



# ОПАСНОСТИ ДЛИТЕЛЬНОГО ДРЕЙФА Управление бюджетным сектором учреждений дополнительного образования детей в РФ

**С.Г. Косарецкий**, директор Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ «Высшая школа экономики»

**Б.В. Куприянов**, ведущий научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института образования НИУ «Высшая школа экономики»

**О**бращение внимания государства на учреждения дополнительного образования детей давно ожидаемое явление, действительно, сфера масштабная, а проблемы в совокупности своей ставили под сомнения перспективы сферы, по крайней мере, в том виде, в котором существует она сегодня.

Действительно, с одной стороны — миллионы обучающихся, десятки тысяч учреждений, а с другой, в последние двадцать лет, в сравнении с общеобразовательной школой, ну, если не заговор молчания, то вежливое умалчивание. Специфика ситуации в том, что учреждения дополнительного образования в силу своих особенностей не позволяют использовать такие способы управления, которые применяются по отношению к школам и оказываются, кажется, в каком-то особенном, недоуправляемом состоянии. Данное обстоятельство особенно остро ощущается в обстановке,

когда российское образование, как социальный институт, всё более становится отраслью, со всеми постиндустриальными атрибутами. Напротив, дополнительное образование смотрится заповедником доиндустриальности (нормативные противоречия, непрозрачность управления, сознательное искажение ситуации руководителями учреждений и т.д.). При этом среди муниципальных и государственных учреждений дополнительного образования всё ярче заявляют о себе «иные» — негосударственные УДОДы, птицы в нашем ландшафте экзотические и требующие особой заботы, но современные во многих отношениях.

Значение внешкольной сферы социализации и образования детей обусловлено ещё одной институциональной причиной — утратой традиционной школой своей неоспоримой доминанты, с её безальтернативностью, унификацией, самодостаточностью, государственным патернализмом. На смену названным свойствам приходит диверсификация, многоканаль-





ность финансирования, ориентация на выбор ученика и родителя, конкуренция производителей и продавцов образовательной услуги. Это обстоятельство заметно уже в стандартах старшей ступени общего образования. Отсюда у внешкольных образовательных учреждений появляется шанс обрести своё новое, если не определяющее, то, по крайней мере, важное, полноправное место в отечественном образовании.

Для понимания сущности рассматриваемого явления сформулируем гипотезу: дополнительное образование детей представляет собой при- внесение индивидуально **актуального содержания образования**, которое обеспечивает параллельно два процесса: «дополнение потенциала личности» (дополного, до целого) и воспроизводство социально-профессионального и культурно-досугового разнообразия общества. Школа «стремится разлить» всем одинаково и приблизительно одной по составу жидкости (стандарт), а дополнительное образование предлагает каждому долить, добавить то, что нужно именно ему. Это «доливаемое» содержание является социально-профессиональным (обеспечивает страну врачами, военными, пианистами) и культурно-досуговым (воспроизводит филателистов, футболистов — любителей, самодеятельных артистов т.д.). Следовательно, одним из принципиальных вопросов становится вопрос о **содержании дополнительного образования** — чем нужно дополнить личность, чтобы воспроизвести общество?

Казалось бы, что сформулированная выше гипотеза попадает под сомнение в связи с профилизацией старшей школы, где профиль предполагает индивидуализацию (дифференциацию) содержания образования. Однако профиль в значительной степени связан образовательной траекторией школьника, в то время как дополнительное образование — с социально-профессиональной и культурно-досуговой дифференциацией (индивидуализацией). Поэтому не будем отказываться от метафоры «неполного стакана», признавая важность и взаимосвязь обеих линий социализации человека.

## Воспитательная ИДЕОЛОГИЯ

### Из истории судна

«Только и тут на сходстве черт нас не лови, молчи, эксперт».

*М. Щербakov*

Государственный (муниципальный) сектор учреждений дополнительного образования детей — это модернизированное в начале 90-х годов советское внешкольное воспитание. Обращение к истории педагогики позволяет утверждать, что внешкольное воспитание в СССР формировалось (в 20-е и 60-е годы) как догоняющие экономику и политику проекты — инициативы: в обществе появлялся актуальный тренд (или актуальная социальная задача), общественность в рамках этой тенденции выступала с инициативой, эту инициативу поддерживали те или иные официальные организации (комсомол, органы народного просвещения, ОСОАВИАХИМ и т.д.). Так, зимой 1961 года в парк культуры Ленинграда пришла группа школьников и студентов. Заместитель директора парка спросила пришедших, в какой кружок они хотели бы записаться. Пришедшие заявили, что хотели бы организовать клуб юных космонавтов, это предложение было поддержано. С тех пор существует клуб юных космонавтов, его воспитанники полетели в космос на самом деле, и не только одним из выпускников клуба является А.Б. Чубайс. Интересен ещё и такой факт: преподаватели в клуб приходили сами, узнав об инициативе из городской газеты.

Уникальным можно считать и созданную за советское время материальную базу внешкольных учреждений: здесь и речные и морские суда, обсерватории, концертные залы, оранжереи, автодромы и т.д. Среди множества задач, решаемых внешкольным воспитанием, существенное место занимает обеспечение занятости подростков социально





приемлемой деятельностью. Так, например, в послевоенное время в Тракторозаводском районе Челябинска с целью недопущения безнадзорности возникает «Клуб мальчишек». В клубе открываются мыслимые и немыслимые кружки («любители собак», радидело, футбол и проч.). В ситуации, когда родители подростков заняты на производстве (работают на тракторном заводе), государство позаботилось о сорванцах. По воспоминаниям современников, перед открытием клуба обстановка в микрорайоне была опасной. Знакомство с зарубежным опытом позволяет увидеть, что аналогичную задачу (занятость подростков) решали и решают такие европейские страны, как Великобритания, Германия, Франция.

Таким образом, рискнём утверждать, что государственная политика в сфере внешкольного воспитания интегрировала интересы государства и инициативу населения. Данное обстоятельство также соответствует европейским тенденциям (прошлого и нынешнего времени).

В результате к семидесятым годам XX века в СССР возникла система уникальных масштабов, где выбор этого актуального содержания внешкольного воспитания осуществлялся подростком, а государство поддерживало систему внешкольных учреждений. Занятия в этих объединениях были бесплатные. Обучающиеся вместе со своими педагогами активно путешествовали по стране (ездили на соревнования, спортивные сборы, в экспедиции). В 1970-х гг. в РСФСР имелось 3180 учреждений Минпросвещения, 4 тыс. детских секторов при дворцах и домах культуры, 4,7 тыс. комнат школьника. Однако период наивысшего расцвета внешкольного воспитания в СССР (70–80-е гг.) был временем, когда стихийно сложившимся многообразием управлять не стали (не сумели построить). А тут настали и глобальные перемены...

В 90-е годы, когда предприятия освобождались от «социалки», многочисленные детские сектора и ЖЭКовские комнаты школьника

были переданы государству, произошла национализация внешкольных учреждений. Именно из суммы учреждений Министерства просвещения, объединений заводских (фабричных) клубов и клубов по месту жительства и образовались 8 тыс. российских учреждений дополнительного образования детей. Конечно, сейчас легко критиковать тех, кто в это время спасал внешкольные учреждения в ситуации, когда горячие головы предлагали полностью искоренить эту институцию. И всё же... События последних лет показывают, что к 2012 году система учреждений дополнительного образования детей пришла в мало-управляемое состояние, а самое главное, произошло отчуждение и замыкание.

### **Без руля ветрил**

«Дал течь кораблик,  
стал тонуть, стоял и протекал».  
М. Щербаков

Современную ситуацию можно характеризовать как своего рода отчуждение государства от системы дополнительного образования детей. На данный момент нет закреплённых социальных обязательств по объёму и качеству предоставляемых населению услуг, что фактически снижает финансирование. С точки зрения Закона РФ «Об образовании» дополнительное образование выпадает из правового поля образования (строго говоря, по закону образованием не является, так как не предполагает достижение цензов, установленных государством). В проекте Закона об образовании такому сложному и специфическому типу уделено меньше страницы. Не разработан легитимный механизм, который бы позволял учитывать достижения воспитанника системы дополнительного образования в сфере общего основного и профессионального образования. Педагог дополнительного образования не вошёл в список педагогов, которым идёт выслуга по педагогическому





стажу. Учреждения дополнительного образования и поддержка педагогов дополнительного образования на федеральном уровне не были включены в ПНПО. Передача учреждений дополнительного образования на муниципальный уровень, с одной стороны, потенциально ориентировала учреждения на потребности местного сообщества, что логично, а с другой, привязала их к низкоресурсным муниципалитетам.

В рассматриваемой сфере не работает инструмент стандарта (реализации интересов государства через определение содержания образования как в общеобразовательной школе), поэтому можно утверждать что запрос на содержание дополнительного образования детей не артикулируется государством. Отсюда возникает необходимость поиска заказчика в лице подростка или родителя.

С конца XX века заинтересованные и платёжеспособные родители стали приводить в УДОД своих детей дошкольного и младшего школьного возраста. Учреждения, восприняв эту тенденцию как запрос, отреагировали изменениями в структуре программ дополнительного образования, так на сегодняшний день 53 % программ ориентированы на дошкольников и младших школьников.

Однако как показывают экспертные оценки, даже продвинутые родители не готовы осуществлять функции заказчика по отношению к дополнительному образованию детей, нередко становятся жертвами не очень добросовестных работников, которые вместо обещанного раннего развития дошкольников реализуют либо стандартные программы детского сада, либо усечённые программы первого класса. Кроме того, возникли угрозы для тех, кого не приводят заинтересованные и платёжеспособные родители (подростки и младшие дети из проблемных семей). Возникает проблема незанятости большого числа школьников.

С другой стороны, в массе образовательных учреждений не существует соответствующих практик работы с родительским запросом — маркетинг, консультирование родителей и т.п. Не разработаны и каналы формирования

## Воспитательная ИДЕОЛОГИЯ

родительского спроса в существующей системе муниципальных и государственных заданий, финансирования, оценки качества.

Ситуация такова, что запрос не артикулируется, и система существует по инерции. В системе примерно 15 700 учреждений, относящихся к трём территориальным уровням: федеральный, региональный, муниципальный (самый многочисленный). Существующие учреждения подчиняются трём основным ведомствам.

Данные по охвату детей дополнительными образовательными программами не являются безупречными, так как те школьники, которые посещают несколько объединений в муниципальных (государственных) учреждениях, могут быть посчитаны несколько раз, а другие, посещающие негосударственные, в статистических данных не представлены. Цифры, приведённые в таблице, показывают, что за последнее десятилетие детей в учреждениях допобразования прибавилось на 10% (с 10 млн до 11 млн), если считать в абсолютных показателях, а в относительных — процент охвата увеличился значительно от 39 до 65% вследствие уменьшения общего детского населения. Отсюда можно сделать несколько выводов.

Первое: даже в обстоятельствах сокращения общего количества детей в России охват населения услугами дополнительного образования весьма низкий.

Второе: мест во внешкольных УДОД прибавилось несущественно, поэтому провозглашённые президентом ориентиры (охват 75%) достичь без ввода значительного числа новых мощностей — невозможны. В ситуации роста числа детей, стимулированного родительским капиталом, внешкольная сфера столкнётся с большими проблемами.





Таблица 1

**Динамика количества детей, охваченных образовательными программами внешкольных учреждений дополнительного образования детей**

Год	Кол-во детей, занимающихся в УДОД	Общая численность детей с 6 до 7 лет	Охват
2000	10 млн	25,7 млн	39%
2005	10,8 млн	21,2 млн	51%
2011	11 млн	16,8 млн	65%

### Поймали ветер в паруса

«Привыкайте к новизне.  
Вдох глубокий до изнеможения».  
В. Высоцкий

Явно существующий на сегодня тренд — это **запрос государства на воспитание здоровых и спортивных поколений**. В абсолютных цифрах (рис.1) видно, что кривые числа внешкольных учреждений образования и культуры имеют тенденцию к понижению, а спортивные учреждения дообразования, наоборот, несколько возрастают.

**Динамика количества государственных и муниципальных учреждениях дообразования детей (в абсолютных значениях)**

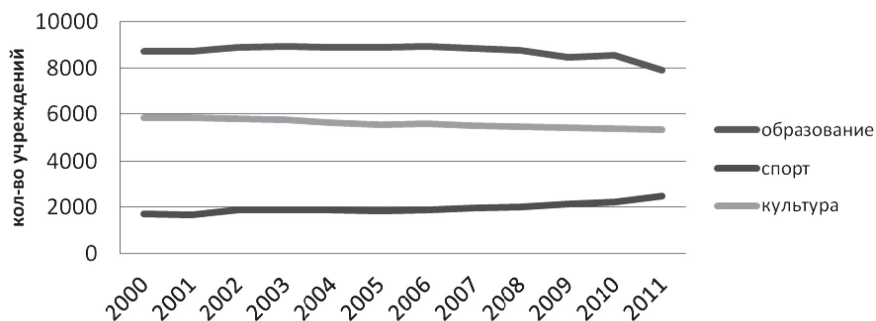


Рис. 1

**Динамика количества государственных и муниципальных учреждениях дообразования детей (в процентах)**

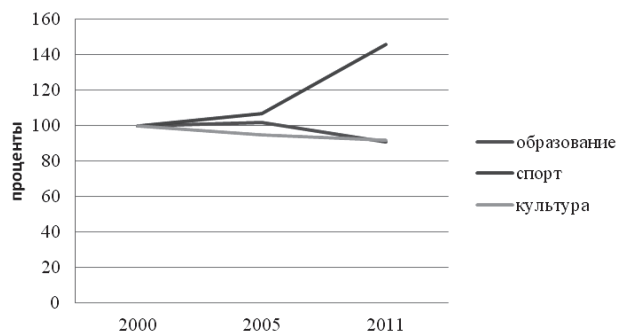


Рис. 2



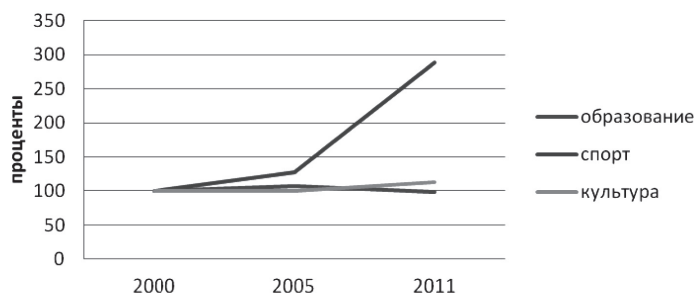
**Динамика количества детей, занимающихся в государственных и муниципальных учреждениях дополнительного образования детей (в процентах)**

Рис. 3

Но картина меняется, если посмотреть тенденции в процентном соотношении (рис.2). За последние 10 лет явно заметно десятипроцентное падение количества учреждений дополнительного образования в образовании и культуре, в то время как рост спортивных школ составляет 50%. Количество детей, занимающихся спортом, за названный период увеличилось почти в три раза (рис.3).

Конечно, учреждения дополнительного образования стараются считывать государственный запрос не только в спорте, по предложениям ГИБДД и МЧС во внешкольных учреждениях создаются группы юных инспекторов дорожного движения и клубы юных спасателей.

**О последствиях длительного дрейфа**

«У нас тут, знаешь, цирк, бедлам, смешно сказать».

*М. Щербаков*

Характеризуя состояние дополнительного образования (пожалуй, кроме спорта), можно отметить, что инерционное состояние бюджетного сектора привело к таким тенденциям в содержании образования, как *примитивизация* (можно назвать это явление как «кич», «опопсение»), это содержательно обеднённые, низкопробные и неоригинальные практики, рассчитанные на разовое потребление. Например, в детских музыкальных школах упрощённое обучение игре на гитаре заменило программу обучения игре на скрипке, хоровые отделения — программы по фортепьяно.

В структуре программ дополнительного образования произошли значимые изменения — преобладание программ художественной и спортивно-физкультурной направленности. Все остальные профили явно менее выражены, особенно ощутимое снижение произошло в научно-технической, спортивно-технической, естественно-научной, эколого-биологической направленностях. Как показывает изучение ситуации в регионах, объединения детского технического творчества остались без кадров (педагоги ушли на пенсию).

Широкое распространение получили кичевые декоративно-прикладные практики — бисероплетение, бумажные цветы, торцевание, хлам-арт (изготовление изделий из мусора). В художественной направленности ведущее место заняли программы по хореографии и вокалу — там, где возможна достаточно яркая презентация на сцене — такое отражение шоу-бизнеса в содержании дополнительного образования. Предлагаемое содержание внешкольного образования не соответствует культуре современного общества и социокультурным особенностям взросления современного ребёнка, фактически в массовой практике нет той чувствительности к возрасту и субкультуре которая была в советский период. Наши исследования свидетельствуют, что основной причиной непосещения учреждений дополнительного







ного образования 55% школьников называют такую причину, как «неинтересная программа», это обстоятельство признают 29% педагогов.

Ещё одна тенденция — это *архаичность материальной базы, содержания и форм организации дополнительного образования*. В детско-подростковых объединениях технического профиля в массе своей эксплуатируются станки выпуска середины 60-х годов, клубы речников используют суда и дебаркадеры также 60 гг., значительная часть оборудования не только морально, но физически устарела. Показательно, что в учреждениях допобразования потребность в капитальном ремонте в процентном отношении к общему числу учреждений (22,3%) значительно больше, чем у школ и дошкольных учреждений 17 и 15%). В трети субъектов Российской Федерации доля УДОД, требующих капремонта, превышает 30%.

Неартикулированность запроса со стороны учредителя, подростков и родителей приводит к такому явлению на социально-профессиональный аутизм педагогов дополнительного образования. Речь идёт о серьёзной деформации выполнения работником своих обязанностей, которая характеризуется отсутствием интереса к социальной среде, окружающей образовательное учреждение, невосприимчивостью заказа на собственную профессиональную деятельность, ограниченностью и стереотипностью занятий, сосредоточенностью на собственных интересах, стремлениях, идеях. Среди источников выбора содержания образования на первых местах соответствие собственным интересам — 41% и наличие собственных достижений в данной сфере — 24%. Если учёт интересов ребёнка ещё занимает 19%, то такие заказчики,

как государство и родители, явные аудсайдеры (по 8%). Можно сказать, что педагоги во многом отражают социальный аутизм бюджетного сектора дополнительного образования детей.

В связи с тем, что в отличие от общеобразовательной школы учреждения дополнительного образования не получали по государственным программам компьютерное оборудование, современные информационные технологии используются мало. Формат реализуемых программ дополнительного образования является негибким, фактически не изменялся с 80 гг.. Нельзя говорить, что в бюджетном секторе дополнительного образования все однозначно кризисно, нет, есть и лаборатории роботехники, студии анимации (подростки снимают свои мультфильмы), происходит работа в сфере субкультурных молодёжных практик, популярностью пользуются традиционные программы клубов юных моряков, спасателей, десантников, но современных программ, единицы. Вследствие недостаточной разработанности методики формирования государственных и муниципальных заданий, даже в экономически благополучных регионах качественное содержание не преобладает.

Подводя итог нашему анализу, подчеркнём мысль, которая мерцала во многих выше приведённых положениях: в том виде, в котором сегодня функционируют государственные и муниципальные учреждения дополнительного образования, — будущего нет, нужны общие усилия по преобразованию сложившейся ситуации. **В<sub>3</sub>**

