
Образование

ОЦЕНКА ПОТЕРЬ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ОТ СОКРАЩЕНИЯ ОБЪЕМОВ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ¹

А. С. ТИЩЕНКО

В связи с пандемией коронавируса в России были введены ограничения на предоставление очных образовательных услуг. Поскольку реализация основных программ общего и профессионального образования продолжилась в дистанционной форме, внебюджетные доходы организаций от предоставления таких услуг не могли существенно сократиться. Из-за необязательности дополнительных занятий и относительной безболезненности их переноса на будущие периоды объем платных дополнительных образовательных услуг населению значительно уменьшился.

Вследствие этого образовательные организации не получили часть запланированных внебюджетных доходов, что отразится на их финансовом состоянии в 2020 г. В статье представлена оценка выпадающих доходов детских садов, школ, колледжей и вузов от сокращения объемов дополнительных образовательных услуг населению в период пандемии коронавируса.

Ключевые слова: экономика, образование, пандемия коронавируса, дополнительные образовательные услуги, оценка потерь.

В связи с пандемией коронавируса образовательные организации во всем мире закрылись или ограничили свою деятельность, что обусловило негативные образовательные, социальные и экономические эффекты [2]. Пандемия оказывает влияние на экономику образования вследствие сокращения потребительских расходов, увеличения трат в связи с чрезвычайными потребностями, включая переход на дистанционное обучение, спада деловой активности и сжатия возможностей для привлечения финансирования [1].

Большинство образовательных услуг, включая дополнительные, предусмотрены для предоставления в очной форме. Но в связи с пандемией российские образовательные организации закрылись для посещения обучающимися и проведения очных занятий. Реализация основных образовательных программ продолжилась в дистанционной форме, в то время как оказание платных очных образовательных услуг населению практически приостанови-

лось, но такие услуги составляют существенную часть внебюджетных доходов российских образовательных организаций. Сокращение соответствующих доходов в период действия ограничительных мер в связи с пандемией не может значительно повлиять на финансовую устойчивость большинства образовательных организаций, обучающих по основным образовательным программам (детские сады, школы, колледжи, вузы), но приведет к снижению оплаты труда части их сотрудников, что скажется и на среднестатистической заработной плате педагогических работников.

Важно отметить, что основной объем дополнительных услуг оказывается образовательными организациями в течение учебного года и в большинстве случаев резко снижается в период продолжительных каникул. При этом в короткие каникулы (не больше недели) потребность в дополнительных образовательных услугах в организациях, предоставляющих основное образование, снижается

Тищенко Алексей Сергеевич, старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук (Москва), e-mail: tishchenko-as@ranepa.ru

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС № 11.4.

незначительно. (Самые длинные учебные каникулы устанавливаются на летний период, вторые по продолжительности – зимой.) Период ограничительных мер в связи пандемией пришелся на вторую половину учебного года – с марта по май, тогда как при обычном графике весенние каникулы предусмотрены только для школьников сроком на одну неделю. В целях борьбы с пандемией и для организации дистанционного обучения весенние школьные каникулы в этом году начались раньше, а их общая продолжительность составила три недели.

Меры по борьбе с пандемией пришлось на чувствительный для системы образования период, когда потребление образовательных услуг выше среднегодового уровня. Таким образом, в период ограничений на очное обучение с марта по май 2020 г. значительно сократились внебюджетные доходы образовательных организаций от предоставления дополнительных образовательных услуг населению, в связи с чем целесообразно оценить потенциальный объем соответствующих потерь.

По состоянию на май 2020 г. сводные сведения о финансово-экономической деятельности образовательных организаций, предоставляемые Минпросвещения и Минобрнауки России, доступны только за 2018 г. По данным Росстата, за 2019 г. индекс физического объема платных услуг системы образования населению в сопоставимых ценах составил 100,1% к предыдущему году, т.е. за этот период объем услуг практически не изменился. В связи с

этим и тем, что детализация указанного показателя отсутствует, изменения количества услуг в системе образования при оценке доходов от их предоставления не учитывались. Цены на отдельные виды образовательных услуг за 2019 г. существенно возросли, поэтому соответствующие индексы потребительских цен учтены при оценке доходов образовательных организаций в 2020 г.

Для оценки выпадающих доходов необходимо определить период, в течение которого предоставление услуг ограничивалось. В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия президентскими указами² с 30 марта по 8 мая текущего года на всей территории Российской Федерации были установлены нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы. Согласно решению³ Президента Российской Федерации ограничительные меры могли быть продлены на отдельных территориях по решению региональных властей и распространены на системообразующие, а также на научные и образовательные организации по согласованию с правительством Российской Федерации. В случае принятия решения о приостановлении (ограничении) деятельности находящихся на соответствующей территории отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей за их работниками сохранялась заработная плата. Таким образом, режим нерабочих дней был продлен для отдельных территорий и организаций.

Так, в Москве режим нерабочих дней был продлен до 31 мая⁴. Изменения в работе обра-

² Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» / Система ГАРАНТ. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1333808/>; Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» / Система ГАРАНТ. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1343383/>; Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» / Система ГАРАНТ. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1343383/>

³ Указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения» / Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/copy/63341>

⁴ Указ мэра Москвы от 7 мая 2020 г. № 55-УМ «О введении режима повышенной готовности»; указ мэра Москвы от 31 марта 2020 г. № 35-УМ «О внесении изменений в указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» / Официальный сайт мэра Москвы. URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/docs/55-YM\(7\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/docs/55-YM(7).pdf)

зовательных организаций начались с 16 марта, когда в московских школах ввели режим свободного посещения, при этом график очных занятий не поменялся⁵. Для учеников, которых родители решили оставить дома, школы обязаны были обеспечить дистанционное обучение без потери качества. Поскольку детские сады необязательны для посещения, то и какие-либо решения властей по режиму свободного посещения дошкольных образовательных организаций не требовались.

С 21 марта по 31 мая 2020 г. было приостановлено посещение обучающимися образовательных организаций, предоставляющих общее, дополнительное образование, осуществляющих спортивную подготовку, а также профессиональных образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, с обеспечением реализации образовательных программ общего и среднего профессионального образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в порядке, определяемом администрацией образовательной организации. В школах для учеников 1–4-х классов была обеспечена работа дежурных групп численностью не более 12 обучающихся.

В детских садах в период нерабочих дней (с 30 марта по 31 мая) посещение также было ограничено работой дежурных групп. Примеру Москвы, как столицы и первого российского города, наиболее охваченного пандемией коронавируса и реализующего решительные меры, зачастую формирующие прецедент в российской практике, последовали многие другие субъекты Российской Федерации, ожидая на своих территориях аналогичного развития ситуации с небольшой задержкой.

В период нерабочих дней детские сады были или закрыты, или ограничивали свою деятельность работой дежурных групп, как правило до 12 человек, осуществляя присмотр за детьми, родители которых продолжали работать в организациях, на которые ограничения не распространялись. В этот период услугами детских садов был охвачен малочисленный контингент детей. Вместе с тем с 12 мая в большинстве регионов детские сады не возобновили работу в обычном режиме⁶, но в связи с расширением перечня работающих организаций количество дежурных групп увеличилось. При работе исключительно дежурных групп маловероятно, что предоставлялись какие-либо дополнительные платные услуги. Таким образом, за два месяца карантинных ограничений потери детских садов из-за прекращения оказания дополнительных образовательных услуг в целом по Российской Федерации могут достигнуть 6,52 млрд. руб., в том числе государственных и муниципальных организаций – 6,4 млрд. руб., частного сектора – около 120 млн. руб.

Согласно сообщению Минпросвещения России⁷, в связи с необходимыми мерами по предотвращению распространения коронавирусной инфекции и защиты здоровья детей, министерство направило во все регионы страны рекомендации Роспотребнадзора по усилению мер санитарно-эпидемиологического контроля в детских садах, школах, организациях среднего профессионального образования и дополнительного образования детей. Также на основании протокола заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения коронавирусной инфекции рекомендовано при необходимости переводить образовательный процесс временно на дистанционную форму обучения.

⁵ Собянин ввел свободное посещение в школах Москвы из-за коронавируса // Известия. URL: <https://iz.ru/986852/2020-03-14/sobianin-vvel-svobodnoe-poseshchenie-v-shkolakh-moskvy-iz-za-koronavirusa>

⁶ Ограничительные меры регионов: отменять нельзя сохранить: информационный материал / Сайт фонда «Петербургская политика». URL: <https://fpp.spb.ru/review-cancel-can-t-save>

⁷ Министерство просвещения рекомендовало регионам при необходимости временно переходить на дистанционное обучение / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/press/2205/ministerstvo-prosvescheniya-rekomendovalo-regionam-pri-neobhodimosti-vremenno-perehodit-na-distancionnoe-obuchenie/>

В соответствии с приказом Минпросвещения России⁸ меры по обеспечению безопасных условий обучения и воспитания обучающихся, включая внеплановые каникулы и применение дистанционных образовательных технологий, предусмотрены как для общего образования, так и при реализации образовательных программ среднего профессионального образования, соответствующего дополнительного профессионального образования и дополнительных общеобразовательных программ. Согласно этому приказу реализация образовательных программ должна быть обеспечена в полном объеме.

С 23 марта текущего года практически во всех российских школах прекратились очные занятия в обычном режиме, поскольку обучающихся перевели на дистанционное обучение или отправили на длительные (до 12 апреля) каникулы⁹. Также на удаленную учебу были переведены студенты профессиональных образовательных организаций. В начале апреля министр просвещения сообщил, что детские сады, школы, организации дополнительного образования, колледжи в период нерабочих дней не будут проводить в своих стенах занятия, подчеркнув, что процесс обучения будет проходить на дому с использованием дистанционных технологий¹⁰. При этом руководителям регионов были предоставлены полномочия принимать решения, как именно будет организован учебный процесс, определять меры по ограничению работы образователь-

ных организаций, согласовывая это с федеральным правительством. В связи с окончанием общероссийского периода нерабочих дней школы в некоторых регионах могли начать работу в очном формате с 12 мая, но во многих из них период ограничений был продлен. Так, московские школы продолжили работу в удаленном формате до конца мая из-за продления периода ограничений на этот срок¹¹.

С учетом сложившейся эпидемиологической ситуации Минпросвещения России подготовило рекомендации для образовательных организаций по завершению общеобразовательной программы 2019/20 учебного года в школах¹². Для 1–8-х классов было рекомендовано завершить обучение до 15–16 мая (в зависимости от продолжительности учебной недели), для 10-х классов – завершить общеобразовательные программы до 29–30 мая. В 9 и 11-х классах рекомендовано завершить обучение до 5 июня. Окончательное решение о сроках и форме завершения учебы каждый субъект Российской Федерации принимает самостоятельно, учитывая свою специфику и меры по защите здоровья населения, применяемые в регионе. При этом с 15 до 25 мая рекомендовано оказать дополнительную поддержку по реализации программ внеурочной деятельности, дополнительных общеразвивающих программ, а также программ воспитания. Очевидно, что поддержка этой деятельности с 15 мая предусмотрена для обеспечения занятости школьников 1–8-х классов.

⁸ Приказ Минпросвещения России от 17 марта 2020 г. № 104 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, образовательные программы среднего профессионального образования, соответствующего дополнительного профессионального образования и дополнительные общеобразовательные программы, в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/750dd535d2c38b2a15cd47c9ea44086e/download/2751/>

⁹ Сергей Кравцов: Минпросвещения разработало рекомендации по организации дистанционного обучения для регионов / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/press/2213/sergey-kravcov-minprosvescheniya-razrabotalo-rekomendacii-po-organizacii-distancionnogo-obucheniya-dlya-regionov/>

¹⁰ Сергей Кравцов: Учебный процесс не должен останавливаться / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/press/2296/sergey-kravcov-uchebnyy-process-ne-dolzhen-ostanavlivatsya/>

¹¹ Собянин рассказал о формате работы школ до конца мая / Сайт Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2020/05/07/ocenki/>

¹² Министерство просвещения рекомендовало регионам сроки завершения 2019/20 учебного года / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/press/2413/ministerstvo-prosvescheniya-rekomendovalo-regionam-sroki-zaversheniya-2019-20-uchebnogo-goda/>

При этом не было указано, в каком формате должна осуществляться эта деятельность. В условиях ограничительных мер на очное обучение такие занятия могли быть проведены только в дистанционном формате. Так, в Москве с 18 по 31 мая 2020 г. обучение осуществлялось с применением технологий электронного обучения и дистанционных образовательных технологий для обобщения и повторения ранее изученного материала в свободном режиме (кроме учеников 9 и 11-х классов) по решению родителей обучающихся. При этом годовые отметки московским школьникам выставлялись до 15 мая 2020 г.

В некоторых российских регионах, даже в случае благополучной эпидемиологической ситуации, при принятии решения о досрочном завершении учебного года согласно рекомендациям Минпросвещения России возобновление очных занятий в школах, прежде всего для учеников не выпускных классов, представляется нецелесообразным, так как образовательный эффект не перевесит возможного ущерба от распространения инфекции с учетом сохраняющихся рисков.

С учетом сложившейся ситуации предоставление школами дополнительных образовательных услуг в мае было маловероятным. Поскольку основная часть российских школ прекратила очные занятия с 23 марта, примерный срок перерыва в оказании дополнительных образовательных услуг населению составит 2 месяца 9 дней, а потери общеобразовательных организаций за этот период в целом по Российской Федерации могут составить 8,24 млрд. руб., в том числе государственных и муниципальных организаций — 8,11 млрд. руб., частного сектора — около 130 млн. руб.

Препятствием для оказания очных дополнительных услуг в группах, включающих детей

из различных классов, могут быть рекомендации Роспотребнадзора, согласно которым не допускается смешение разных классов, объединение классов, объединение разновозрастных групп¹³. До снятия ограничений Роспотребнадзора на межклассовое взаимодействие полноценная групповая работа при оказании дополнительных образовательных услуг в школах будет затруднена.

Подготовленные Минпросвещения России рекомендации по организации образовательного процесса на выпускных курсах в организациях, реализующих программы среднего профессионального образования¹⁴, предусматривают завершение образовательного процесса в срок, установленный такими программами путем организации дистанционной работы. Производственную практику и государственную итоговую аттестацию разрешено проводить с применением дистанционных образовательных технологий и электронного обучения (при наличии технической возможности). Таким образом, для профессиональных образовательных организаций созданы условия для завершения учебного года в дистанционном режиме. Поэтому для большинства студентов колледжей и техникумов учебный год завершится без посещения очных занятий.

С учетом вынужденного приостановления очных занятий в течение срока, соответствующего школьному перерыву (2 месяца 9 дней), потенциальные потери профессиональных образовательных организаций (колледжи, техникумы) в связи с вынужденным приостановлением оказания дополнительных образовательных услуг населению оцениваются в 500 млн. руб., в том числе государственных и муниципальных организаций — в 465 млн. руб., частного сектора — всего в 35 млн. руб. Значи-

¹³ Министерство просвещения дало рекомендации по организации работы системы образования и выходу на завершение учебного года / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/press/2452/ministerstvo-prosvescheniya-dalo-rekomendacii-po-organizacii-raboty-sistemy-obrazovaniya-i-vyvodu-na-zavershenie-uchebnogo-goda/>

¹⁴ Рекомендации по организации образовательного процесса на выпускных курсах в образовательных организациях, реализующих программы среднего профессионального образования, в условиях усиления санитарно-эпидемиологических мероприятий / Сайт Минпросвещения России. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/cf4254047c38ab6c5aebdde1414834f9/>

тельная часть таких услуг — это обучение по дополнительным профессиональным программам, по которым колледжи и техникумы могут недополучить 370 млн. руб. При оценке потерь учитывалось, что часть указанных программ реализуется в дистанционной форме¹⁵.

В целях защиты здоровья обучающихся, работников образовательных и научных организаций Минобрнауки России рекомендовало вузам с 16 марта 2020 г. организовать обучение студентов вне места нахождения вузов, в том числе обеспечить освоение ими образовательных программ с применением дистанционных технологий¹⁶. При этом реализация образовательных программ должна быть обеспечена в полном объеме. По состоянию на 20 марта большинство российских вузов перевели студентов на дистанционный формат обучения, и только 4% таких организаций оказались в принципе не способны на это¹⁷. В соответствии с указом Минобрнауки России от 8 мая¹⁸ вузы продолжают работу в дистанционном режиме на неопределенный срок до принятия решения о его отмене. Срок прекращения очного обучения в вузах оценен в 2,5 месяца.

Потери вузов за этот период в связи перерывом в оказании дополнительных образовательных услуг населению в целом по Российской Федерации могут составить 2,66 млрд. руб., в том числе государственных и муниципальных организаций — 2,44 млрд. руб., частного сектора — примерно 220 млн. руб. Около 77% таких услуг составляет обучение по до-

полнительным профессиональным программам. При оценке потерь учитывалось, что часть дополнительных образовательных программ реализуется дистанционно. Даже при самых оптимистичных сценариях развития пандемии и снятии режима самоизоляции в течение лета 2020 г. лишь часть вузов сможет подобрать новые практики и встроить их в свои стратегии, другая же часть рискует не адаптироваться к изменениям на рынке образования и не справиться с финансовыми потерями [3].

С учетом продолжения во многих субъектах Российской Федерации ограничительных мер до конца мая, сокращения продолжительности учебного года и начала летних каникул для большинства школьников и студентов очные занятия могут возобновиться только в следующем учебном году. За период с апреля по май 2020 г. потери образовательных организаций, осуществляющих обучение по основным образовательным программам (детские сады, школы, колледжи, вузы), от сокращения объемов дополнительных образовательных услуг населению в целом по Российской Федерации могут составить 17,9 млрд. руб., в том числе государственных и муниципальных организаций — 17,4 млрд. руб., частного сектора — около 500 млн. руб.

После прекращения ограничительных мер спрос на дополнительные образовательные услуги в связи с ухудшением экономической ситуации может быть нестабильным, поскольку такие услуги не являются необходимыми, как обучение по основным программам. Вме-

¹⁵ Индикаторы образования — 2020: стат. сб. / Н.В. Бондаренко, Д.Р. Бородин, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2020. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/352549981.pdf>.

¹⁶ Минобрнауки рекомендовало вузам организовать дистанционное обучение // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/03/15/minobrnauki-rekomendovalo-vuzam-organizovat-distancionnoe-obuchenie.html>; приказ Минобрнауки России от 14 марта 2020 г. № 397 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы высшего образования и соответствующие дополнительные профессиональные программы, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» / Сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=1064&cat=/ru/documents/docs/

¹⁷ В Минобрнауки заявили, что 4% вузов РФ не могут обеспечить дистанционный формат обучения / ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8034077>

¹⁸ Приказ Минобрнауки России от 8 мая 2020 г. № 648 «О деятельности подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации организаций в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Российской Федерации» / Сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=1215

сте с тем после снятия ограничений дополнительные образовательные услуги могут оказаться востребованы прежде всего для устранения «пробелов» в знаниях, в том числе накопившихся в период вынужденного дистанционного обучения. ■

Литература

1. Ожидаемое влияние COVID-19 на государственные расходы на образование и последствия для мира / ЮНЕСКО. 2020. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373276>
2. Пандемия COVID-19: шоки для образования и ответные меры политики / Всемирный банк. Вашингтон. 2020. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33696>
3. Шторм первых недель: как высшее образование шагнуло в реальность пандемии / А.В. Клягин и др. — М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2020 (Современная аналитика образования. № 6 (36)).

References

1. Anticipated impact of COVID-19 on public expenditures on education and implication for UNESCO work / UNESCO. 2020. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373276>
2. The COVID-19 Pandemic: Shocks to Education and Policy Responses / World Bank. 2020. Washington. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33696>
3. Storm of the first weeks: how higher education stepped into the reality of the pandemic / Author: A.V. Klyagin et al. — M.: HSE, 2020 (Modern education Analytics. № 6 (36)).

Assessment of Losses of Educational Organizations from the Reduction of Additional Educational Services to the Population during the Pandemic

Alexey S. Tishchenko — Senior Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia), PhD in economics. E-mail: tishchenko-as@ranepa.ru

In relation to the coronavirus pandemic in Russia, restrictions were imposed on the provision of full-time educational services. At the same time, the implementation of the main programs of General and professional education continued in remote form, so the extra-budgetary revenues of organizations from the provision of such services could not be significantly reduced. At the same time, the volume of paid additional educational services to the population has significantly decreased due to the lack of need for additional classes and the relative painlessness of their transfer to future periods. Therefore, educational organizations did not receive part of the planned extra-budgetary income, which will affect their financial condition in 2020. The article presents an assessment of the loss of income of preschool, schools, colleges and universities from the reduction of additional educational services to the population during the coronavirus pandemic.

Key words: economics, education, coronavirus pandemic, additional education services, loss assessment.