

СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ В 2015 ГОДУ

ВЕДУЩИЙ
ЭКСПЕРТ ЦСЭРШ,
ГЛАВНЫЙ ЭКСПЕРТ
ИНСТИТУТА
ОБРАЗОВАНИЯ НИУ ВШЭ
Сергей Измаилович
Заир-Бек



ВЕДУЩИЙ ЭКСПЕРТ
ЦСЭРШ ИНСТИТУТА
ОБРАЗОВАНИЯ НИУ ВШЭ
Татьяна Анатольевна
Мерцалова



Заложенные в 20-х годах прошлого века традиции организации внеурочной и внешкольной деятельности учащейся молодежи продолжают и сегодня сохраняться как неотъемлемая часть системы образования.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2014 года №1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей» открывается новый этап развития системы дополнительного образования детей в Российской Федерации. Основные усилия направлены на повышение до 75% охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет дополнительным образованием. Одновременно необходимой задачей является выравнивание условий различных субъектов Российской Федерации для предоставления образовательных услуг дополнительного образования детей. На сегодняшний день предоставление

услуг дополнительного образования детей находится в сфере региональных и муниципальных полномочий. Таким образом, ситуация в дополнительном образовании детей в разных частях Российской Федерации различна.

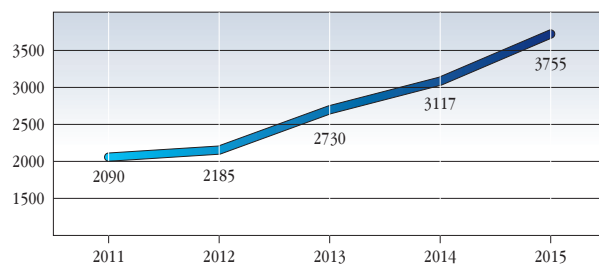
Работа с показателями в дополнительном образовании детей вызывает определенные трудности вследствие изменения методологии и принципов их сбора в последние годы, прежде всего за счет включения в этот реестр данных об организациях, находящихся в ведомственном подчинении органов исполнительной власти в области культуры, физической культуры и спорта. Переход на новую методологию происходит неравномерно, и субъекты Российской Федерации по-разному отражают в статистике происходящие изменения. Вследствие влияния данного фактора невозможно достоверно судить о видимых тенденциях и следует понимать, что многие из них носят расплывчатый характер.

ОРГАНИЗАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

В течение первого десятилетия XXI века происходило постепенное уменьшение числа организаций дополнительного образования детей. Процесс шел при постоянной оптимизации сети организаций дополнительного образования, а также при снижении бюджетных расходов на поддержание этой сети. Кроме того, на уменьшение численности организаций дополнительного образования длительное время оказывал влияние фактор общего сокращения количества детей в возрасте от 5 до 18 лет. С 2013 года статистика по дополнительному образованию детей претерпела серьезные изменения: теперь данные об охвате детей включают не только организации в системе образования, но и организации, подведомственные органам управления культурой и спортом. На этапе перехода к межведомственной статистике прирост организаций составил более 2 тыс. Это количество представляется вполне достоверным.

Важным моментом явилось увеличение количества организаций дополнительного образования в сель-

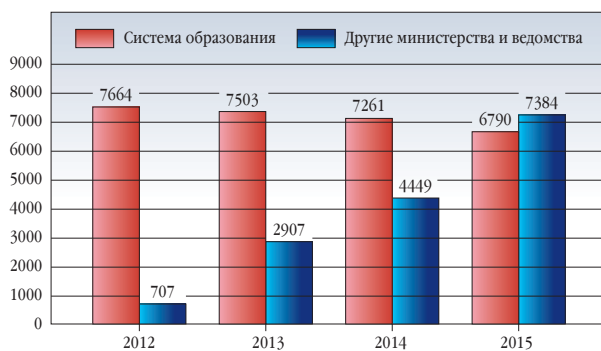
1



ДИНАМИКА ЧИСЛА ОРГАНИЗАЦИЙ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

Источник: данные Минобрнауки России (в 2011 году – Росстат).

2



ДИНАМИКА ЧИСЛА ОРГАНИЗАЦИЙ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

3



ДИНАМИКА ЧИСЛА ДЕТЕЙ, ПОСЕЩАЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

ской местности: за период с 2014 по 2015 год прирост составил 17,5% (рис. 1).

В 2000-х годах именно организации дополнительного образования из сельской местности претерпели массу изменений вследствие значительного сокращения численности детей. Последние 3 года количество этих организаций устойчиво растет: с 2013 по 2015 год – на 1025 организаций больше.

На рисунках 2 и 3 можно сопоставить динамику численности организаций дополнительного образования детей и численности детей, посещающих организации дополнительного образования.

Эксперты отмечают сокращение численности организаций дополнительного образования детей, подведомственных органам управления образованием, и эта тенденция является устойчивой. Увеличение количества организаций, подведомственных необразовательным ведомствам, и, соответственно, рост охвата детей услугами, оказываемыми этими организациями, пока не могут быть однозначно интерпретированы. На настоящий момент система межведомственного учета организаций дополнительного образования детей недостаточно отлажена: кто-то предоставляет данные об организациях дополнительного образования детей, принадлежащих необразовательным ведомствам, кто-то нет. Охват детей дополнительным образованием в образовательных организациях, неподведомственных органам управления образованием, в течение всего одного года (2014/15 учебный год по отношению к 2013/14 учебному году) вырос на 806 106 человек. Одновременно численность

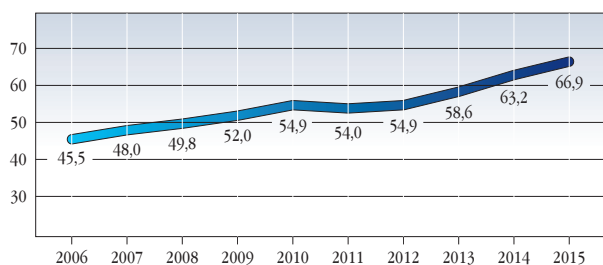
детей, посещающих организации дополнительного образования, подведомственные органам управления образованием, уменьшилась за то же время на 61 873 человека (рис. 4 и 5).

Весьма значимую роль в последнее время стали играть кружки для детей, функционирующие в дневных общеобразовательных организациях, а также дополнительные платные образовательные услуги в организациях системы образования (рис. 6 и 7).

Для общеобразовательных организаций жизненно важной задачей стало заполнение второй половины дня. Это связано прежде всего с необходимостью обеспечивать показатели соответствия средней заработной платы педагогических работников установленному целевому показателю средней заработной платы по региону. Таким образом, и расширение спектра программ дополнительного образования детей в школах, и привлечение к ним учащихся стали закономерными тенденциями в образовательной политике последних 3 лет. Отмечается рост числа детей, посещающих несколько кружков, что, с одной стороны, свидетельствует о выросшем разнообразии самих программ дополнительного образования, а с другой – демонстрирует активность общеобразовательных организаций, направленную на вовлечение школьников в кружковую деятельность. Причиной роста численности детей, пользующихся платными дополнительными образовательными услугами, могла стать и политика, направленная на расширение внебюджетного финансирования услуг дополнительного образования детей. Школы также заинтересованы в развитии внебюджетного финансирования.

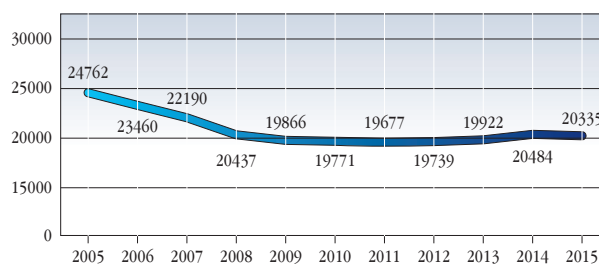


4



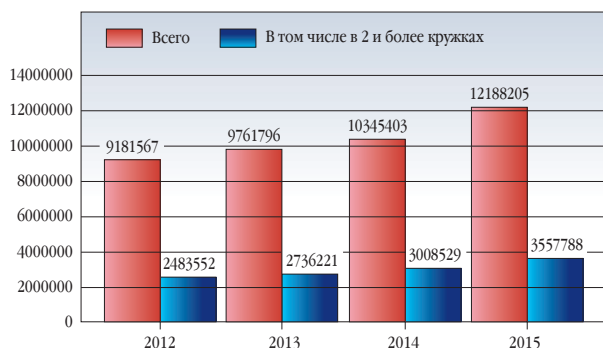
ОХВАТ ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ ОТ 5 ДО 18 ЛЕТ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ, % ОТ ОБЩЕГО ЧИСЛА ДЕТЕЙ ДАННОГО ВОЗРАСТА

5



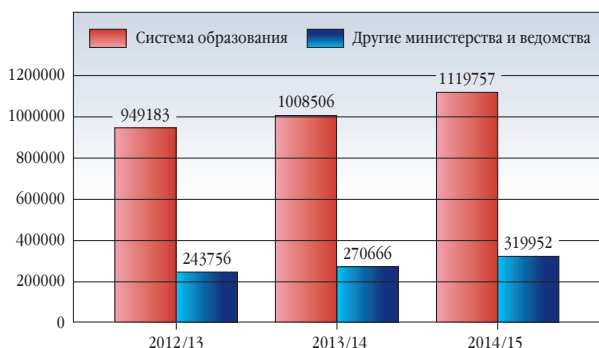
ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ ОТ 5 ДО 18 ЛЕТ, ПОСЕЩАЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ТЫС. ЧЕЛОВЕК

6



ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ ДЕТЕЙ, ПОСЕЩАЮЩИХ КРУЖКИ В ДНЕВНЫХ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

7



ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ ДЕТЕЙ, ПОЛУЧАЮЩИХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПЛАТНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Прирост численности лиц, занимающихся в организациях дополнительного образования детей, происходит, как и в случае со школьным образованием, в основном за счет городских условий. Рисунок 8 демонстрирует различие возможностей города и сельской местности в организации системы дополнительного образования детей.

Значительный скачок вверх у городских жителей произошел в 2013 году. Возможно, что определенный «простой» в сельской местности связан с тем, что там до сих пор крайне редко действуют музыкальные школы и школы искусств, подведомственные министерству культуры, а также спортивные школы, принадлежащие соответствующему ведомству.

Для сельской местности посещение организаций дополнительного образования по-прежнему является не вполне доступной опцией, да и сами эти организации на селе распределены крайне неравномерно. Их раздробленность малообъяснима с объективной точки зрения, ведь даже в советский период такие организации поддерживались как минимум в районных центрах. Сегодня форматов организаций дополнительного образования в сельской местности значительно больше, однако масштаб услуг очень невелик, хотя и имеет тенденцию к росту, что стало особенно заметно в 2014–2015 годах. При этом исследования подчеркивают, что дополнительное образование детей в сельской местности намного более эффективно для решения задач социализации, поддержки талантливых ребят, решения проблем безнадзорности, чем в городской местности.

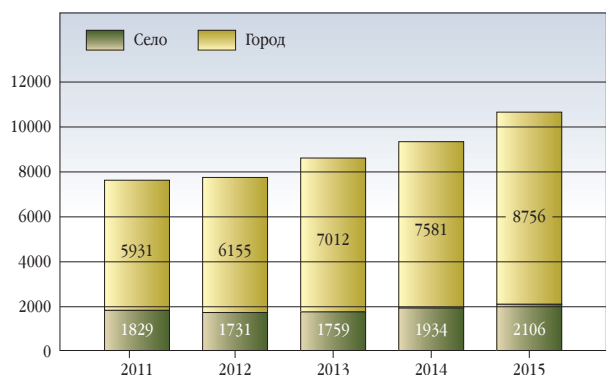
С 2013 года начался медленный рост числа детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов,

получающих услуги в организациях дополнительного образования (рис. 9). Так, число детей с ограниченными возможностями здоровья увеличилось на 21 665 человек, число детей-инвалидов – на 17 212 человек. При этом доля детей с ограниченными возможностями здоровья, занимающихся в организациях дополнительного образования, остается очень низкой. Еще меньше доля детей-инвалидов, занимающихся в организациях дополнительного образования, от общего числа детей-инвалидов. В 2015 году относительный рост незначителен и не может свидетельствовать об устойчивой тенденции к росту, притом что необходимо всё время делать поправку на изменение методологии статистического учета в дополнительном образовании в целом.

Представление о содержательной направленности образовательных услуг в организациях дополнительного образования детей получено при помощи анализа распределения детских объединений в учреждениях дополнительного образования по направленностям реализуемых там образовательных программ. Наиболее массово представлены объединения художественной (35%) и физкультурно-спортивной (29%) направленностей. Ряд направленностей (культурологическая, спортивно-техническая, техническая, туристско-краеведческая, эколого-биологическая) составляет небольшие доли (от 2 до 6%) в общей содержательной структуре. Достаточно велика доля объединений (16%), в которых реализуются так называемые другие направленности: это тот сегмент содержания образования, для которого существующая в форме статистического наблюдения схема идентификации не подходит.

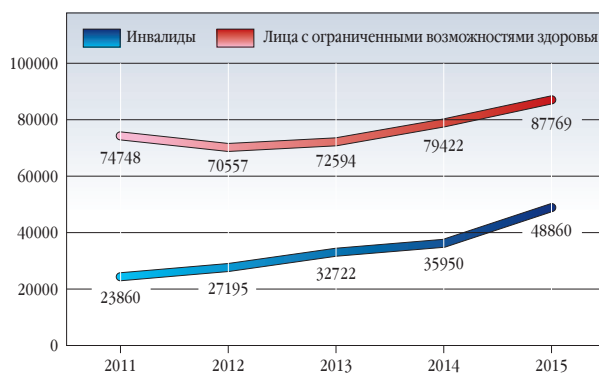


8



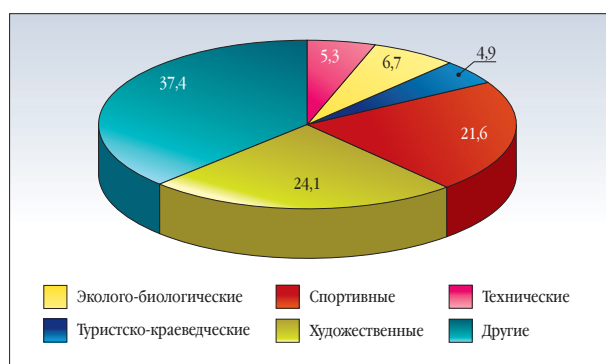
ЧИСЛЕННОСТЬ ОБУЧАЮЩИХСЯ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ГОРОДАХ И НА СЕЛЕ, ТЫС. ЧЕЛОВЕК

9



ДИНАМИКА ЧИСЛА ДЕТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ И ИНВАЛИДОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

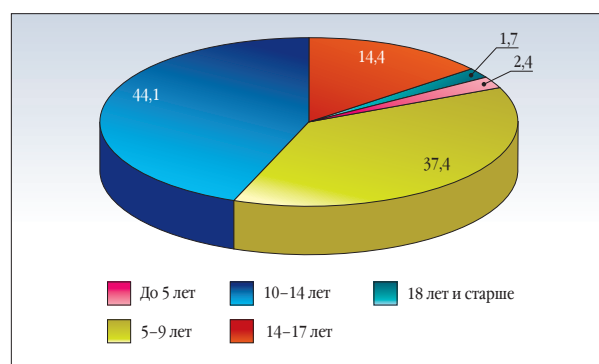
10



СОДЕРЖАТЕЛЬНАЯ СТРУКТУРА ОБЪЕДИНЕНИЙ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ (ШКОЛЬНЫХ КРУЖКОВ) В 2015 ГОДУ, %

Источник: данные федерального статистического наблюдения, форма №76-РИК.

11



ВОЗРАСТНАЯ СТРУКТУРА КОНТИНГЕНТА ОБУЧАЮЩИХСЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В 2015 ГОДУ, %

Источник: данные федерального статистического наблюдения, форма №1-ДО.

О содержании дополнительного образования в общеобразовательных организациях можно судить по распределению объединений (школьных кружков) по направленности программ (рис. 10). Наиболее характерно преобладание в общей совокупности объединений физкультурно-спортивной (21,6%) и художественной (24,1%) направленностей. Доля школьных кружков, где содержание образования плохо вписывается в рамки, определенные формой статистического наблюдения, еще выше, чем в организациях дополнительного образования (37,2%).

В спортивных объединениях организаций дополнительного образования занимаются 28,9% детей от общей численности занимающихся в образовательных организациях этого типа, 4 271 502 ребенка получали услуги дополнительного образования в учреждениях, подведомственных Министерству спорта Российской Федерации. Суммарно это дает 7 329 469 детей (39,66% от возрастной когорты).

В объединениях, где реализуются образовательные программы художественной направленности, в 2015 году занималось 37,3% детей от общей численности занимающихся в организациях дополнительного образования, 4 489 695 детей занималось в организациях, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации. Суммарно это дает 7 778 102 ребенка с до-

полнительными образовательными услугами по программам художественной направленности (42,09% от возрастной когорты).

В возрастной структуре контингента занимающихся в организациях дополнительного образования основная часть приходится на детей в возрасте 10–14 и 5–9 лет (приблизительно 44 и 37% соответственно). Более подробно возрастная структура представлена на рисунке 11.

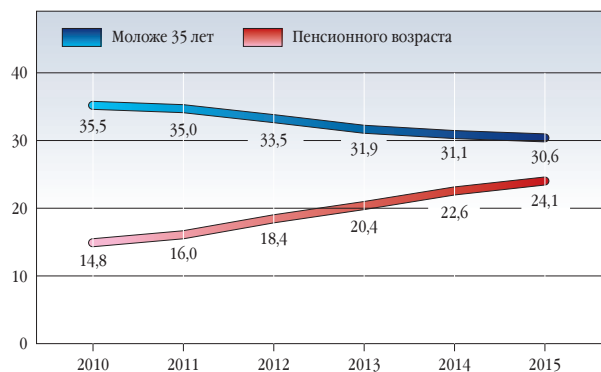
ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ КАДРЫ В СИСТЕМЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

Наименьшее значение показателя численности педагогических работников организаций дополнительного образования детей наблюдалось в 2011/12 учебном году, далее пошел медленный рост: в 2012/13 учебном году – на 7514 человек, при этом число организаций дополнительного образования детей за год выросло на 464 единицы. Затем рост усилился, и за период с 2013 по 2015 год показатель составил 84 291 человек.

Достаточно интересно рассмотреть соотношение доли молодых педагогов и педагогов пенсионного возраста (рис. 12).



12



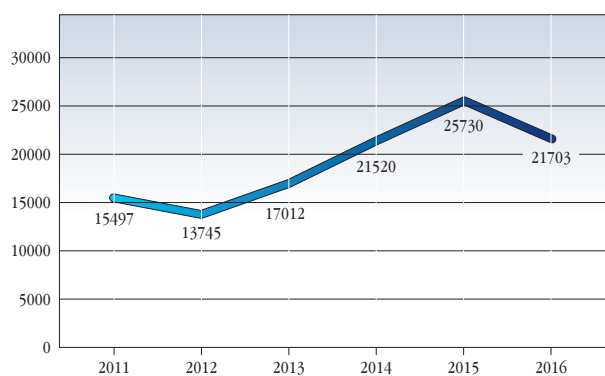
СТРУКТУРА ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ ПО ВОЗРАСТНЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ, %

13



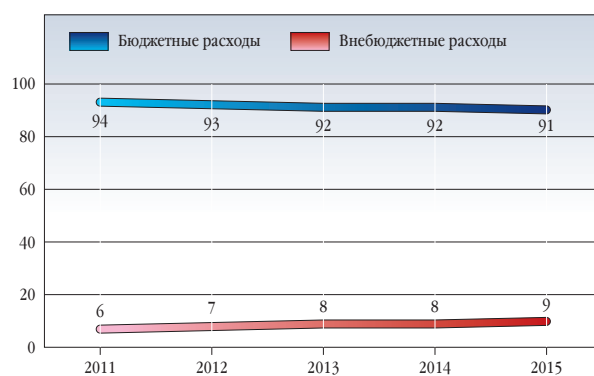
СТРУКТУРА ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ ПО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМУ УРОВНЮ, %

14



СРЕДНЯЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА ПЕДАГОГОВ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ (В ЦЕНАХ 2011 ГОДА), РУБЛЕЙ

15



ДОЛИ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ В ОБЩИХ РАСХОДАХ НА ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, %

Источник: данные федерального статистического наблюдения, форма №1-ДО.

Здесь за период с 2010/11 по 2015/16 учебный год наблюдается серьезное повышение доли пенсионеров (более чем в 1,5 раза) и довольно заметное сокращение доли молодых педагогов (на 14%). Пока молодежи в целом больше, чем педагогов пенсионного возраста, однако всё идет к «статистической смычке» одних и других.

Кроме этого, плавность линий, представленных на рисунке, может свидетельствовать о примерно одинаковых тенденциях, происходящих в организациях дополнительного образования детей при разных ведомствах. Существуют оценки, что в спорте больше молодых педагогов, а в культуре (музыкальные школы, школы искусств и т.д.) – пожилых.

С одной стороны, во всей системе общего образования есть тенденция к снижению количества молодых педагогов и повышению доли педагогов пенсионного возраста. При этом рост числа педагогов пенсионного возраста в системе дополнительного образования происходит практически в той же динамике, что и в системе общего. С другой стороны, доля педагогов моложе 35 лет хоть и снижается, но продолжает оставаться достаточно высокой. Это может быть связано с тем обстоятельством, что для работы в системе дополнительного образования всегда было необязательным наличие диплома о высшем

педагогическом образовании. Работа в системе дополнительного образования рассматривалась и как «запасной аэродром» для обеспечения занятости, и как возможность дополнительного заработка для молодых педагогов. В целом сейчас ситуация меняется, и размер заработной платы вместе с оптимизацией сети снижает долю педагогов дополнительного образования моложе 35 лет, повышая долю тех, кто достиг пенсионного возраста.

Имеет смысл рассмотреть показатель уровня образования педагогов дополнительного образования как сопутствующий индекс, влияющий на динамику развития дополнительного образования детей (рис. 13).

По уровню образования в представленных данных наблюдается некоторая стабильность, несмотря на изменение системы их сбора. Характерны незначительные колебания, за исключением более серьезного увеличения доли педагогических работников со средним специальным образованием (с 34 до 40%) в последний период наблюдения. Представляет интерес отличие самой структуры педагогических работников по уровню образования от, например, системы общего образования. Как уже отмечалось в комментариях, в системе дополнительного образования детей сохраняется большая свобода относительно наличия/отсутствия профильного высшего образования,



вследствие чего свыше трети всех педагогических работников имеют среднее специальное образование.

Важным фактором развития системы дополнительного образования детей является динамика роста здесь заработной платы педагогических работников (рис. 14).

Традиционно средняя заработная плата в этой сфере отставала и продолжает отставать от средней заработной платы, например, в системе общего образования. Однако здесь следует учитывать и другой характер нагрузки, и другой принцип формирования заработной платы, и, наконец, другой уровень образования педагогических работников. Тем не менее с 2012 по 2015 год произошел значительный рост заработной платы в сопоставимых ценах (к уровню 2011 года). В целом уровень средней заработной платы вырос на 11 985 рублей, то есть фактически в 1,87 раза. По данным 2016 года пока нельзя говорить об уверенном снижении средней заработной платы педагогических работников дополнительного образования, хотя в условиях экономического кризиса такое снижение возможно.

Рост заработной платы педагогов образовательных организаций дополнительного образования детей за последние 5 лет оказался существеннее, чем у школьных педагогов (он почти на 13,5% больше). Однако в целом соотношение заработной платы педагогических работников учреждений дополнительного образования детей и средней заработной платы учителей в субъектах Российской Федерации остается не в пользу организаций дополнительного образования детей: этот индекс ниже почти на 17%.

ИНФРАСТРУКТУРА СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

В отличие от общеобразовательных, в организациях дополнительного образования детей наблюдается устойчивая тенденция к снижению доли тех, что нуждаются в капитальном ремонте. Суммарно доля организаций с проблемными зданиями не превышает 20,5%, что заметно меньше, чем в системе общего образования. Вообще же показатели аварийности зданий в среднем по стране меняются очень мало.

В общем и целом показатели по учреждениям дополнительного образования, здания которых требуют капитального ремонта, среди общего количества учреждений дополнительного образования далеки от оптимизма. С одной стороны, на снижение доли таких учреждений по статистике могло повлиять изменение методики сбора показателей и включение в список всех организаций, которые не подведомственны органам управления образованием. С другой – несовершенство статучета вследствие изменения его методологии мешает понять, состоялся ли реально прирост числа организаций или же происходит их оптимизация, в том числе в части сокращения их количества. Так, одной из причин снижения значения показателей, по мнению некоторых экспертов, является практика учреди-

телей избавляться от зданий, требующих серьезных вложений для восстановления, ремонта и содержания. Иногда они передаются в коммерческий сектор. Наконец, некоторые косвенные свидетельства указывают на субъективность статистики по данным показателям. В этом смысле было бы интересно сопоставлять динамику исследуемого показателя и показателя расходов на капитальный и текущий ремонт зданий в системе дополнительного образования, причем в сопоставимых ценах, что является, по мнению экспертов, важной аналитической задачей.

ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

Понимание данных о бюджетных расходах на дополнительное образование детей достаточно затруднено, так как сами эти расходы не концентрируются в рамках отдельной, специально «окрашенной» статьи расходов, то есть именно на дополнительное образование. Расходы на дополнительное образование формируются и в части дошкольного, общего или среднего профессионального образования, и в рамках статьи, касающейся расходов на молодежную политику. Частично это и расходы других ведомств. В результате практически невозможно достоверно оценить ни абсолютные, ни относительные данные о расходах на дополнительное образование детей.

По косвенным оценкам, расходы на дополнительное образование детей в доле расходов на образование в консолидированном бюджете Российской Федерации в целом невелики. Их доля колеблется в пределах от 1,0–2,6% в 2012 году до 3,8% в 2014 году. Основную бюджетную нагрузку продолжают нести в соответствии с полномочиями, определенными Федеральным законом от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», субъекты Российской Федерации. При этом на незначительное колебание в 2013–2014 годах по сравнению с 2012 годом могли повлиять мероприятия, которые реализуются в настоящее время в рамках майских указов Президента Российской Федерации.

Более или менее стабильной остается доля бюджетных и внебюджетных расходов в общих расходах на дополнительное образование детей – с очень слабой тенденцией к росту внебюджетных расходов (рис. 15), что, в свою очередь, соотносится с данными о росте числа детей, охваченных платными программами дополнительного образования.

В целом структура расходов на дополнительное образование детей соответствует структуре расходов по другим уровням образования. Доля расходов на заработную плату остается стабильно высокой и колеблется в районе 82,5% (с небольшим скачком в 2014 году до 84,7%). Такая структура, вероятнее всего, сохранится и в ближайшие годы, однако необходимо подтверждение этого тезиса в рамках среднесрочных мониторинговых исследований.