



МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

Информационно-аналитические материалы по результатам статистических и социологических обследований

Материалы подготовлены в рамках проекта «Мониторинг экономики образования», реализуемого в соответствии с Тематическим планом научно-исследовательских работ и работ научно-методического обеспечения, предусмотренных Государственным заданием НИУ ВШЭ на 2020 год

Выпуск № 17, 2020

С. Г. Косарецкий, А. В. Павлов, Т. А. Мерцалова, К. М. Анчиков

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗУЕМЫХ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В аналитическом материале рассматриваются изменения в системе дополнительного образования детей в контексте реализации приоритетного направления государственной политики. В фокусе внимания – показатели охвата детей программами дополнительного образования, в том числе технической и естественно-научной направленности. Изучаются различия в участии в дополнительном образовании детей различных возрастов, проживающих в городской и сельской местности, в разных регионах. Оцениваются ключевые факторы, обеспечивающие доступность и качество услуг дополнительного образования: кадровый состав, инфраструктура, финансирование. Анализ базируется на данных федерального статистического наблюдения последних лет.

- Охват детей услугами дополнительного образования в последние годы заметно вырос. При этом существуют выраженные различия между городской и сельской местностью, а также между регионами.
- Повышается доля платных услуг.
- Происходит изменение структуры сети организаций, реализующих программы дополнительного образования: сокращаются число организаций дополнительного образования и их доля в общем объеме услуг, увеличивается вклад общеобразовательных организаций.
- Уровень цифровизации организаций дополнительного образования остается низким. Растет число организаций, нуждающихся в капитальном ремонте.
- В составе педагогических работников увеличивается доля специалистов в возрасте 55 лет и старше, а также сотрудников, имеющих высшее педагогическое образование.

Введение

Дополнительное образование сегодня – это разнообразные возможности для удовлетворения образовательных потребностей семей и интересов детей за рамками обязательной школьной программы. Исследования отмечают эффекты

занятий дополнительным образованием для укрепления здоровья, развития креативности, критического мышления, коммуникативных навыков, профессиональной ориентации, профилактики социальной дезадаптации.

Дополнительное образование детей и взрослых – важная часть системы образования Российской Федерации. Оно реализуется посредством дополнительных общеобразовательных программ – дополнительных общеразвивающих и дополнительных предпрофессиональных.

Развитию дополнительного образования, в частности повышению его доступности и обновлению содержания, уделяется приоритетное внимание в государственной образовательной политике последних лет. Начиная с 2015 г. на федеральном уровне и в российских регионах реализуются различные проекты и инициативы.

Наиболее масштабным и стратегически ориентированным в настоящее время является федеральный проект «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование». Его цель – «обеспечение к 2024 году для детей в возрасте от 5 до 18 лет доступных для каждого и качественных условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности путем увеличения охвата дополнительным образованием до 80% от общего числа детей, обновления содержания и методов дополнительного образования детей, развития кадрового потенциала и модернизации инфраструктуры системы дополнительного образования детей». Особое внимание при этом уделяется расширению вовлеченности детей в программы технической и естественно-научной направленности, созданию условий для развития конкурентного рынка услуг дополнительного образования.

В исследовании использованы данные, предоставленные организациями дополнительного образования в Министерство просвещения Российской Федерации; сведения, предоставляемые различными организациями, реализующими дополнительные общеобразовательные программы, в Росстат, и другие материалы Росстата.

Охват детей программами дополнительного образования

Повышение охвата детей программами дополнительного образования – одна из ключевых задач российской образовательной политики последнего десятилетия.

Охват дополнительным образованием за последние четыре года заметно вырос и сегодня превышает значение целевого показателя в 70–75%, установленного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». Наиболее заметный рост произошел в 2017 г. В последние годы его темпы замедлились. Для достижения целевого показателя федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование» поддержания текущей динамики недостаточно (рис. 1). Однако основные мероприятия проекта, включая субсидии субъектам Российской Федерации на создание новых мест, стартовали в 2019 г., они могут вызвать существенное ускорение темпов роста.

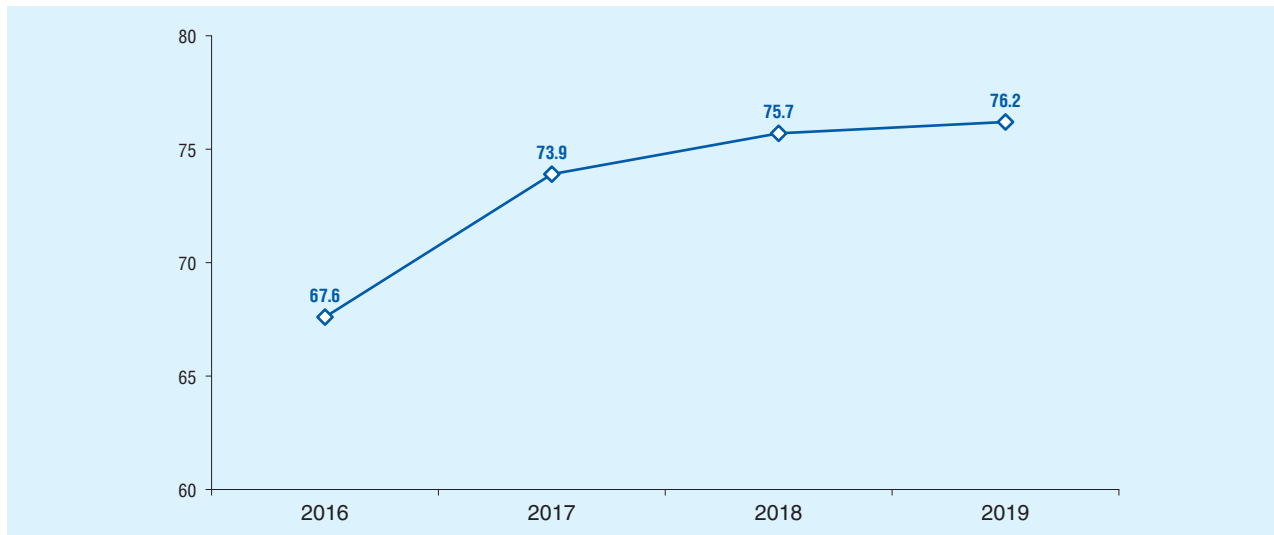
Дети в сельской местности меньше вовлечены в программы дополнительного образования (рис. 2). Это обусловлено как ограниченными по сравнению с городами возможностями предложения услуг (заметно меньше организаций дополнительного образования, практически нет частного сектора), так и их меньшей востребованностью населением.

В последние годы растет доля детей, получающих услуги дополнительного образования на платной основе (рис. 3). Кроме того, в секторе дополнительного образования происходит расширение спектра услуг разного типа образовательных организаций: в первую очередь растет доля школ и дошкольных организаций, в которых дополнительные платные образовательные услуги оформляются как дополнительные общеразвивающие программы. Это объективно соответствует специфике услуг со свободным выбором провайдера семьями, бесплатность которых не гарантируется государством. Однако рост доли платных услуг в данной сфере может стать барьером для расширения участия в дополнительном образовании детей из малообеспеченных семей и обесценивать достижения политики увеличения охвата.

Доступность услуг дополнительного образования достаточно сильно дифференцирована по регионам. Во многих из них показатели охвата ниже среднего уровня по стране. Минимальный охват зафиксирован в Севастополе, Чеченской Республике, республиках Ингушетия, Калмыкия,

Рисунок 1

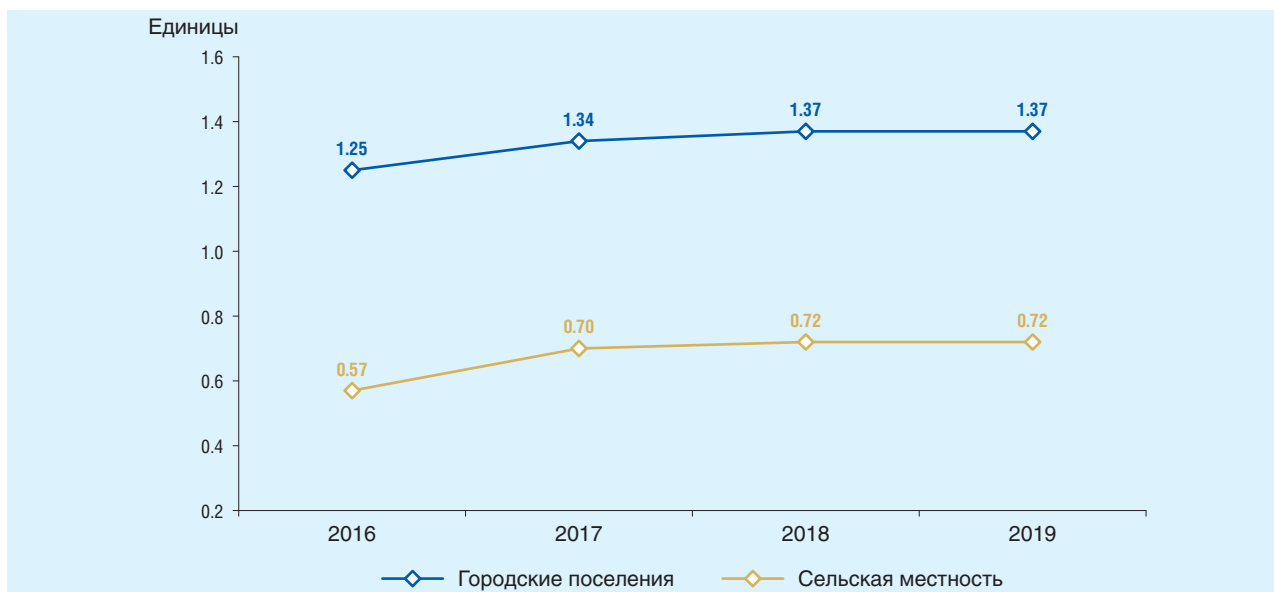
Доля детей в возрасте 5–17 лет, охваченных дополнительными общеобразовательными программами
(в процентах от общей численности детей данного возраста)



Источники: Росстат, данные федерального статистического наблюдения; Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту».

Рисунок 2

Число реализуемых услуг дополнительного образования детей в расчете на одного ребенка в возрасте 5–17 лет по типам населенных пунктов: 2019



Источники: Росстат, данные федерального статистического наблюдения; Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту».

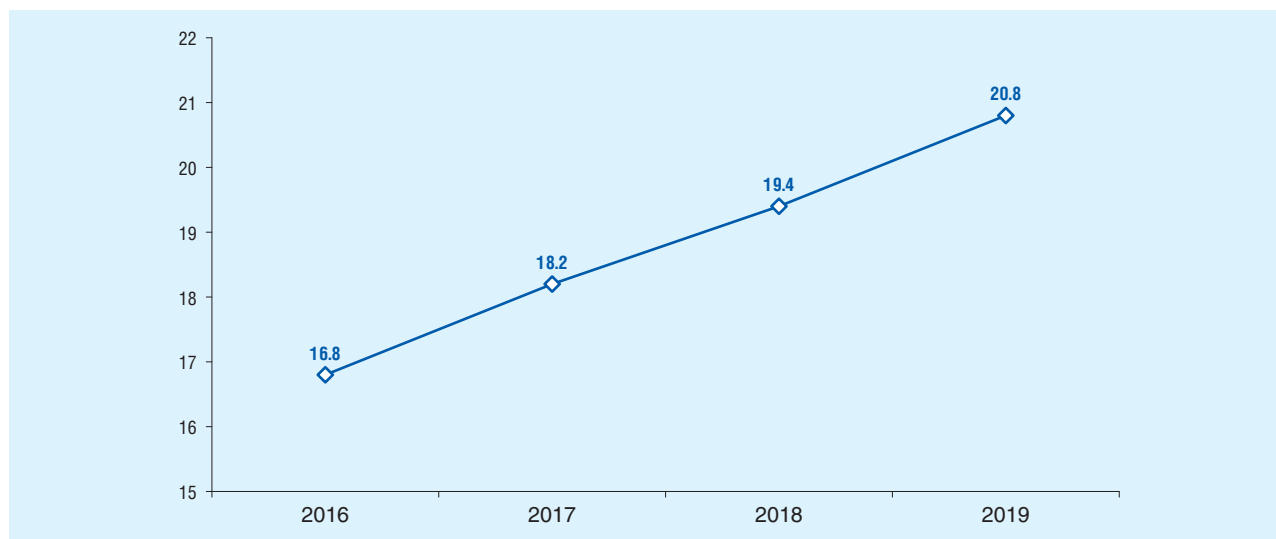
самый высокий – в Москве, Московской, Тюменской, Тамбовской областях.

Услуги по реализации дополнительных общеобразовательных программ предоставляются

организациями различных типов (рис. 4) и форм собственности. Общее число таких организаций в последние годы растет, в 2018 г. оно достигло 58296 (по данным Росстата). Ведущую роль

Рисунок 3

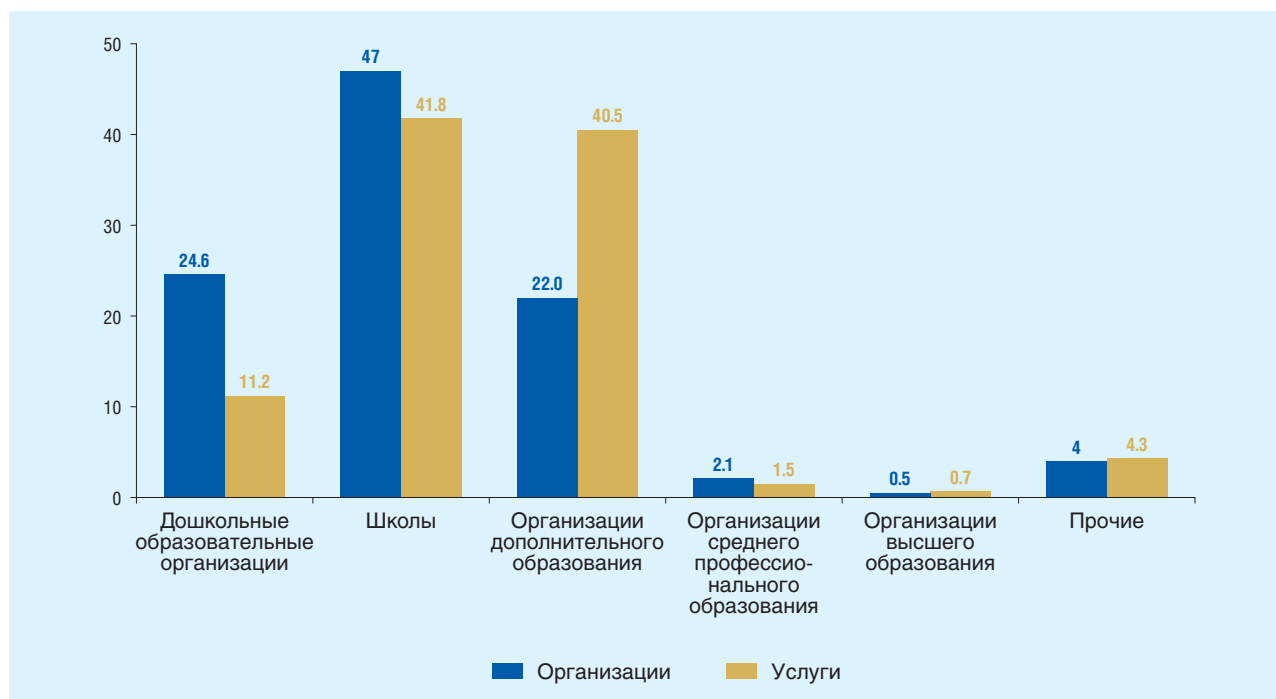
Доля обучающихся по договорам об оказании платных образовательных услуг по дополнительным общеобразовательным программам
(в процентах от общей численности обучающихся по дополнительным общеобразовательным программам)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 4

Структура сети организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, и их услуг по типам организаций: 2018
(проценты)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

в предоставлении услуг играют общеобразовательные организации, особенно в сельской местности (здесь они занимают две трети от числа провайдеров). Их доля увеличивается. Наличие лицензии и программ дополнительного образования становится обязательным условием для целого ряда территорий, общеобразовательные организации которых включаются в реализацию образовательной деятельности по дополнительному образованию детей.

При этом экспертный анализ показывает, что в значительной части субъектов Российской Федерации не сформированы устойчивые и прозрачные механизмы финансирования дополнительных общеобразовательных программ в общеобразовательных организациях. Как следствие, спектр предлагаемых школами программ оказывается ограниченным, оборудование отсутствует или является архаичным, помещения не приспособлены к занятиям, возможности школ по привлечению профильных специалистов ограничены, занятия ведут, как правило, учителя-предметники

Доля услуг дополнительного образования, предоставляемых специализированными организациями дополнительного образования (ОДО), в их общем объеме меньше и в последние годы

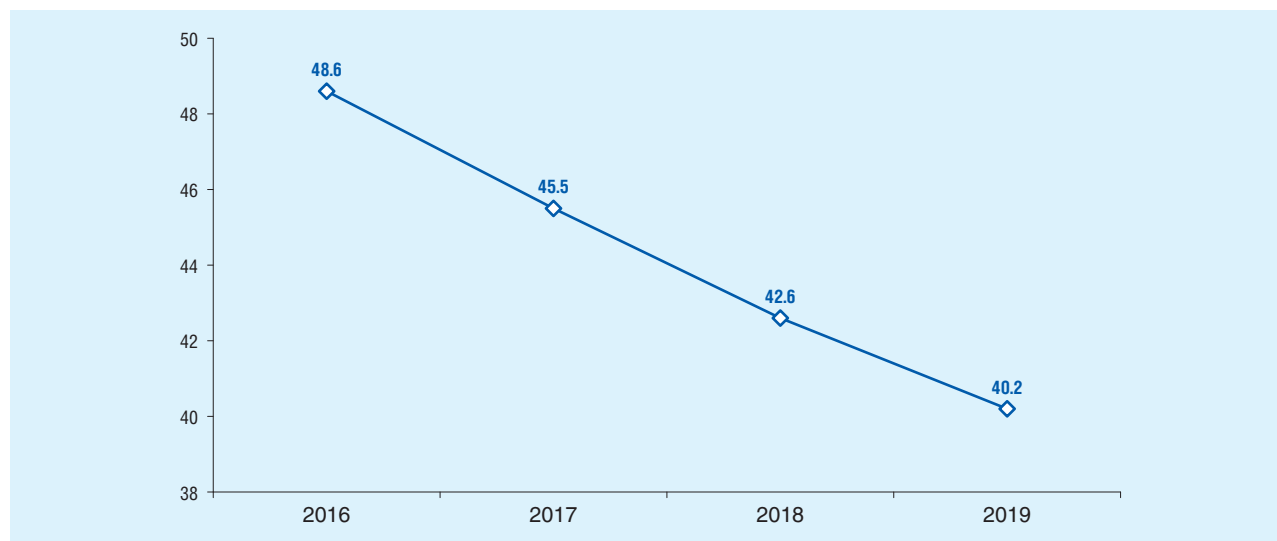
сокращается. Еще более заметно уменьшение охвата детей программами дополнительного образования в ОДО (рис. 5). Снижается и количество самих ОДО – государственных и муниципальных (рис. 6).

Интересно, что в период с 2018 по 2019 г. произошло снижение числа негосударственных образовательных организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы (рис. 6), хотя на протяжении нескольких предшествующих лет наблюдался рост этого показателя. Дополнительное образование детей и взрослых было одним из наиболее активно развивающихся сегментов рынка образовательных услуг.

В ОДО доля услуг частного сектора незначительна. При этом часть представленных на рынке частных организаций, фактически оказывающих услуги дополнительного образования, не включены в систему статистического учета, в том числе из-за отсутствия лицензии на образовательную деятельность. Развитию сектора частных организаций должно было способствовать введение во многих российских регионах персонализированного финансирования, предусматривающего возможность оплаты услуг частных организаций за счет бюджетных средств.

Рисунок 5

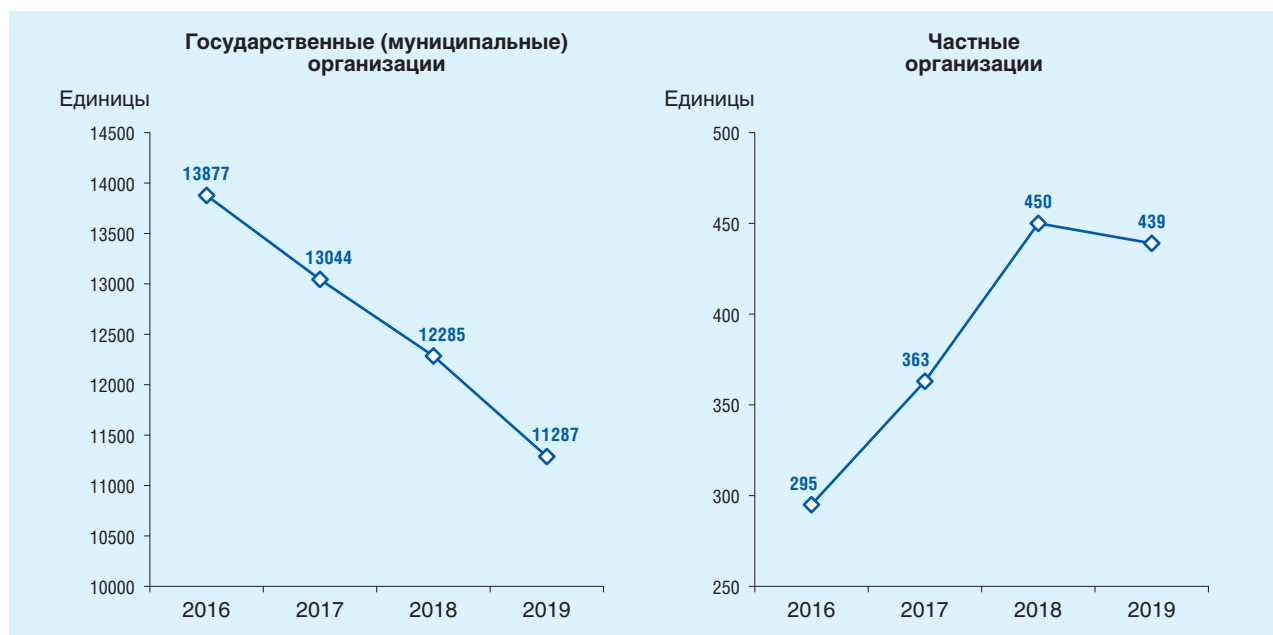
Доля детей в возрасте 5–17 лет, охваченных дополнительными общеобразовательными программами, реализуемыми организациями дополнительного образования (в процентах от общей численности детей данного возраста)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 6

Число государственных (муниципальных) и частных организаций дополнительного образования



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

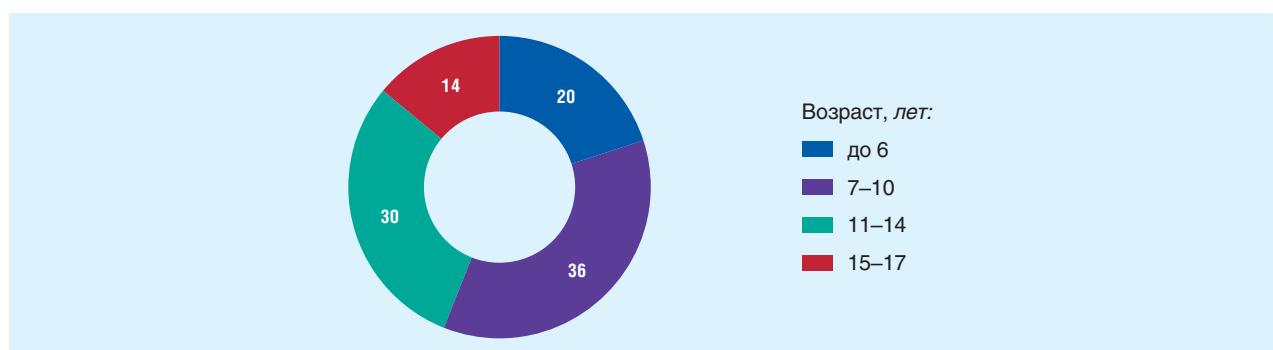
Структура контингента

Анализируя возрастную структуру обучающихся по дополнительным общеобразовательным программам (рис. 7), необходимо отметить, что более трети из них составляют младшие школьники в возрасте 7–10 лет. Существенную долю занимают подростки (11–14 лет). Наименее представленная категория – старшеклассники (15–17 лет). Возрастное распределение обучающихся

остается в целом стабильным. Ограниченное участие старшеклассников объясняется необходимостью сосредоточиться на подготовке к сдаче ЕГЭ и тем, что достижения в дополнительном образовании (победа в конкурсах и соревнованиях из федерального перечня) имеют небольшой вес при поступлении. Кроме того, отсутствуют предложения, отвечающие запросам старшеклассников.

Рисунок 7

Возрастная структура обучающихся по дополнительным общеобразовательным программам: 2019 (проценты)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

Содержание дополнительного образования

Традиционно наиболее распространены дополнительные общеобразовательные программы художественной направленности: их посещают 31.2% всех обучающихся суммарно по общеразвивающим и предпрофессиональным программам (рис. 8). Меньше всего дети включены в туристско-краеведческие программы.

В последние четыре года несколько снизился охват общеразвивающими программами художественной направленности и физкультурно-спортивными предпрофессиональными программами (рис. 9). Во втором случае причиной может быть

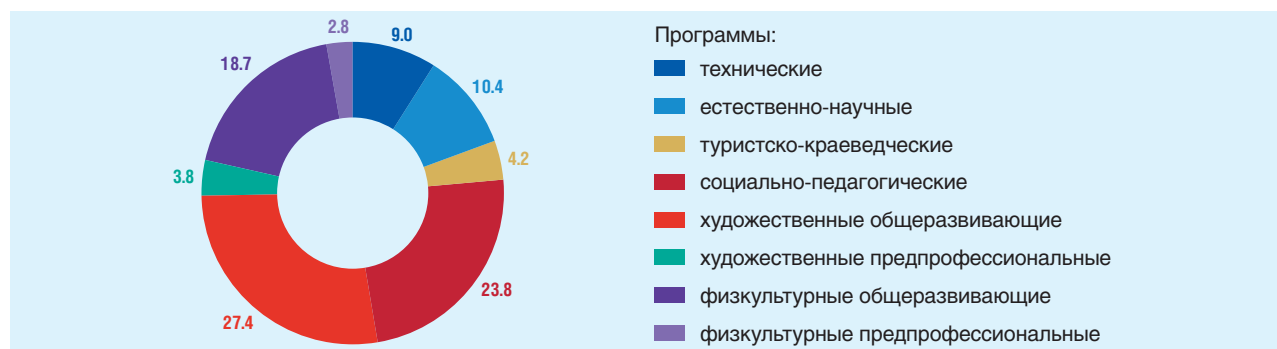
перевод существенной части таких программ в сектор спортивной подготовки.

Растет охват обучающихся программами технической направленности (рис. 10), что можно рассматривать как результат реализации проектов, инициированных на федеральном уровне. Динамика охвата программами естественно-научной направленности выражена не столь ярко. Однако, если судить по количеству обучающихся, то тенденция к росту выглядит более наглядно.

Рост охвата детей программами технической и естественно-научной направленности является целевым ориентиром для региональных систем дополнительного образования, контрольным показателем для мероприятия по созданию новых

Рисунок 8

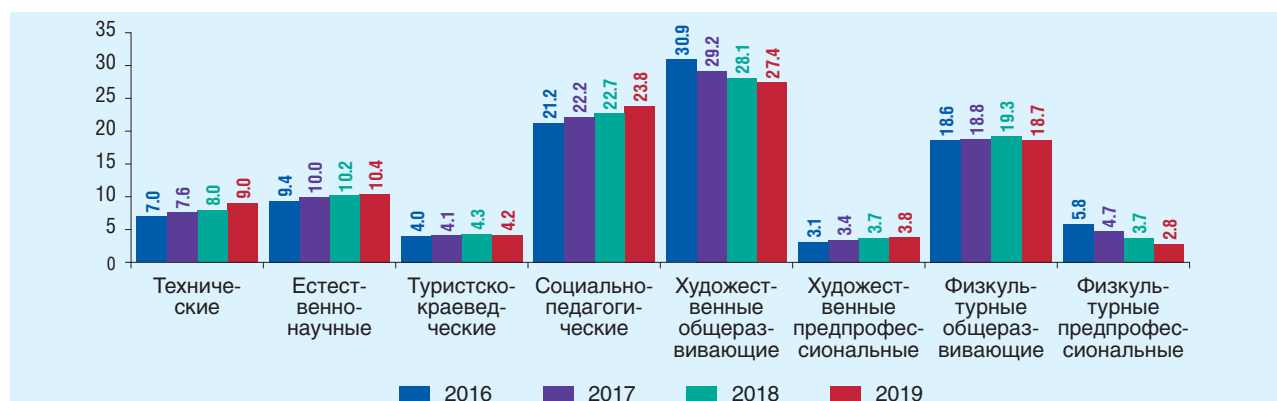
Распределение обучающихся по дополнительным общеобразовательным программам различной направленности: 2019 (проценты)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 9

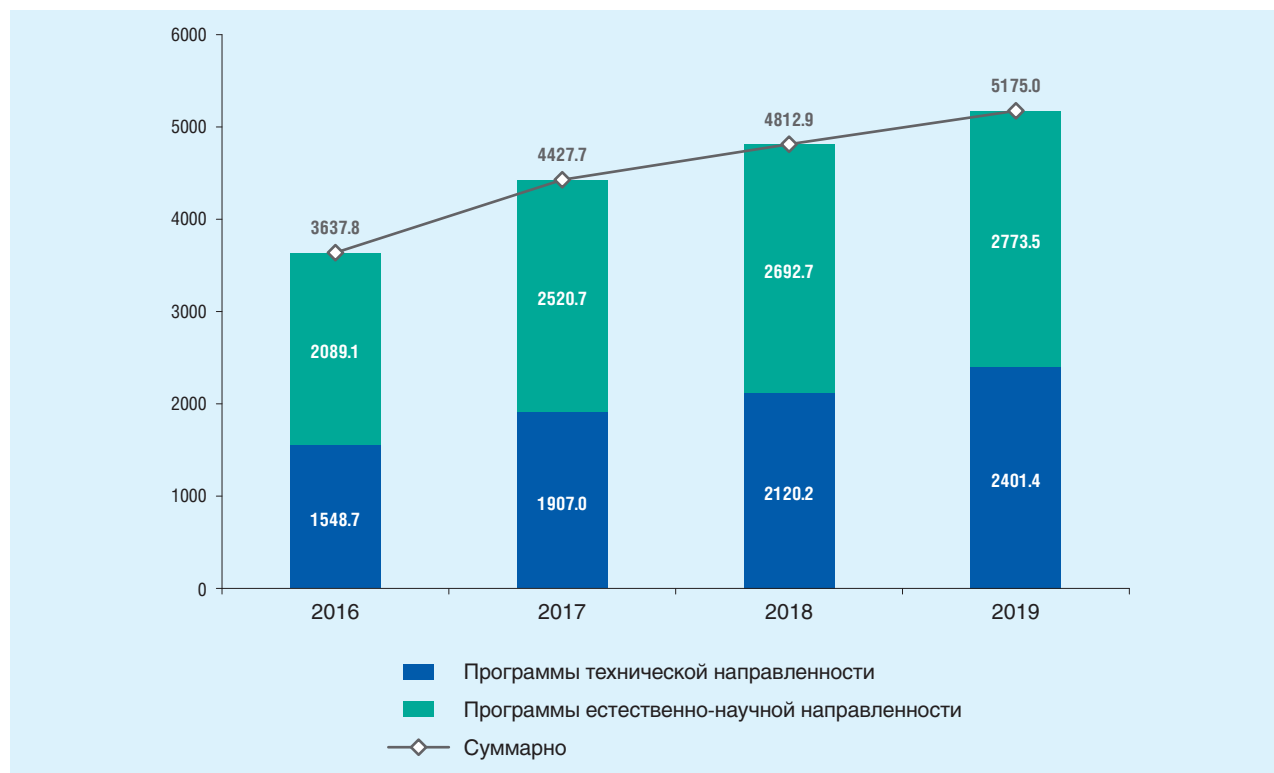
Распределение обучающихся по программам дополнительного образования различной направленности (проценты)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 10

Численность обучающихся по программам дополнительного образования технической и естественно-научной направленности (тысячи человек)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

мест в системе дополнительного образования, предусматривающего выделение регионам субсидий из федерального бюджета в рамках федерального проекта «Успех каждого ребенка».

Кадры дополнительного образования

Наличие педагогических кадров является ключевым условием реализации дополнительных общеобразовательных программ. Основные характеристики кадрового потенциала – квалификация, возраст и условия труда.

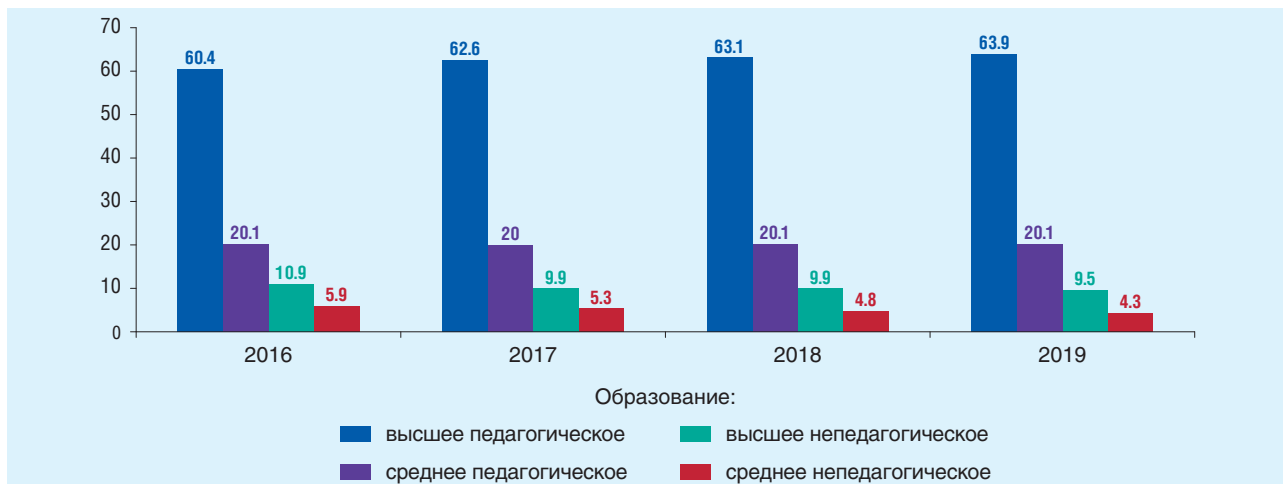
По данным Росстата, в 2019 г. по всей сети организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, 73.4% педагогов дополнительного образования имели высшее образование, в том числе 64% – высшее педагогическое (рис. 11). Для сравнения: среди учителей школ высшее педагогическое образование имели более 83%.

Низкая доля педагогов с высшим педагогическим образованием – хорошо известная особенность сферы дополнительного образования. В последние годы отношение к ней было противоречивым. С одной стороны, утвержден профессиональный стандарт, регламентирующий наличие педагогического образования (при этом что исходные требования были смягчены). С другой стороны, стимулируется включение в практику преподавания наставников из реального сектора и студентов, не имеющих высшего педагогического образования.

Доля работников с высшим профессиональным непедagogическим образованием выросла с 2016 г. Возможно, это объясняется увеличением доли школ в общем числе организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, где в роли педагогов дополнительного образования по совместительству или по основной деятельности часто выступают учителя, имеющие педагогическое образование.

Рисунок 11

Распределение педагогов дополнительного образования в организациях, реализующих программы дополнительного образования, по уровню образования (проценты)



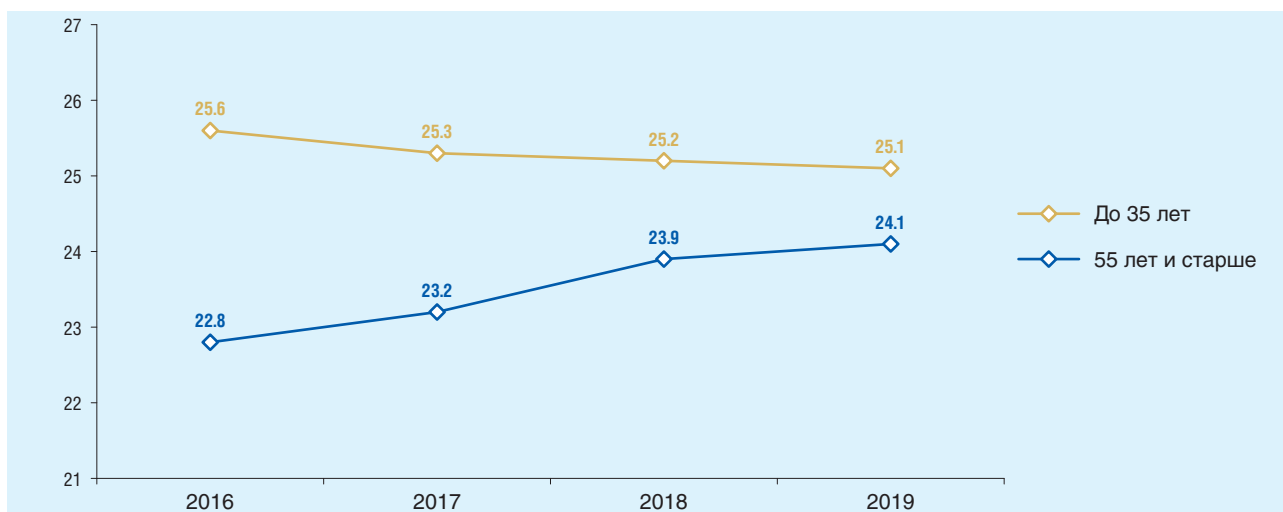
Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

Большинство (73.3%) педагогов дополнительного образования в организациях, реализующих такие программы, старше 35 лет. Омоложения педагогического состава не происходит. Доля всех педагогических работников в возрасте 55 лет и старше немного растет, а педагогов моложе 35 лет – сокращается (рис. 12).

Важным фактором притока молодых кадров является размер заработной платы. При переходе на эффективный контракт после резкого роста заработной платы педагогов дополнительного образования вопрос о ее дальнейшем повышении определенное время находился на периферии внимания. Однако начиная с 2016 г.

Рисунок 12

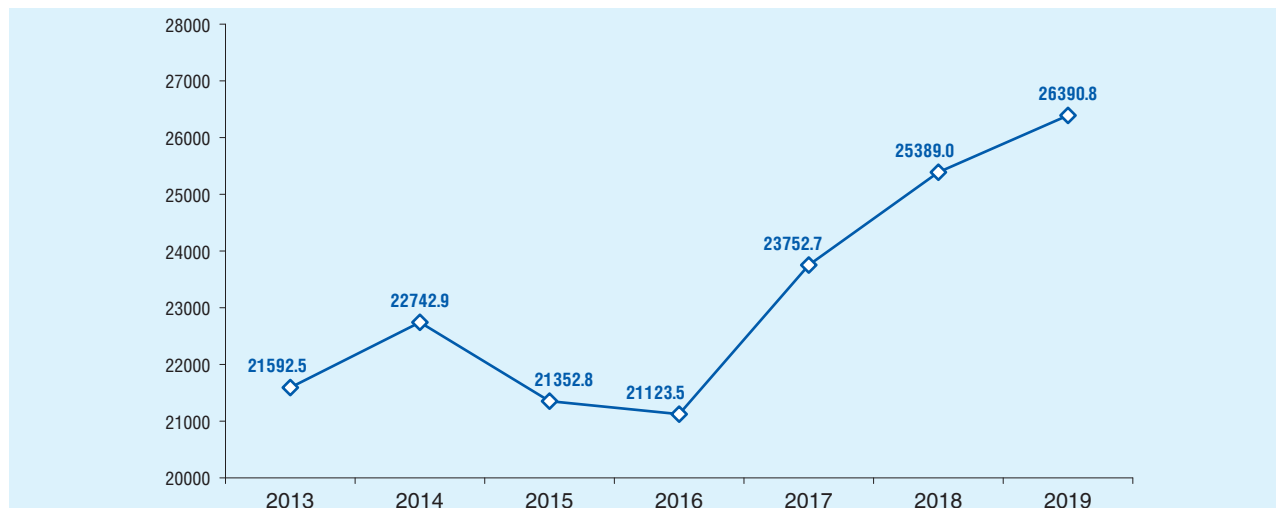
Доля педагогов в возрастах до 35 лет, 55 лет и старше в организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы (в процентах от общей численности педагогов в организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы)



Источник: Росстат, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 13

Средняя заработная плата педагогов дополнительного образования в организациях дополнительного образования в ценах 2013 года (рубли)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

ситуация изменилась. В абсолютном выражении заработная плата стала расти, хотя темпы роста в последний год снизились (рис. 13).

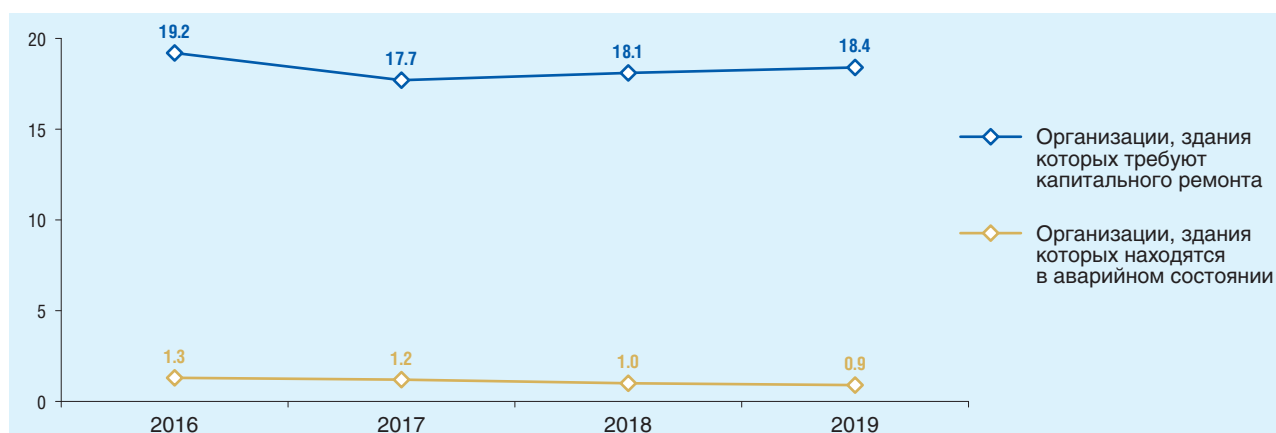
Показатель аварийности за 2016–2019 гг. снизился с 1.3 до 0.9% (рис. 14). Стоит предположить, что позитивная динамика здесь связана не с выполнением ремонтных работ, а с сокращением самостоятельных организаций дополнительного образования, на полноценную реконструкцию которых не находится средств. Большинство организаций дополнительного образования (86%) находятся в муниципальной

Инфраструктура

В 2017 г. доля зданий ОДО, нуждающихся в капитальном ремонте, сократилась, но затем ее рост возобновился – до 18.4% в 2019 г.

Рисунок 14

Доля организаций дополнительного образования, здания которых требуют капитального ремонта и находятся в аварийном состоянии (в процентах от общего числа организаций дополнительного образования)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

собственности, муниципалитеты испытывают серьезные сложности с их содержанием и развитием инфраструктуры. Сеть детских технопарков «Кванториум» стала «витриной российского дополнительного образования», однако облик и внутренняя среда большинства зданий ОДО далеки от современных требований.

Заметим, что среди частных организаций только 0.5% имеют здания, нуждающиеся в ремонте. Лучшие характеристики инфраструктуры – существенное конкурентное преимущество частного сектора.

Финансирование

Финансирование организаций дополнительного образования растет начиная с 2012 г., однако темпы роста снижаются (рис. 15). В 2019 г. объем бюджетного финансирования увеличился на 3.1 млрд руб., а объем финансирования из внебюджетных источников – на 0.8 млрд руб.

После заметного роста затрат на одного обучающегося в ОДО в текущих ценах и в ценах 2013 г. в 2018 г. произошло снижение. По данным Министерства просвещения Российской Федерации, в 2019 г. в среднем по стране они составили 23.7 тыс. руб. (рис. 16).

Рисунок 15

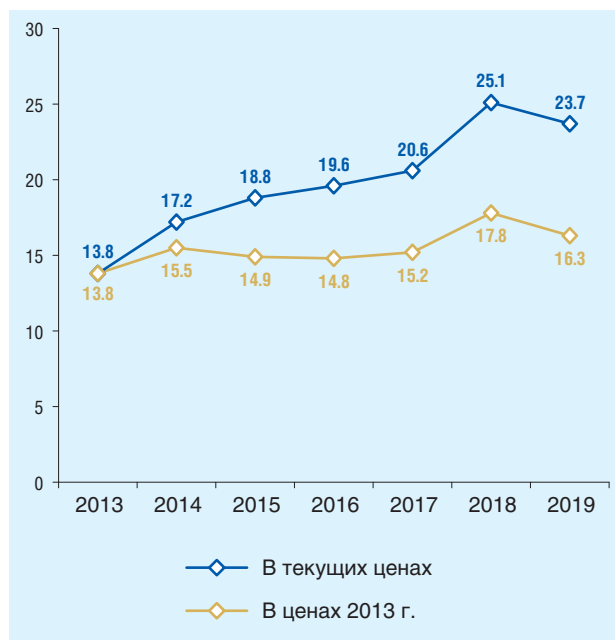
Объем финансирования организаций дополнительного образования по источникам средств (миллиарды рублей)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 16

Затраты на одного обучающегося в организациях дополнительного образования (тысячи рублей)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

Цифровизация дополнительного образования

Дополнительное образование детей, как и другие секторы образовательной системы, сегодня охвачено цифровой трансформацией, связанной с расширением использования цифровых технологий в образовательном процессе и управлении образованием, а также с изменением форм и методов образования. Однако масштаб и интенсивность цифровой трансформации дополнительного образования заметно ниже, чем в других секторах образования, что объясняется значительно меньшим вниманием к нему со стороны государственных программ.

В последние годы наблюдается небольшой рост показателей компьютеризации ОДО (рис. 17). Однако эта динамика пока не способна ликвидировать дефицит возможностей для организации образовательного процесса с использованием цифровых технологий, который, прежде всего, связан с дорогостоящим лицензионным программным обеспечением.

Рисунок 17

Обеспеченность организаций дополнительного образования компьютерной техникой в расчете на 100 обучающихся



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

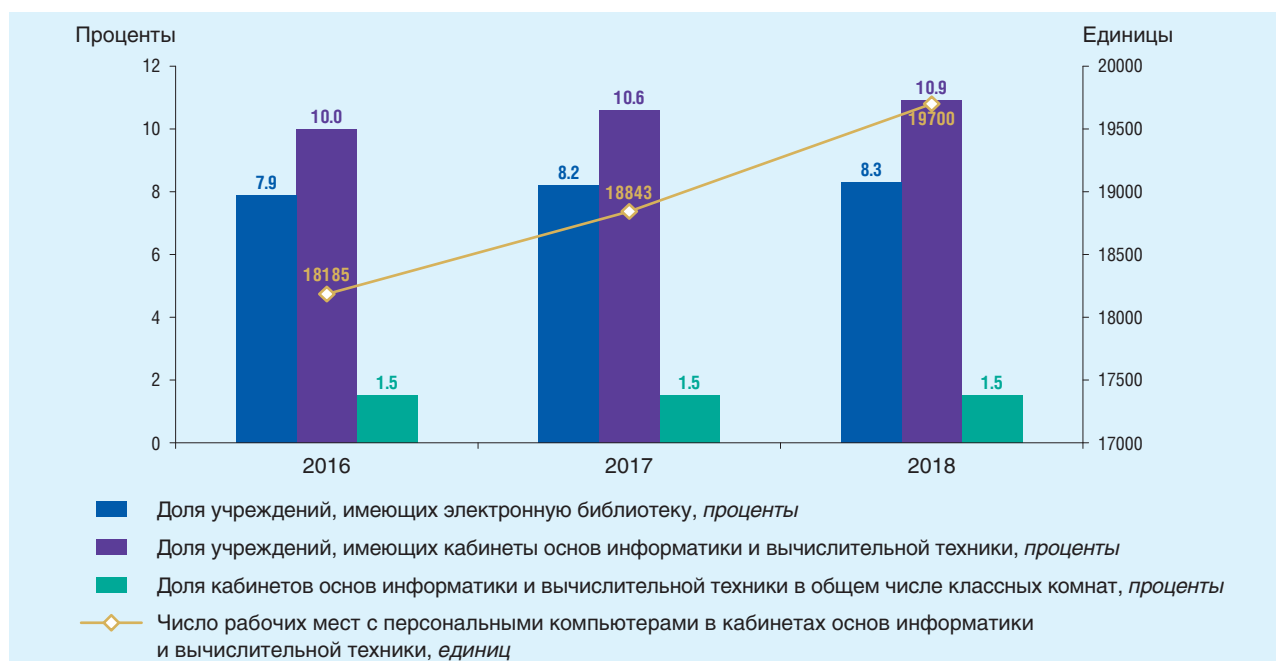
Статистика оснащённости ОДО кабинетами основ информатики и вычислительной техники и электронными библиотеками также демонстрирует отсутствие заметного изменения ситуации (рис. 18).

Следует отметить, что наблюдаемая в системе дополнительного образования некоторая

архаичность представлений о цифровизации поддерживается государственной системой учета и отражается в формах статистического наблюдения. Так, например, в соответствующей форме статистического наблюдения под электронной библиотекой понимается «наличие в учреждении 5 дисков».

Рисунок 18

Наличие в организациях дополнительного образования электронной библиотеки и кабинетов основ информатики и вычислительной техники



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

Степень отставания системы дополнительного образования в области цифровизации особенно заметна при сравнении показателей оснащенности компьютерной техникой ОДО и школ (рис. 19). Разница практически по всем позициям составляет десятки раз.

Ситуация с подключением ОДО к интернету менее критична: скорость интернет-соединения 1 Мбит/с и выше в 2019 г. была обеспечена 57.9% организаций. Аналогичный показатель для школ – 77.5%, отставание здесь составляет примерно 25%.

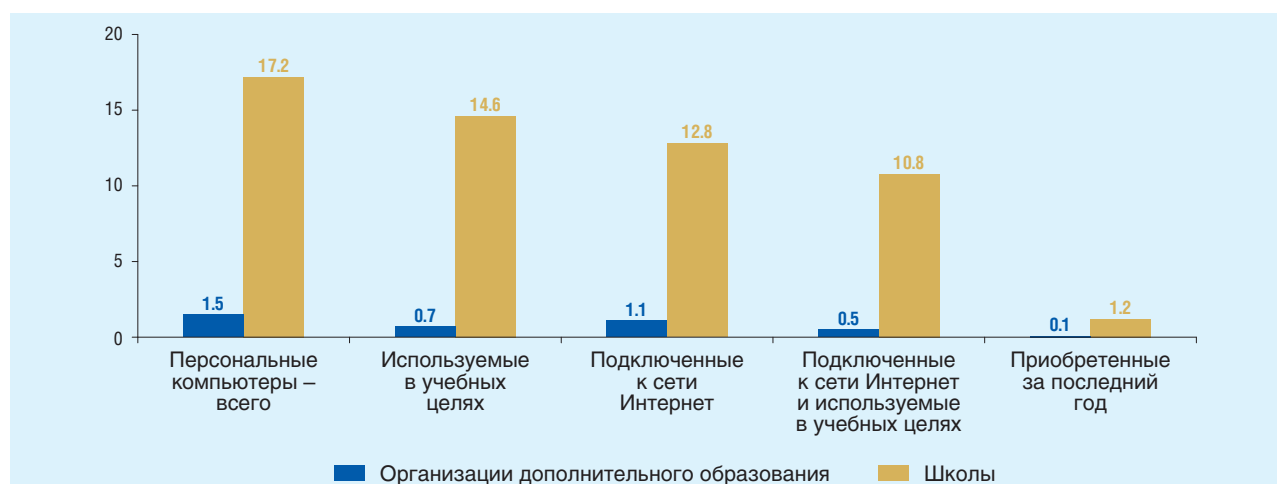
Проблема подключения ОДО к сети Интернет решается более быстрыми темпами, чем оснащение их компьютерной техникой (рис. 20). Доля ОДО, имеющих достаточно высокую скорость интернета (5 Мбит/с и выше), за четыре года выросла в 1.7 раза. При этом каждая пятая организация дополнительного образования может пользоваться интернетом только на минимальных скоростях – ниже 256 Кбит/с.

В ОДО используются разные типы подключения (рис. 21). В последние пару лет преимущество отдается выделенным линиям, которые

Рисунок 19

Доля организаций дополнительного образования и школ, оснащенных персональными компьютерами, в расчете на 100 обучающихся: 2018

(в процентах от общего числа организаций соответствующего типа)

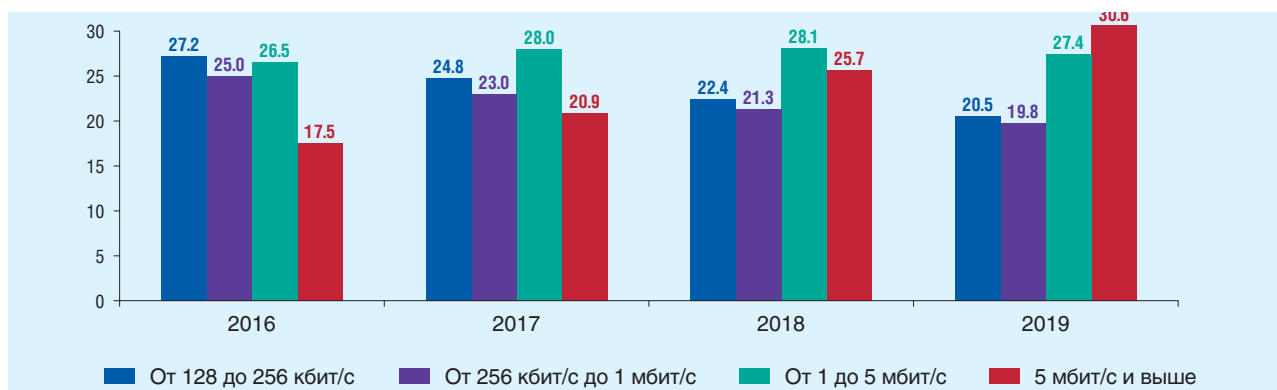


Источники: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 20

Распределение организаций дополнительного образования по скорости интернет-подключения

(проценты)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

Рисунок 21

Распределение организаций дополнительного образования по типу интернет-подключения (проценты)



Источник: Минпросвещения России, данные федерального статистического наблюдения.

могут обеспечить более высокие скорости и более надежное соединение.

В настоящее время отсутствуют серьезные программы цифровизации дополнительного об-

разования детей. Необходимость поддержки этого направления развития ОДО получила дополнительное подтверждение в период пандемии коронавируса.

Заключение

Охват детей услугами дополнительного образования в последние годы вырос, что свидетельствует как об устойчивом спросе со стороны населения, так и о результативности реализуемых государством мер. Рост вовлеченности детей в дополнительное образование – один из наиболее значимых результатов образовательной политики последних пяти лет. При этом темпы роста в последние годы снизились, что ставит вопрос о поиске дополнительных ресурсов и стимулов для достижения целевого показателя национального проекта «Образование» в 2024 г.

Рост охвата детей дополнительным образованием происходит неравномерно. В городах он выше, чем в сельской местности. Наблюдается тенденция роста показателей традиционных регионов-лидеров при усиливающемся отставании регионов-аутсайдеров, где охват ниже среднего по стране. Увеличивается доля платных услуг,

что может ограничивать доступность дополнительного образования для детей из малообеспеченных семей.

Динамика охвата опережает рост инфраструктурной обеспеченности и финансирования системы дополнительного образования. Несмотря на увеличение объема бюджетного финансирования, доли негосударственного финансирования и повышение оплаты труда работников дополнительного образования, общие объемы по-прежнему недостаточны для того, чтобы поддержать усилия по приросту охвата.

В структуре сети организаций, реализующих программы дополнительного образования, произошли изменения. Доля организаций дополнительного образования остается высокой, но год от года происходит ее постепенное снижение и замещение организаций дополнительного образования школами. Это объясняется тем, что

организации дополнительного образования не всегда могут предложить современные программы для детей и юношества, не обладают развитой инфраструктурой и молодыми квалифицированными кадрами, часто требуют капитального ремонта. Причины здесь – как в недостатке финансирования из муниципального бюджета, так и в ограничениях существующего управленческого потенциала.

Ведущую роль в качестве провайдера услуг (особенно в сельской местности) играют общеобразовательные организации. При этом в большинстве регионов отсутствует прозрачная система учета и финансирования услуг дополнительного образования, оказываемых за счет бюджетных средств.

Тенденция роста числа частных организаций приостановилась. Существующие требования к условиям осуществления образовательной деятельности при получении лицензии побуждают часть организаций сектора оставаться «в тени». Введение персонифицированного финансирования пока не стало существенным стимулом для изменения ситуации.

В части содержания дополнительного образования наиболее заметен рост численности обучающихся по программам технической направленности, во многом обусловленный ее целенаправленной поддержкой в рамках государственных проектов.

В возрастной структуре обучающихся по программам дополнительного образования сохраняется низкая доля старшеклассников, для которых предлагаемые образовательные траектории оказываются не связанными с перспективой поступления в организации среднего профессионального и высшего образования.

В структуре кадров дополнительного образования наблюдается рост доли педагогов, имеющих высшее педагогическое образование. В организациях, реализующих программы дополнительного образования, продолжается повышение заработной платы педагогических работников, однако ее размеры не стимулируют приток молодых кадров. Их доля не растет, напротив, увеличивается доля педагогов старшего возраста.

Отмечаемые тенденции развития дополнительного образования детей позволяют сформу-

лировать следующие рекомендации для государственной образовательной политики:

- продолжить реализацию мер, направленных на повышение доступности дополнительного образования для детей в сельской местности, снижение межрегиональной дифференциации в охвате услугами дополнительного образования детей, в том числе через программу создания новых мест в образовательных организациях различных типов для реализации дополнительных общеразвивающих программ всех направленностей в рамках региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результата федерального проекта «Успех каждого ребенка» национального проекта «Образование»;
- обеспечить достаточный объем бюджетных средств и прозрачность механизмов финансирования услуг дополнительного образования в общеобразовательных организациях как основных провайдеров услуг, особенно в сельской местности;
- для обеспечения конкурентной среды услуг дополнительного образования внести изменения в требования к условиям осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам, продолжить внедрение модели персонифицированного финансирования; поддерживать конкурентные условия для развития негосударственных организаций дополнительного образования;
- усилить вес достижений детей в дополнительном образовании при поступлении в организации среднего профессионального и высшего образования;
- продолжая реализацию стратегии эффективного использования инфраструктурных ресурсов всей сети организаций различных типов, форм собственности и ведомственной принадлежности, увеличить масштаб поддержки развития материально-технической базы муниципальных организаций дополнительного образования и процесса их цифровой трансформации.