2. – С. 241-261.

9. Поплавская А. А., Груздев И. А., Петлин А. В. Выбор организаций дополнительного образования детей в России: к постановке проблемы // Вопросы образования. 2018. №4.
10. Klyachko T. et al. Monitoring Of Efficiency Of School Education. Family Participation In School Education. – 2019. – №. 111901.
11. Saifer A., Gaztambide-Fernández R. Choosing the arts: The moral regulation of parents in the educational marketplace //British Journal of Sociology of Education. – 2017. – Т. 38. – №. 8. – С. 1190–1202.
12. Косарецкий С. Г., Куприянов Б. В., Филиппова Д. С. Особенности участия детей в дополнительном образовании, обусловленные различиями в культурно-образовательном и имущественном статусе семей и месте проживания // Вопросы образования. 2016. №1. – С. 168-190.
13. Абанкина И. В., Филатова Л. М. Доступность дошкольного образования //Вопросы образования. – 2018. – №. 3. – С. 216-246.
14. Клячко Т. Л., Семионова Е. А., Токарева Г. С. Дошкольное образование: доступность и качество // Отечественная и зарубежная педагогика. – 2019. – №6 (63). С. 20–37.
15. Попов А. А., Глухов П. П., Ешматов Я. А. Доступность дополнительного образования в России: оценка благополучателей и региональная ситуация // Вестник Томского государственного педагогического университета (Tomsk State Pedagogical University Bulletin). 2020. Вып. 6 (212). С. 67–83.
16. Coombs Richardson R., Vafa S., Litton F. Educating children in poverty //Kappa Delta Pi Record. – 2017. – Т. 53. – №. 3. – С. 116-119.
17. Ghosh S. Inequalities in Demand and Access to Early Childhood Education in India //International Journal of Early Childhood. – 2019. – Т. 51. – №. 2. – С. 145–161.
18. Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 N 189-ФЗ (последняя редакция) // Сайт «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357066/ – (дата обращения: 08.12.2021)
19. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.09.2020 г. № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4. 3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и

обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» // Сайт «Российская Газета». URL: <https://rg.ru/2020/12/22/rospotrebnadzor-post28-site-dok.html> – (дата обращения: 08.12.2021)

20. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 № 2 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания» // Сайт «Официальный интернет-портал правовой информации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102030022> – (дата обращения: 08.12.2021)

21. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сайт «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ – (дата обращения: 08.12.2021)

22. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) // Сайт «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ – (дата обращения: 08.12.2021)

23. Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2019 N 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» // Сайт «Правительство России». URL: <http://government.ru/docs/36455/> – (дата обращения: 08.12.2021)

24. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (последняя редакция) // Сайт «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ – (дата обращения: 08.12.2021)

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ РАНХиГС
РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ