

УДК 351.85

Сошникова Евгения Сергеевна

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
evgeniya.milaya@mail.ru

Evgeniya S. Soshnikova

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
evgeniya.milaya@mail.ru

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF THE
CHILDREN ADDITIONAL EDUCATION
SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация

Статья посвящена анализу развития системы дополнительного образования детей (ДОД) в РФ с использованием материалов Челябинской области. Предмет исследования составляют различные показатели развития системы ДОД в России и отдельно – в Челябинской области, анализ которых становится возможным посредством изучения материалов официальной статистики за период 2012-2018 годы по некоторым аспектам функционирования системы ДОД на различных уровнях управления. Проанализировано состояние и тенденции развития дополнительного образования детей в РФ. Используются методы научного исследования: метод сравнительного анализа, метод контент-анализа, статистические методы исследования, а также метод обобщения. Выявлены основные тенденции государственной политики в отношении развития системы ДОД на основе анализа различного рода государственных программных документов, а также некоторые проблемы, существующие в сфере развития ДОД в РФ в целом и на примере Челябинской области.

Ключевые слова:

система дополнительного образования детей, Региональный модельный центр, целевая модель развития современных систем ДОД, муниципальные (опорные) центры ДОД

Abstract

The article is devoted to the analysis of the development of the system of additional education of children (DOD) in the Russian Federation using materials from the Chelyabinsk region. The subject of the research is various indicators of the development of the DOD system in Russia and separately in the Chelyabinsk region, the analysis of which becomes possible through the study of official statistics for the period 2012–2018 on some aspects of the DOD system at various levels of management. The state and trends in the development of additional education of children in the Russian Federation are analyzed. The methods of scientific research are used: the method of comparative analysis, the method of content analysis, statistical methods of research, as well as the method of generalization. The main trends of state policy in relation to the development of the DOD system based on the analysis of various kinds of government policy documents, as well as some problems existing in the development of DOD in the Russian Federation as a whole and on the example of the Chelyabinsk region are identified.

Keywords:

the System of the Children Additional Education, A Regional Model Center, A target model of the development of modern systems for AEC, Municipal (Reference) Centers of the CAE

В последние годы в России происходят значительные изменения в функционировании системы дополнительного образования детей (ДОД), инициированные Президентом России В.В. Путиным, который предложил вернуть

систему ДОД в сферу ответственности государства – на региональный уровень, оказывая при необходимости поддержку из федерального бюджета. Во исполнение Указов Президента РФ от 07.05.2012 № 599 [2] и 07.05.2018 № 204 [3] был принят ряд документов, наметивших основные направления развития системы ДОД в РФ на среднесрочную перспективу (Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2018-2025 годы, Концепция развития ДОД, Приоритетный проект «Доступное дополнительное образование для детей», Нацпроект «Образование»), результаты реализации которых, в том числе на уровне субъектов РФ, требуют научного осмысления и анализа, что актуализирует выбранную для исследования проблему.

Поскольку в рамках одной научной статьи невозможно представить полноценный анализ всех аспектов развития системы ДОД в РФ, в нашем исследовании основное внимание было уделено таким характеристикам, как охват детей в возрасте от 5 до 18 лет программами ДОД, сеть учреждений ДОД, включая государственный и частный сектор, а также наиболее популярные среди обучающихся направления программ ДОД.

Кратко охарактеризуем, какие организационные меры были предприняты государством в направлении развития ДОД в нашей стране за последние десять лет.

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 № 599 [2] Правительству РФ поручено обеспечить увеличение к 2020 году числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам (ДОП), в общей численности детей этого возраста до 70-75%, причем 50% из них должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также передать субъектам РФ полномочия по предоставлению услуг в сфере ДОД, предусмотрев при необходимости софинансирование за счет средств федерального бюджета.

Меры по обеспечению доступности ДОД были включены в Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012-2017 годы, Государственную программу РФ «Развитие образования» (сначала на 2013-2020, затем на 2018-2025 годы), План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

Федеральный закон № 273-ФЗ 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» закрепил полномочия по организации предоставления ДОД за региональными и муниципальными органами власти [1].

Распоряжением Правительства РФ от 04.09.2014 № 1726-р утверждена Концепция развития дополнительного образования детей (далее – Концепция) [4]. Этим документом были определены основные цели и задачи развития ДОД, состояние и проблемы ДОД, основные механизмы и направления его развития, а также ожидаемые результаты реализации государственной политики в данной сфере. Распоряжением Правительства РФ от 24.04.2015 № 729-р утвержден План мероприятий на 2015-2020 годы по реализации Концепции. Программным механизмом реализации Концепции стала Федеральная целевая программа развития образования (далее - ФЦПРО) на 2016-2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 23.05.2015 № 497.

В 2016 году дополнительное образование было включено в сферу реализации приоритетных проектов. Утвержден Паспорт и сводный план Приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей». Цель Приоритетного проекта – обеспечение к 2020 году охвата не менее 70-75% детей в возрасте от 5 до 18 лет, качественными ДОП, в том числе на базе создающихся модельных центров ДОД [6].

В Проекте поставлена задача формирования во всех субъектах РФ региональных систем ДОД, которые на основе лучших практик обеспечивают реализацию современных, вариативных и востребованных ДОП различных направленностей для детей, в том числе технической и естественно-научной, соответствующих интересам детей и их родителей, региональным особенностям и потребностям социально-экономического и технологического развития страны. Формирование региональных систем ДОД предусматривает создание в каждом субъекте РФ эффективной системы взаимодействия в сфере ДОД, включающей в себя Региональный модельный центр (РМЦ) ДОД как ядра региональной системы, муниципальные (опорные) центры ДОД, организации, участвующие в ДОД, а также центры по выявлению и поддержке одарённых детей, обеспечивающие выявление, сопровождение и поддержку одаренных детей. Минобрнауки России 31.03.2017 были утверждены Методические рекомендации по созданию и функционированию РМЦ ДОД (№ ВК-61/09вн). Предусматривается, что в субъекте РФ будут определены (утверждены) базовые организации по одной или нескольким направленностям ДОД, – т.е. организации, обеспечивающие комплексное обновление содержания ДОД в соответствующей направленности и (или) реализующие лучшие практики в указанной направленности. РМЦ должен будет обеспечить эффективное взаимодействие со всеми указанными

выше субъектами через оказание ресурсной, учебно-методической, организационной, экспертно-консультационной поддержки. В свою очередь, муниципальные (опорные) центры должны будут реализовывать ДОП, а также координировать деятельность и оказывать методическую поддержку организациям, осуществляющим обучение в сфере ДОД в соответствующих муниципалитетах.

На конец 2018 года в 20 субъектах РФ уже внедрена целевая модель развития современных систем ДОД, на её реализацию из федерального бюджета в 2017-2018 годах выделено 360,9 млн руб. Планируется, что к 2022 году данная модель будет внедрена во всех регионах России [15]. В Челябинской области РМЦ ДОД создан на базе ГБУДО «Областной центр дополнительного образования» (по естественнонаучной, художественной, туристско-краеведческой и социально-педагогической направленностям) в соответствии с Приказом Минобрнауки от 31.07.2018 № 01/2291. Кроме того, в соответствии с Письмом Минобрнауки Челябинской области от 25.09.2018 № 1203/9976 главам муниципальных образований региона рекомендовано создание муниципальных (опорных) центров ДОД и молодежи в соответствии с разработанным типовым положением о создании таких центров.

Постановлением Правительства РФ от 18.04.2016 № 317 утвержден механизм реализации «Национальной технологической инициативы» (далее – «НТИ»), в которой решение задачи обеспечения компаний кадрами нового типа связывается с построением системы раннего выявления и развития талантов, создании среды, позволяющей этим талантам реализовать свой потенциал. В основу «НТИ», в том числе, легла инициатива Агентства стратегических инициатив по созданию детских технопарков «Кванториум», одобренная Президентом РФ в 2015 году, что стало важным шагом в развитии сети и инфраструктуры ДОД. По направлению «Таланты НТИ» уже запущен ряд проектов (Олимпиада НТИ, детские технопарки «Кванториум», «кружковое движение»), направленных на реализацию новых образовательных форматов, позволяющих обнаружить талантливых детей и подростков в техническом творчестве, естественных науках, поддержать их развитие и продвижение в сферы «НТИ». На данный момент функционирует уже 89 детских технопарков «Кванториум» в 62 регионах нашей страны, в работу которых вовлечены 80 тыс. детей, а в целом мероприятиями технопарков «Кванториум» охвачены более 600 тыс. детей [11].

Во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 был разработан Национальный проект «Образование, одной из задач которого является

«формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профориентацию» [7]. Мероприятия Нацпроекта взаимосвязаны с «НТИ». В частности, Федеральный проект «Успех каждого ребенка» Нацпроекта «Образование» предусматривает создание к 2024 году в 65 субъектах РФ 245 детских технопарков «Кванториум» и 340 мобильных технопарков «Кванториум» для 2 млн детей [7].

Основными результатами реализации Федерального проекта «Успех каждого ребенка» в рамках Нацпроекта «Образование» в Челябинской области в 2018 году стали: создано 48 046 новых мест в образовательных организациях различных типов для реализации ДОП всех направленностей доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных ДОД, составила 72%, что чуть выше, чем общероссийский показатель (план к 2024 году – не менее 80%); не менее 7 000 детей получили рекомендации по построению индивидуального учебного плана в соответствии с выбранными профессиональными компетенциями с учетом реализации проекта «Билет в будущее» (план к 2024 году – 8000 обучающихся). Планируется создать не менее 15 детских технопарков «Кванториум» и 1 мобильного технопарка «Кванториум» (по итогам отбора субъектов на предоставление субсидии из федерального бюджета). Число детей, охваченных деятельностью детских технопарков «Кванториум» и других проектов, направленных на обеспечение доступности ДОП естественно-научной и технической направленностей, соответствующих приоритетным направлениям технологического развития РФ, составит к 2024 году 5000 обучающихся [12].

Дадим оценку уровню доступности ДОД. Согласно официальной статистике в данном направлении наблюдается позитивная динамика роста охвата детей ДОП. При этом сохраняется высокий уровень межрегиональных различий в охвате. Кроме того, для части семей существуют транспортные и финансовые барьеры доступности дополнительных программ. Оценка ситуации с динамикой сети образовательных организаций дополнительного образования (ОДОД) затруднена в силу ограничений системы статистического наблюдения и мониторинга: уменьшение количества организаций может быть связано как с закрытием, так и реорганизацией (объединением) действующих ОДОД [9]. В 2016 году ДОП реализовывали 44,9 тысяч организаций, в том числе 24,6% – как основной вид деятельности. Число организаций ДОД составляло 13 879. Сравнительно с 2015 годом число организаций сократилось

на 295 (2,1%) [10]. Сокращение имеет место, прежде всего, в городской местности. Динамика показателей развития сети различается и в ведомственном разрезе: происходит сокращение числа ОДОД, подведомственных органам управления образованием. Наблюдается рост числа организаций спортивного ведомства. В последние годы часть организаций сферы образования, реализовавших ДОП физкультурно-спортивной направленности, переведены в ведомство спорта и перешли на программы спортивной подготовки.

Существенным потенциалом в предоставлении услуг ДОД обладает негосударственный сектор, демонстрирующий рост в последние годы. Число лицензированных негосударственных ОДОД выросло почти в 20 раз сравнительно с 2012 годом (15 организаций) и достигло в 2018 году более 8 тысяч.

Таблица 1 – Сведения о сети учреждений ДОД в Российской Федерации на 2018 год (по данным Министерства науки и высшего образования в РФ) [14]

Всего, в том числе:	Число учреждений					
	государственные			негосударственные		
	Всего	Городские поселения	Сельская местность	Всего	Городские поселения	Сельская местность
	12 286	8 701	3 585	8 358	7 994	364
Центры	2 872	2 200	672	6 718	6 461	257
Дворцы	186	183	3	0	0	0
Дома	1 035	685	350	36	0	36
Станции	336	276	60	30	30	0
Школы	5 100	3 470	1 630	1 342	1 285	57
Спортивные школы	2 550	1 686	864	232	218	14
СДЮШОР	196	190	6	0	0	0
Спортивно-адаптивные школы	11	11	0	0	0	0

На уровне субъектов РФ в 2016 году сокращение числа ОДОД наблюдалось в 56 регионах. При этом в 11 из них отношение числа организаций к значению предыдущего года составило менее 90%. В 15 субъектах число организаций за год увеличилось. В 14 регионах России число ОДОД за год не изменилось [9]. В общей сложности в России за 2016 г. и первую половину 2017 г. оказались закрытыми почти 60 организаций ДОД. В итоге возможности выбора ОДОД по месту жительства снижаются. Доля родителей, обучающихся в ОДОД, отметивших, что у них не было выбора (данная организация является единственной в данном населенном пункте по данному виду деятельности) увеличилась с 7,5% в 2013 г до 11,6% в 2017 году [10].

На конец 2018 года в системе ДОД в масштабе всей страны функционируют чуть более 12 тыс. государственных и около 8 тыс. негосударственных организаций (табл. 1), а также трудятся чуть более 280 тыс. педагогических работников [14].

Таблица 2 – Сведения о сети учреждений ДОД в Челябинской области на 2018 год (по данным Министерства науки и высшего образования в РФ) [14]

Всего, в том числе:	Число учреждений					
	государственные			негосударственные		
	Всего	Городские поселения	Сельская местность	Всего	Городские поселения	Сельская местность
	12 286	8 701	3 585	34	34	0
Центры	2 872	2 200	672	19	19	0
Дворцы	186	183	3	0	0	0
Дома	1 035	685	350	0	0	0
Станции	336	276	60	0	0	0
Школы	5 100	3 470	1 630	9	9	0
Спортивные школы	2 550	1 686	864	6	6	0
СДЮШОР	196	190	6	0	0	0
Спортивно-адаптивные школы	11	11	0	0	0	0

Что касается Челябинской области, то согласно данным доклада Первого заместителя Губернатора Челябинской области Е.В. Редина (куратор проекта) и Министра образования и науки региона А.И. Кузнецова (руководитель проекта) «О комплексном подходе к реализации национального проекта «Образование» в Челябинской области» [12] в 2018 году в регионе насчитывалось 354 организации ДОД, в том числе 36 из них – негосударственные. Кроме того, ДОП осваиваются в 596 общеобразовательных организациях (школах, лицеях и гимназиях), в 504 организациях дошкольного образования, а также 35 профессиональных организациях. Как мы видим, представленные показатели несколько разнятся с данными Министерства науки и высшего образования РФ (см. таблица №2), причиной чему является несколько разный период времени сбора информации (Министерство представляет информацию на начало 2018 года, Минобрнауки Челябинской области – на конец 2018 года) [14].

Важнейшим параметром доступности ДОД является возможность получения услуг бесплатно. Однако российское законодательство не гарантирует бесплатности ДОД. Кроме того, в стратегических и программных документах последних лет позиция относительно охвата детей бесплатным ДОД не сформулирована четким образом [10].

В Указе Президента РФ № 599 от 7 мая 2012 года говорится о том, что 50% из 70-75%
 Научный журнал «Бизнес и общество» №2 (22), 2019
 ISSN 2409-6040

охваченных программами ДОД «должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета». Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 предусматривает «увеличение доли школьников, вовлеченных в освоение дополнительных образовательных программ, в том числе не менее 60% – на бесплатной основе. По данным опроса родителей школьников (НИУ «Высшая школа экономики» и Левада-Центр, 2016), 29% родителей (от числа ответивших) оплачивают дополнительное образование (кружки, секции) в рамках школы. В свою очередь по данным опроса родителей детей, посещающих занятия в организациях ДОД, около половины детей (52%), вовлеченных в программы ДОД, занимаются бесплатно, еще у 18% детей официально занятия бесплатные, но присутствуют расходы на образовательный процесс. Мониторинг ОНФ показал, что 41% услуг дополнительного образования – платные. При этом некоторые дети посещают 2,3, а иногда и 4 бесплатных кружка, в то время как 28% детей – занимаются полностью платно. Остальные, как правило, либо оплачивают занятия частично, либо совмещают посещение платных и бесплатных кружков [10].

Другим параметром доступности ДОД является охват детей в возрасте от 5 до 18 лет деятельностью, связанной с получением ДОД. По данным Росстата за 2016 год общий охват составлял 67,7% от общей численности детей соответствующего возраста (13,5 млн детей) [9]. В целом следует отметить, что для детей, охваченных ДОП, выросла с 45,5% в 2005 году до 67,7% в 2016 году. При том, что общая численность детей в возрасте от 5 до 18 лет снижалась до 2012 года, а затем начала расти, вплоть до настоящего момента [10]. По состоянию на конец 2018 года охват детей и подростков в возрасте от 5 до 18 лет программами ДОД составил 71%. Увеличению охвата детей дополнительным образованием во многом способствовало обновление его содержания. В настоящее время 15,6 млн детей занимаются по ДОП по шести направленностям: художественное, техническое, естественнонаучное, физкультурно-спортивное, туристско-краеведческое и социально-педагогическое [15].

В Челябинской области на конец 2018 года в деятельность по получению услуг ДОД были вовлечены около 360 тыс. детей в возрасте от 5 до 18 лет (в том числе именно в учреждениях ДОД – чуть более 283 тыс. чел.), что составляет 72% от общего количества детей этого возраста, проживающих в регионе [12].

Анализ системы ДОД в разрезе направленностей ДОП показывает, что наиболее популярными (по количеству занимающихся) являются многопрофильные ОДОД, а

также учреждения, чьими основными видами образовательной деятельности являются художественная, спортивная и техническая [14]. В Челябинской области, согласно сведениям Министерства науки и высшего образования, в РФ за 2018 год, также подтверждается общероссийская статистика. Однако, в сельской местности региона среди ОДОД совсем не представлены такие направления как эколого-биологическое, туристско-краеведческое, военно-патриотическое и спортивно-техническое. Негосударственные ОДОД Челябинской области представлены в большинстве своем спортивным направлением [14].

В результате проведенного исследования был выявлен ряд проблем развития системы ДОД. В частности, в использованных для написания исследования аналитических материалах отмечается, что в большинстве регионов не сформирована политика развития сети организаций, реализующих ДОП. Сохраняется проблема разобщенности действий ведомств в отношении сети, приводящая к снижению эффективности использования ресурсов [10].

Что касается Челябинской области, то здесь можно выделить несколько проблемных аспектов: недостаточная материально-техническая база организаций ДОД, необходимость обновления содержания программ ДОД [12]; недостаточный охват детей в возрасте от 5 до 18 лет доступным и качественным дополнительным образованием, отсутствие эффективной системы взаимодействия между муниципальными системами дополнительного образования, а также отсутствие единого информационного портала со сведениями о дополнительных общеобразовательных программах [13].

На решение данных проблем направлен Приоритетный региональный проект «Доступное дополнительное образование для детей», который осуществляется в рамках Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 года [8], а именно – основного стратегического направления развития региона – «Образование».

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 06 марта 2019 г.) // Российская газета. № 303. 31.12.2012.

2. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2336

3. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 09.05.2018. № 97.

4. Распоряжение Правительства РФ от 04 сентября 2014 г. № 1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 37. Ст. 4983.

5. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» (в ред. от 22 января 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Часть II). Ст. 375.

6. Паспорт Приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.11.2016 № 11) // Сборник официальных документов и материалов. 01.02.2017. № 2.

7. Паспорт Национального проекта «Образование» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) // Документ официально опубликован не был.

8. Постановление Законодательного собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года» // Южноуральская панорама. № 13. 13.02.2019 (спецвыпуск № 3)

9. Аналитический доклад о состоянии системы дополнительного образования детей в Российской Федерации в условиях реализации Концепции развития дополнительного образования детей за 2016 год (подготовлен в рамках проекта Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы Институтом образования НИУ ВШЭ).

10. Аналитический доклад о состоянии системы дополнительного образования детей в Российской Федерации в условиях реализации Концепции развития дополнительного образования детей за 2017 год (подготовлен в рамках проекта

Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы Институтом образования НИУ ВШЭ).

11. Доклад Первого заместителя Губернатора Челябинской области Е.В. Редина и Министра образования и науки Челябинской области А.И. Кузнецова «О комплексном подходе к реализации национального проекта «Образование» в Челябинской области // Официальный сайт Министерства образования и науки Челябинской области. URL: http://www.minobr74.ru/Upload/files/2018-12-24_Kouzova.pdf. (дата обращения 20.05.2019).

12. Доклад заместителя Министра образования и науки Челябинской области Е.М. Зайко «О реализации региональных приоритетных проектов по направлению «Образование» за 2017 год // Официальный сайт Министерства образования и науки Челябинской области. URL: http://www.minobr74.ru/Upload/files/2018-02-28_Zaiko.pdf. (дата обращения 20.05.2019)

13. Дополнительное образование детей // Официальный сайт Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/ru/activity/statan/stat/addedu/>. (дата обращения 20.05.2019).

14. Пресс-релиз V Всероссийского совещания работников сферы дополнительного образования детей, посвящённого 100-летию системы дополнительного образования (6 декабря 2018 г.). Официальный сайт Министерства просвещения РФ. URL: <https://edu.gov.ru/press/846/k-2022-godu-celevuyu-model-razvitiya-sovremennyh-sistem-dopolnitelnogo-obrazovaniya-vnedryat-vo-vseh-regionah-rossii>. (дата обращения 25.03.2019).