

Г.В. Семеко*

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ВЕДУЩИХ
СТРАНАХ МИРА ПОСЛЕ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Аннотация. Рассматриваются основные тенденции в динамике и структуре финансирования образования в ведущих странах Запада после 2008 г. в рамках концепции разделения затрат. Проанализированы соотношения частных и государственных расходов на образование, затраты студентов на оплату обучения, основные формы государственной поддержки студентов и их семей.

Ключевые слова: финансирование образования; концепция разделения затрат; государственные и частные расходы на образование; структура расходов по уровням образования; страны ОЭСР; страны ЕС; плата за обучение; государственная помощь студентам.

G.V. Semeko

**The financing of education in leading countries of the world
after the financial crisis: A comparative analysis**

Abstract. The main trends in the dynamics and structure of education financing in the leading Western countries after 2008 within the framework of the cost-sharing concept are considered. The author analyzes the ratio of

* Семеко Галина Викторовна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Отдела экономики ИНИОН РАН.

Semeko Galina Viktorovna, candidate in economic sciences, leading researcher of the Department of economics at the Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

private and public spending on education, the cost of students to pay for education, the main forms of state support for students and their families.

Keywords: financing of education; cost-sharing concept; public and private expenditure on education; expenditure structure by level of education; OECD countries; EU countries; tuition fees; state financial support to students.

Введение

В условиях затяжной депрессии в экономике развитых стран Запада, последовавшей за глобальным финансовым кризисом 2008 г., наблюдалось сокращение финансового обеспечения национальных систем образования, что не могло не сказаться на положении образовательных учреждений. Между тем стабильное (или растущее) финансовое обеспечение является одним из ключевых факторов поддержания качества деятельности образовательных учреждений и удовлетворения спроса на образовательные услуги. В связи с этим анализ состояния и динамики финансирования образования имеет особую актуальность как в практическом, так и в теоретическом плане.

В большинстве стран мира основным источником финансирования образования остается государство. Ограниченность государственных финансовых ресурсов привела к ужесточению бюджетной политики, и это негативно отразилось на финансировании сектора общественных услуг, в том числе образования. В ответ на финансовые проблемы национальные системы образования пытаются искать решения как путем более эффективного использования выделяемых ассигнований, так и за счет диверсификации источников финансирования и доходов [Лисюткин М.А., 2017; Майорова Т.В., 2013]. При этом происходит перераспределение финансирования образования между государственными и частными источниками в пользу последних.

Сегодня численность людей, которые проходят обучение по каким-либо образовательным программам, предлагаемым все увеличивающимся числом провайдеров, велика как никогда в прошлом. В результате вопрос о том, кто должен поддерживать образовательные инициативы индивидов – правительство или сами индивиды – приобретает все большее значение. Некоторые политики убеждены, что те, кто получает выгоды от образования, в частности люди, участвующие в образовательных программах, должны нести часть издержек. Хотя государственное финансирование все еще остается преобладающим источником инвестиций в сфере

образования, во многих странах в настоящее время поощряется создание частных университетов и колледжей для дополнения, а иногда и замещения государственного инвестирования в высшее образование [Салми Дж., 2010].

Финансирование образования: Основные тенденции

Всеобъемлющую картину развития образования в развитых и ключевых развивающихся странах мира, включая Россию, дают ежегодные аналитические доклады ОЭСР «Взгляд на образование: Индикаторы ОЭСР» (Education at a Glance). Очередной доклад 2017 г. включает в себя значительный массив показателей, которые позволяют оценить состояние образования на международном уровне и основные направления образовательной политики, касающиеся использования человеческих ресурсов, функционирования и финансирования системы образования, образовательных инвестиций и их источников, а также результаты исследований, проводимый ОЭСР в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (The Programme for International Student Assessment, PISA) и Международной программы по оценке компетенций взрослого населения (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC)¹.

Расходы на образование в процентах от ВВП. Как показывают результаты исследования, страны ОЭСР расходовали в 2014 г. в среднем 5,2% своего ВВП на финансирование образования, включая государственные и частные инвестиции. Но этот показатель колеблется по странам: от 3,3% в РФ до 6,6% в Великобритании [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 188].

Доля ВВП, которая выделяется на финансирование образования всех уровней, особенно высока (более 6% ВВП) в Канаде, Южной Корее, Дании, США, Исландии, Норвегии, Новой Зеландии и Великобритании. На противоположном конце спектра – с показателем менее 4% ВВП – РФ, Венгрия, Индонезия, Люксембург, Словакия и Чешская Республика.

¹ В настоящем исследовании представлены данные по 35 странам ОЭСР, двум странам-партнерам по программе ОЭСР «Индикаторы образовательных систем» (Indicators of Education Systems, INES) – Бразилии и России, а также другим странам «группы 20» (G20) и странам – кандидатам на присоединение к ОЭСР: ЮАР, Саудовская Аравия, Аргентина, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Индия, Индонезия и Литва.

Соотношение государственных и частных расходов на образование в процентах к ВВП. В странах ОЭСР на государственные расходы на образование всех уровней приходилось в 2014 г. в среднем 4,4% ВВП, а на частные – 0,8% ВВП. Однако доля частных расходов сильно варьирует по странам. Так, относительно высокие показатели частных расходов – более 1,8% ВВП – отмечаются в таких странах, как Австралия, Чили, Колумбия, США и Великобритания; напротив, низкие показатели – менее 0,2% ВВП – в Австрии, Бельгии, Дании, Финляндии, Люксембурге, Норвегии и Швеции [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 191].

Анализ частных расходов по уровням образования показывает существенный разрыв между первичным и вторичным образованием, с одной стороны, и третичным – с другой. Так, в первичном и вторичном образовании частные расходы составляют в среднем по ОЭСР 0,3% ВВП (максимальные показатели в Колумбии – 0,9%, Новой Зеландии – 0,8% и Австралии – 0,7% ВВП), а в третичном – 0,5% ВВП. В таких странах, как Австралия, Канада, Колумбия, Южная Корея, США, Япония и Великобритания, половина расходов на третичное образование финансируется из частных источников [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 191].

Структура расходов по уровням образования в процентах от ВВП. Основная часть расходов на образование в 2014 г. – примерно 2/3 – приходилась на первичное, вторичное и поствторичное нетретичное образование; в среднем по странам ОЭСР эти расходы составили 3,6% ВВП. Во всех рассмотренных странах на эти уровни образования приходилось более 50% всех расходов на образование, а в ряде стран – даже более 75% (Аргентина, Бельгия, Бразилия, Индонезия, Ирландия, Исландия, Италия, Португалия, Люксембург, Словения). Самая высокая доля указанных расходов в ВВП (более 4,5% ВВП) отмечалась в Дании, Исландии, Норвегии, Новой Зеландии, Португалии и Великобритании. Самые низкие показатели у РФ, Литвы и Чешской Республики – менее 2,7% ВВП.

Доля третичного образования в 2014 г. составляла примерно 1/3 всех расходов (государственных и частных) на образование, т.е. в среднем по ОЭСР 1,6% ВВП – это немного выше, чем в 2005 г., когда она составляла в среднем 1,4% ВВП. Больше всех средств на третичное образование выделяют Канада, Чили, Южная Корея и США (от 2,3 до 2,7% ВВП). Примечательно то, что перенаселенные страны входят и в группу стран с самой высокой долей частного финансирования расходов в третичном образовании [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 190].

Динамика расходов на образование в процентах от ВВП в период с 2005 по 2014 г. В 21 из 30 стран, по которым имеются статистические данные, доля ВВП, выделяемая на образование, повысилась. Однако в целом по странам ОЭСР этот показатель почти не изменился: за девять лет его рост составил в среднем 0,2 процентных пункта (п.п.) ВВП. Однако в ряде стран рост был более значительным, в том числе в Бразилии и Португалии на 1 п.п. и в РФ на 0,8 п.п. Это объясняется не столько увеличением расходов на образование, сколько сокращением ВВП [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 192].

Государственные расходы на образование. В период с 2008 по 2010 г. ВВП в постоянных ценах сократился в 22 из 35 стран ОЭСР. В среднем по ОЭСР это сокращение составило 2%, но в отдельных странах оно превысило 6% (Эстония, Греция, Исландия, Латвия и Словения). Несмотря на это и в связи с тем, что государство финансирует $\frac{3}{4}$ расходов на образование всех уровней, в большинстве стран удалось сохранить ассигнования на образование в прежнем объеме. В итоге из 33 стран, по которым имеются статистические данные за 2008–2010 гг., только в 8 странах госрасходы на образование всех уровней (в постоянных ценах) были сокращены, в том числе в Эстонии (–11%), США (–1%), РФ (–4%), Венгрии (–11%), Исландии (–13%), Италии (–6%), Латвии (–26%) и Литве (–8%) [там же, с. 192]. В Венгрии, Исландии, Италии и Латвии это сокращение привело к уменьшению доли расходов на образование относительно ВВП, так как эти расходы уменьшились в большей степени, чем ВВП, или поскольку наблюдался рост ВВП. В остальных странах сложилась иная ситуация: в Эстонии, США, РФ и Литве показатель расходов на образование относительно ВВП либо не изменился, либо вырос, так как уменьшение этих расходов было компенсировано эквивалентным (или более сильным) сокращением ВВП.

Если в 2008–2010 гг. в 22 из 35 стран ОЭСР наблюдалось сокращение ВВП, то в 2010–2014 гг. ВВП оставался стабильным или вырос во всех странах ОЭСР, кроме 4 стран, где он сократился, в том числе в Испании (–4%), Греции (–18%), Италии (–4%) и Португалии (–6%). В среднем по ОЭСР ВВП вырос на 7%, а госрасходы на образование всех уровней – на 5%, т.е. в меньшей степени, чем ВВП. В итоге это привело к снижению доли госрасходов на образование в ВВП во всех странах, по которым имелись статистические данные (в том числе в 34 странах ОЭСР и в странах – партнерах организации), в среднем на 2% [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 193].

Частные расходы на образование. В период 2010–2014 гг. частные расходы на финансирование первичного, вторичного и поствторичного нетретичного образования увеличились в среднем по ОЭСР на 13%, а госрасходы только на 3% [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 198].

Государственные расходы в расчете на одного учащегося / студента. В первичном образовании в среднем по ОЭСР годовые государственные расходы на финансирование государственных учебных заведений в расчете на одного учащегося гораздо выше (8660 долл.), чем на финансирование частных учебных заведений (4855 долл.). Этот разрыв еще более значителен в третичном образовании, где соответствующие показатели составили 12 656 долл. и 4900 долл. в среднем по ОЭСР [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 199].

Соотношение государственного и частного финансирования по уровням образования. Государственные источники доминируют в первичном и вторичном образовании, которое является обязательным в большинстве стран. В допервичном (т.е. дошкольном в российской терминологии) и третичном образовании распределение финансирования между государственными и частными источниками сильно различается по странам ОЭСР; в отличие от первичного и вторичного образования доля государственного финансирования здесь ниже, и это постоянно вызывает недовольство в обществе из-за проблемы неравенства доступа к высшему образованию. Во всех странах ОЭСР доля частных расходов в третичном образовании значительно выше, чем на более низких уровнях образования – в среднем около 30% всех расходов.

Определенные выгоды, которые получают индивиды от диплома о высшем образовании (в плане трудоустройства, зарплаты и т.д.), а частные предприятия и другие частные сообщества – от использования дипломированных специалистов, служат основным аргументом сторонников точки зрения, что индивиды и другие частные сообщества должны участвовать в финансировании третичного образования, наряду с государством.

В большинстве стран доля госрасходов в первичном образовании выше, чем на первой ступени вторичного, а на второй ступени вторичного образования – выше, чем на первой ступени во всех странах ОЭСР, кроме Венгрии и Польши¹. Доля частного фи-

¹ Первая и вторая ступени вторичного образования соответствуют общему среднему образованию в России.

нансирования выше всего в третичном образовании по сравнению с более низкими уровнями образования.

Анализ данных за 2014 г. о соотношении расходов на образование из государственных и частных источников показал, что в среднем по ОЭСР 85% финансирования образования всех уровней поступает от государства. Однако по странам этот показатель сильно варьирует. Так, доля частного финансирования образования всех уровней превышает 30% в Австрии, Чили, Колумбии, Южной Корее и США. Напротив, она ниже 5% в таких странах, как Австрия, Дания, Финляндия, Исландия, Люксембург, Норвегия и Швеция [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 200].

В первичном, вторичном и поствторичном нетретичном образовании доля государства в финансировании в среднем превышает 85%. При этом более близкие к среднему показатели у Австралии (81%), Чили (83), Колумбии (77), Мексики (82), Новой Зеландии (83) и Турции (80%). В Швеции эти уровни образования полностью финансируются государством.

Частное финансирование составляет более 10% в 15 из 35 стран ОЭСР, в том числе в Германии, Аргентине, Австралии, Чили, Колумбии, Южной Корее, Испании, Израиле, Мексике, Новой Зеландии, Нидерландах, Португалии, Словакии, Великобритании и Турции. В большинстве стран, кроме Канады и Нидерландов, расходы семей, главным образом в форме платы за обучение, являются основным источником частного финансирования первичного, вторичного и поствторичного нетретичного образования. В Нидерландах, однако, главным источником являются взносы предприятий в дуальную систему обучения (ученичества)¹ на второй ступени вторичного и в системе поствторичного нетретичного образования.

В большинстве стран как государственное, так и частное финансирование первичного вторичного и поствторичного нетретичного образования увеличивалось в период с 2005 по 2014 г. Однако, поскольку частное финансирование увеличивалось более быстрыми темпами, чем государственное, доля государства в финансировании указанных уровней образования немного снизилась – с 92% в 2005 г. до 91% в 2014 г. [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 201].

¹ Дуальная система профессионального обучения основана на совмещении в учебном процессе теоретической и практической подготовки, причем изучение теории в учебном заведении дополняется практическим обучением на производственном предприятии, будущим местом трудоустройства.

В третичном образовании доля государства сильно различается по странам: она ниже 40% в Австралии, Чили, Южной Корее, США, Японии и Великобритании, но зато выше 95% в Финляндии, Люксембурге и Норвегии.

Доля частного финансирования третичного образования варьировала в 2014 г. от менее 10% всех расходов на образование этого уровня в Австрии, Дании, Финляндии, Исландии, Люксембурге и Норвегии до более 60% в Австралии, Чили, Южной Корее, США, Японии и Великобритании. Эти цифры, по-видимому, связаны с общей суммой доходов частных вузов от платы за обучение. Например, в Южной Корее 80% студентов обучаются в частных вузах и более 42% расходов на третичное образование финансируется за счет платы за обучение.

В целом по ОЭСР расходы семей, главным образом в виде платы за обучение, составляют более 2/3 всех частных расходов на финансирование третичного образования. Однако есть страны, где они минимальны, – это Финляндия и Швеция. В этих двух странах частное финансирование почти полностью поступает из других частных источников (главным образом от предприятий на НИОКР), и доля расходов семей близка к нулю или очень мала.

В период 2005–2014 гг. госфинансирование третичного образования увеличилось в большинстве стран ОЭСР и стран – партнеров этой организации, однако в 2014 г. оно так и не достигло рекордного уровня 2008 г. Такая ситуация характерна для таких стран, как Канада, Испания, США, РФ, Венгрия, Ирландия, Италия, Португалия, Чешская республика и Словения. Частные расходы в 2014 г. были ниже уровня 2008 г. в Южной Корее, Эстонии, РФ, Финляндии, Латвии, Литве, Польше, Португалии и Словении [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 202].

Доля расходов на образование в общей сумме госрасходов. После 2008 г. в результате политики экономии расходы на образование в расчете на одного учащегося / студента снизились по многим странам ОЭСР. Такое сокращение в принципе может способствовать лучшему распределению государственных средств и более эффективному их использованию, а также стимулировать экономический рост. Однако оно может также ухудшить качество государственного образования, в частности, если это происходит в период, когда инвестиции в образование играют важную роль как фактор возобновления экономического роста.

В среднем по странам ОЭСР госрасходы на образование всех уровней составили в 2014 г. 11,3% всех бюджетных расходов.

Причем этот показатель ниже 8% в РФ, Венгрии, Италии и Чешской Республике, но он выше 16% в ЮАР, Бразилии, Коста-Рике, Индонезии, Мексике и Новой Зеландии.

В большинстве стран ОЭСР и партнеров этой организации, по которым имеются статистические данные (в 38 из 43 стран), на первичное, вторичное и поствторичное нетретичное образование в 2014 г. было потрачено вдвое больше, чем на третичное. Первичное образование поглотило в большинстве стран и в среднем по ОЭСР более 1/3 всех госрасходов на образование (3,6% всех бюджетных расходов из 11,3%). Такая высокая доля объясняется почти 100%-ным охватом детей обязательным начальным образованием и демографической структурой населения. На вторичное образование приходилось 4,6% всех бюджетных расходов, а на третичное образование – 3,1% [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 218].

В период 2005–2014 гг. доля госрасходов, выделяемая на образование всех уровней, снизилась в 23 из 30 стран, по которым имеются статистические данные. Особенно сильным это сокращение было в Мексике и Словении (2,5 п.п. и более). Напротив, этот показатель вырос более чем на 2 п.п. в Чили и Южной Корее.

В странах, где были уменьшены расходы на образование, происходило общее сокращение расходов госбюджетов. Однако в большинстве стран госбюджеты увеличились – в среднем по ОЭСР на 3%. Однако, несмотря на это, средняя по ОЭСР доля расходов на образование в процентах от всех расходов госбюджетов оставалась стабильной (около 11%). При этом в 18 странах ОЭСР и странах партнерах организации она снизилась, а в двух странах (Ирландия и Латвия), напротив, повысилась более чем на 20% [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 213].

К схожим выводам относительно структуры и динамики государственного финансирования образования пришли и эксперты Европейской ассоциации университетов (European University Association, EUA), которые проанализировали соответствующие данные за период 2008–2016 гг. и 2017 г. [Public Funding..., 2017]. Исследование охватывает 34 системы высшего образования, включая общенациональные и региональные системы (в частности, в Великобритании – системы Англии, Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса; в Бельгии – Фландрии и франкоговорящей Валлонии).

Анализ данных (с учетом инфляции) за рассматриваемый период выявил различные траектории динамики государственного финансирования университетов. В соответствии с этим страны подразделяются на несколько групп. Первая группа (Австрия, Гер-

мания, Швеция, Норвегия, Дания и др.) характеризуется устойчивостью модели финансирования и существенным и стабильным ростом объема выделяемых университетам средств (на 20% и более). Вторая группа (Дания, Франция, Нидерланды, Польша и др.) – ограниченным и более медленным ростом финансирования (от 5 до 20%). Третья группа стран взяла курс на увеличение государственного финансирования университетов после периода его существенного сокращения (Исландия, Португалия и др.) (от –5% до +5%). Четвертая группа включает страны и регионы, где отмечается систематическое уменьшение государственного финансирования (Италия, Словакия, британская Шотландия, Латвия, Испания) (от –5% до –20%). Наконец, в ряде стран и регионов сокращение государственного финансирования превысило 20% (страны Балтии, Испания, Греция, британские Англия и Уэльс и др.) [Public Funding..., 2017, с. 10–11].

Сопоставление динамики финансирования и численности студентов позволило определить позитивные и негативные тренды в развитии высшего образования. Так, в 14 системах в 2008–2016 гг. отмечался одновременный рост и государственного финансирования, и численности студентов. При этом в шести случаях (Люксембург, Швейцария, Австрия, Норвегия, Швеция, Польша) рост финансирования опережал рост численности студентов, а в восьми (Турция, Германия, Дания, бельгийские Валлония и Фландрия, Нидерланды, Португалия, Франция), вследствие демографических процессов, напротив, был медленнее, чем рост численности студентов.

В 19 системах высшего образования, где наблюдалось сокращение государственного финансирования, выделяются две группы стран с противоположной динамикой численности студентов в 2008–2016 гг.: 1) в семи системах (Хорватия, Исландия, Шотландия, Северная Ирландия, Ирландия, Греция и Британская Англия) при сокращении финансирования одновременно происходил рост численности студентов; 2) в 12 системах (Финляндия, Словакия, Словения, Италия, Эстония, Чешская Республика, Испания, Сербия, Венгрия, Литва, Латвия, Британский Уэльс) сокращение финансирования сопровождалось уменьшением численности студентов. В наиболее опасной ситуации (сильное сокращение финансирования и рост численности студентов) находятся, по оценке авторов, Хорватия, Ирландия и Исландия [Public Funding..., 2017, с. 12].

При анализе динамики финансирования европейских вузов эксперты Европейской ассоциации университетов сопоставили ее с темпами роста ВВП, которые во многом определяют инвестици-

онные возможности отдельных стран. Такое сопоставление позволило идентифицировать несколько характерных ситуаций:

- темпы роста инвестиций в высшее образование опережают темпы экономического роста – Австрия, Дания, Германия, Люксембург, Норвегия, Польша, Португалия, Турция;

- темпы роста вложений в высшее образование ниже темпов экономического роста – Франция, Нидерланды, Швеция;

- сокращение финансирования высшего образования в условиях экономического роста – Чешская Республика, Финляндия, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Сербия, Словения, Словакия, Великобритания;

- сокращение финансирования высшего образования более медленное, чем сокращение ВВП – Хорватия;

- сокращение финансирования высшего образования более сильное, чем сокращение ВВП – Кипр, Испания, Греция.

Проведенный анализ свидетельствует, что в рассматриваемый период усилилась дифференциация систем высшего образования на две группы – с растущим и с сокращающимся государственным финансированием. Низшая точка кризиса европейских университетов пришлась на 2012 г., когда больше всего систем высшего образования подверглось сокращению государственного финансирования. В дальнейшем многие страны стали наращивать инвестиции в образование, однако эта тенденция остается очень неустойчивой: только у 14 систем государственное финансирование в 2016 г. превышало уровень 2008 г. Во всех случаях сокращения финансирования для того, чтобы наверстать упущенное, требуется достаточно длительный период [Public Funding..., 2017, с. 38].

Факторы роста расходов образовательных учреждений

Изменения в расходах образовательных учреждений в основном отражают изменения в численности населения школьного возраста и в зарплате преподавателей, которая со временем увеличивается в реальном выражении. Численность населения школьного возраста влияет как на количество студентов, поступающих в вузы, так и на объем ресурсов, которые должны быть инвестированы в систему образования. Чем больше население, тем выше потенциальный спрос на образовательные услуги.

В 2008–2014 гг. реальные расходы на одного учащегося в среднем по ОЭСР выросли на 8% на уровнях образования с первичного по послевторичное нетретичное. При этом численность

учащихся этих уровней образования немного сократилась – на 2% за шесть лет. В результате действия этих двух тенденций произошло увеличение расходов в расчете на одного учащегося на указанных уровнях образования на 10%.

В третичном образовании расходы в расчете на одного студента выросли гораздо сильнее, чем на более низких уровнях образования, – в среднем на 18% за 2008–2014 гг. Это частично объясняется увеличением числа учащихся в общей сложности на 10% [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 181].

Вознаграждение преподавательского персонала (ПП) в течение последнего десятилетия увеличивалось в большинстве стран ОЭСР. Так, за период 2005–2015 гг. нормативная заработная плата учителей с педагогической квалификацией (с опытом работы более 15 лет) выросла в реальном выражении в среднем на 10% в дошкольном образовании, на 6% в первичном образовании и на первой ступени вторичного образования и на 4% на второй ступени вторичного образования. Тем не менее финансовый кризис оказал негативное воздействие на заработную плату учителей: в 2008 г. их зарплата была либо заморожена, либо уменьшена. Лишь с 2009 г. она вновь начала расти. В итоге при росте средней по ОЭСР зарплаты учителей в 2005–2015 гг. в 1/3 стран произошло сокращение этого показателя, в частности, на 10% в Великобритании (Англия) и Португалии и на 28% в Греции [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 379].

Помимо этих объективных факторов, увеличение затрат на образование связано с рядом общемировых процессов. В частности, речь идет о массовизации высшего образования, связанной с демографической динамикой. Сегодня количество студентов приблизилось к 200 млн, т.е. увеличилось более чем вдвое за 15 лет. К 2030 г., по прогнозам, студентов будет почти 430 млн. В странах ОЭСР за период 1995–2015 гг. процент молодых людей, посещавших вуз в возрасте 20–29 лет, вырос в среднем на 10%, а в некоторых государствах (Дании, Финляндии, Греции, Исландии) – более чем на 40%. [Хэйзелкорн Э., 2015, с. 13].

Высокий процент молодых людей, оканчивающих среднюю школу и желающих продолжить учебу в системе профессионального образования, ведет к повышению спроса на услуги высшего образования и увеличению государственных затрат на образование в большинстве стран мира. Дополнительное финансовое бремя не всякое правительство может вынести, и это, в свою очередь, привело к буму частного образовательного сектора. Расширению об-

разовательной системы нередко сопутствовали проблема нехватки квалифицированных преподавателей и увеличение числа недостаточно обеспеченных ресурсами вузов, в результате чего качество образования значительно упало [Альтбах Ф. Дж., 2015].

Массовизация привела к разрастанию университетов (расширению приема студентов, увеличению учебных площадей, лабораторий, общежитий, численности ПП и вспомогательного персонала и т.д.), что соответственно потребовало большего объема финансовых средств для осуществления образовательной деятельности [Аникина Е.А., Иванкина Л.И., Сорокина Ю.С., 2016].

Стремление удовлетворить постоянно растущий спрос молодого поколения на образование обусловило достаточно серьезные изменения в образовательной политике отдельных стран. Так, в Великобритании 2015 г. правительство сняло ограничения по объемам приема на программы бакалавриата в государственных вузах. Численность абитуриентов и студентов вузов значительно возросла, а доля восемнадцати- и девятнадцатилетних людей, получающих высшее образование, побила все рекорды. В 2015 г. студентами очной формы обучения стали 42% всех девятнадцатилетних выпускников английских школ, что примерно на четверть больше, чем в 2006 г. [Каллендер К., 2016, с. 23].

К росту затрат в расчете на одного учащегося / студента ведет и увеличение использования образовательными учреждениями компьютерной техники и ИКТ-технологий, что необходимо для адаптации образовательного процесса к требованиям экономики знаний и реалиям научно-технического развития, а также для успешной конкуренции на рынке образовательных услуг. Кроме того, большинство учебных заведений добавляют новые учебные программы в ответ на меняющиеся запросы общества, экономики, рынка труда. Это влечет за собой организационные перестройки учебного процесса, кадрового состава, оборудования и лабораторий и т.п. [Johnstone D.B., 2015, с. 8–9].

В первичном и вторичном образовании расходы на функционирование образовательных учреждений состоят из двух частей – вознаграждение персонала и другие расходы (содержание зданий, столовой, общежития и другой инфраструктуры). Вознаграждение ПП обычно является самой значительной частью расходов на функционирование и, соответственно, общей суммы расходов на образование.

В среднем по ОЭСР доля расходов на функционирование в общей сумме расходов на всех уровнях образования составила в

2014 г. в государственных образовательных учреждениях 92%, а в частных – 91%. При этом в общей сумме расходов на функционирование на вознаграждение всего персонала в первичном, вторичном и поствторичном нетретичном секторах в государственных и частных учреждениях приходилось соответственно 79 и 72%, из них на вознаграждение ПП – 62 и 56%. В третичном образовании доля расходов на вознаграждение персонала ниже: в среднем по ОЭСР в государственных образовательных учреждениях – 68 и 63%, в том числе ПП – 38% (по частному сектору данные отсутствуют) [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 243].

На расходы на вознаграждение ПП влияют как минимум четыре фактора: учебная нагрузка учащихся; учебная нагрузка преподавательского персонала (ПП); наполняемость классов; зарплата преподавателей. Расчет подушевого финансирования расходов на вознаграждение ПП производится по формуле, в которой учитываются эти четыре фактора.

В таблице 1 представлены данные, характеризующие основные параметры, которые учитываются при расчете расходов на вознаграждение ПП на одного учащегося [Quels facteurs..., 2016, с. 2].

В среднем по ОЭСР затраты на ПП в расчете на одного учащегося повышаются от начального образования к полному среднему образованию (исключением являются Чили и Мексика, где указанные затраты в первичном образовании выше, чем на первой ступени вторичного). Эта тенденция объясняется главным образом повышением зарплаты ПП и увеличением учебной нагрузки учащихся, а также снижением учебной нагрузки ПП.

Почти во всех странах ОЭСР действуют нормативы и регламентации, касающиеся минимального количества учебных часов, которые должны пройти учащиеся начальной и средней школы. Регламентируются также и часы учебной нагрузки ПП. В отличие от этих двух параметров, которые обычно остаются неизменными долгие годы, наполняемость классов является объектом повышенного внимания властей и часто подвергается корректировке, что сильно отражается на общих расходах на ПП в расчете на одного учащегося.

Оплата труда ПП, как и нормативы наполняемости классов, часто подвергается изменениям в рамках правового регулирования или реформ. Зарплата играет определяющую роль как средство привлечения в образовательные учреждения высококвалифицированных преподавателей, а потому органы государственного управления должны уделять особое внимание оплате труда ПП.

Таблица 1

**Значения четырех переменных формулы расчета расходов
на вознаграждение ПП на одного учащегося системы
первичного и вторичного образования (2014)**

Переменные	Первичное образование	Вторичное образование	
		Первая ступень	Вторая ступень
Зарплата ПП, в год	Средняя по ОЭСР: 42 765 долл. Максимальная: 65 543 долл. (Канада) Минимальная: 16 663 долл. (Словакия)	Средняя по ОЭСР: 44 407 долл. Максимальная: 69 431 долл. (Германия) Минимальная: 16 663 долл. (Словакия)	Средняя по ОЭСР: 46 379 долл. Максимальная: 73 632 долл. (Германия) Минимальная: 16 663 долл. (Словакия)
Наполняемость классов	Средняя по ОЭСР: 15 учеников Максимальная: 28 (Мексика) Минимальная: 10 (Люксембург)	Средняя по ОЭСР: 17 учеников Максимальная: 40 (Мексика) Минимальная: 10 (Словения)	Средняя по ОЭСР: 19 учеников Максимальная: 26 (Турция) Минимальная: 11 (Люксембург)
Учебная нагрузка ПП	Средняя по ОЭСР: 771 час Максимальная: 1146 (Чили) Минимальная: 569 (Греция)	Средняя по ОЭСР: 692 часа Максимальная: 1146 (Чили) Минимальная: 459 (Греция)	Средняя по ОЭСР: 641 час Максимальная: 1146 (Чили) Минимальная: 386 (Дания)
Учебная нагрузка учащихся	Средняя по ОЭСР: 788 часов Максимальная: 1049 (Чили) Минимальная: 592 (Литва)	Средняя по ОЭСР: 902 часа Максимальная: 1167 (Мексика) Минимальная: 710 (Венгрия)	Средняя по ОЭСР: 929 часов Максимальная: 1165 (Чили) Минимальная: 805 (Португалия)
Затраты годовые на ПП в расчете на одного учащегося	Средние по ОЭСР: 2832 долл. Максимальные: 4542 долл. (Дания) Минимальные: 969 долл. (Словакия)	Средние по ОЭСР: 3389 долл. Максимальные: 5379 долл. (Австрия) Минимальные: 1000 долл. (Мексика)	Средние по ОЭСР: 3776 долл. Максимальные: 6166 долл. (Бельгия-Фландрия) Минимальные: 1205 долл. (Словакия)

Схожий уровень затрат на подушевое финансирование в отдельных странах скрывает различия в государственной политике в сфере образования. Так, у Австралии и Словении этот показатель в 2015 г. был почти одинаковым на первой ступени вторичного образования (соответственно 4684 и 4592 долл.), и при этом у обеих стран он был ниже среднего по ОЭСР. Однако в Словении такой уровень затрат является следствием более низкой, чем в среднем

по ОЭСР, зарплаты ПП и наполняемости классов. В Австралии зарплата ПП и учебная нагрузка учащихся выше средних показателей по ОЭСР, но учебная нагрузка на ПП, напротив, выше средней по ОЭСР, что снижает затраты на ПП в расчете на одного учащегося. В целом в странах с высоким ВВП на душу населения приоритетное отношение к зарплате преподавателей по сравнению с показателем наполняемости классов благоприятно сказывается на результатах обучения.

В период 2010–2015 гг. затраты на ПП в расчете на одного учащегося выросли в большинстве стран ОЭСР в системе первичного образования и на первой ступени вторичного образования. При этом основными факторами такой динамики были расходы на вознаграждение ПП и наполняемость классов. Важно то, что влияние этих двух факторов имеет прямо противоположную направленность: затраты на ПП в расчете на одного учащегося растут, когда повышается зарплата ПП и уменьшается наполняемость классов. За рассматриваемый период в среднем по ОЭСР зарплата ПП (в постоянных ценах) выросла на 1,4% в первичном образовании и на 2,5% на первой ступени вторичного образования, а наполняемость классов, напротив, сократилась соответственно на 1,2 и 4,0% [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 248]. В итоге эти два фактора способствовали повышению общих расходов на ПП в расчете на одного учащегося.

Уменьшение зарплаты ПП (как минимум на 10%) наблюдалось в Греции, Чешской Республике и Турции в первичном образовании и на первой ступени вторичного образования. В Португалии было зарегистрировано увеличение наполняемости классов на этих двух уровнях образования при одновременном снижении зарплаты, что привело к существенному сокращению затрат на ПП в расчете на одного учащегося.

На указанных двух уровнях образования наиболее сильное сокращение наполняемости классов отмечалось в странах, где в 2010 г. этот показатель был сравнительно высоким (Чили, Израиль, Турция, Эстония).

Изменение учебной нагрузки учащихся и ПП имело менее выраженное влияние за затраты на ПП в расчете на одного учащегося в рассматриваемый период (влияние второго фактора было самым слабым из всех четырех факторов). В среднем по ОЭСР в 2010–2015 гг. учебная нагрузка ПП изменилась менее чем на 2% в первичном образовании и на первой ступени вторичного образования [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 248]. Это объясняется в

значительной степени тем, что реформы учебной нагрузки ПП – это очень деликатное дело в политическом плане.

Однако в отдельных странах учебная нагрузка учащихся и ПП сильно изменилась за 2010–2015 гг. Так, в Норвегии, Польше и Португалии, например, где были предприняты реформы с целью увеличить время обучения письму и математике, учебная нагрузка учащихся в первичном образовании выросла на 6–7%. Сильнее всего данный показатель повысился в Дании – на 36% в первичном образовании и на 24% на первой ступени вторичного, что также связано с реформой системы образования и повлекло за собой повышение учебной нагрузки ПП более чем на 20% на обоих уровнях [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 249]. Увеличение учебной нагрузки ПП более чем на 20% отмечалось в Великобритании (Англия) и Греции.

Проведенные расчеты «вклада» каждого из четырех указанных факторов в изменение расходов на вознаграждение ПП в расчете на одного учащегося показали, что зарплата ПП является наиболее важным фактором: главным в первичном образовании в 23 из 31 страны (по которым имелись необходимые данные), на первой ступени вторичного образования в 19 из 32 стран и на второй ступени вторичного образования в 12 из 17 стран [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 252].

Наполняемость классов – второй по значению фактор: в 5 из 31 страны в первичном образовании, в 9 из 32 стран на первой ступени образования и в 3 из 17 стран на второй ступени вторичного образования [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 253].

Расходы студентов на обучение

По мнению А. Ашера, президента Сообщества по стратегическому планированию в сфере высшего образования (Торонто, Канада), до недавнего времени существовало две позиции относительно взимания платы за обучение в государственных вузах [Ашер А., 2017]. Первая – образование должно быть бесплатным, студенты не должны платить ни административные сборы, ни какие-либо еще выплаты, бесплатное высшее образование – универсальное всеобщее благо для всех. Вторая позиция: студенты должны платить за образование, но тем, кому нужна помощь, необходимо предоставлять гранты и займы, создавая таким образом положительную ценовую дискриминацию – богатые семьи должны платить больше.

Проблема последнего подхода – в его запутанности, указывает Ашер. Абитуриенты и их родители видят преискурант, но не всегда знают о существовании системы субсидий или не понимают, как она работает. Тем не менее многие по-прежнему убеждены, что платное образование создает значительный финансовый барьер. Бесплатное образование можно считать расточительством в том смысле, что субсидию получают и те, кто в любом случае смог бы учиться, но объяснить такую систему проще.

Сейчас на Западе появляется третий подход – «бесплатное образование для нуждающихся». Это понятная концепция бесплатности, но только для тех, чьи доходы находятся ниже черты бедности. Впервые подобная система появилась в Великобритании в конце 1990-х годов: в 1998–2005 гг. студенты, чьи семьи зарабатывали меньше 20 000 ф. ст. в год, не платили за обучение, а те, чьи семьи зарабатывали от 20 000 до 30 000 ф. ст. в год, оплачивали половину стоимости. Теперь этот подход применяется в разных уголках мира, в частности в Канаде (провинция Нью-Брансуик) и Чили (Сантьяго).

В США аналогичные идеи тоже входят в моду. Во время избирательной кампании 2016 г. Х. Клинтон предлагала перейти на систему, подобную чилийской, в которой федеральное правительство финансировало бы государственные вузы, готовые не брать плату за обучение со студентов, чей годовой семейный доход ниже 125 000 долл. (т.е. около 80% всех студентов) [Ашер А., 2017, с. 20].

Комментируя подобные действия, Ашер подчеркивает, что обеспечение бесплатного образования для нуждающихся – это очень разумно, но нужно строго отбирать тех, кто действительно в этом нуждается. Иначе стоимость растёт, а эффективность снижается.

В отдельных странах мира существуют разные подходы к вопросу о разделении расходов на третичное образование между государством, студентами и их семьями, а также к вопросу о финансовой поддержке студентов. Одни страны отдают предпочтение мерам, направленным на снижение платы за обучение, другие – поддержке студентов с помощью стипендий и образовательных займов, которые позволяют студентам оплачивать обучение, расходы на проживание, питание и т.п. Понимая, что высокая плата за обучение может стать препятствием для поступления способных учащихся в учебные заведения третичного образования, многие правительства допускают определенную дифференциацию в плате за обучение. Например, плата за обучение может быть выше для учащихся в частных учебных заведениях или для иностранных

учащихся; она также может быть ниже для учащихся третичных программ короткого цикла.

Согласно данным ОЭСР за 2015/2016 учебный год, примерно в трети стран, по которым имеются данные, вузы не взимали плату за обучение по программам бакалавриата (или по эквивалентным программам). Кроме того, в 10 странах годовая плата за обучение составила менее 4000 долл., но в таких странах, как Австралия, Канада, Чили, Южная Корея, Новая Зеландия и США, она была выше 4000 и даже 8000 долл.

Частные вузы, которые получают незначительную финансовую поддержку от государства, сильнее зависят от платы за обучение как источника финансирования. У частных вузов Австралии, Италии и США плата за обучение по программам бакалавриата гораздо выше, чем в государственных вузах, – примерно на 4000 долл. в год.

В половине стран, где существует плата за обучение, ее размер дифференцируется в зависимости от области изучения. По таким направлениям, как машиностроение, промышленное производство, социальные науки, журналистика, установлена самая высокая плата за обучение. Напротив, самая низкая плата действует по таким специализациям, как образование, медицина и социальное обеспечение, информационно-коммуникационные технологии [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 222].

Плата за обучение в Великобритании (Англия), Австралии и США – одна из самых высоких в странах ОЭСР, но в этих трех государствах более 75% студентов получают стипендии или государственные образовательные займы, что позволяет студентам оплачивать обучение. В Австрии, Бельгии (Фландрия, франкоязычное сообщество), Италии и Швейцарии, где плата за обучение более низкая, государственная помощь студентам ограничена и нацелена на поддержку конкретных (нуждающихся) категорий студентов.

Независимые (несубсидируемые государством) частные вузы меньше затрагиваются государственными регламентациями и в меньшей степени зависят от государственного финансирования, чем государственные, а потому они могут устанавливать более высокую годовую плату за обучение, чем государственные вузы по эквивалентным программам обучения. Статистические данные по странам ОЭСР за 2015/2016 учебный год подтверждают этот вывод (см. табл. 2) [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 230].

Таблица 2

**Среднегодовые затраты студентов-резидентов дневной
формы обучения (полного учебного дня) на оплату обучения
в государственных и частных высших учебных заведениях
(2015/2016 учебный год) (долл.)**

Страны	Государственные вузы			Частные вузы		
	Все студенты	Бакалавры	Магистры	Все студенты	Бакалавры	Магистры
	1	2	3	4	5	6
Австралия	4841	4763	7897	8691	8827	7659
Австрия	914	914	914	914	914	914
Канада	4963	4939	5132	н/д	н/д	н/д
Чили	7695	7654	10 359	6275	7156	11 432
Дания	0	0	0	н/д	н/д	н/д
Эстония	0	0	0	0	0	0
Финляндия	0	0	0	0	0	0
Венгрия	753	766	799	1164	1210	1137
Израиль	3095	3095	н/д	3976	3976	н/д
Италия	1650	1658	1828	5777	5807	6408
Япония	5215	5229	5226	8269	8428	6956
Южная Корея	2635–6846	4578	6024	6664–11 769	8205	11 040
Латвия	1010–4344	н/к	н/к	1802–27 823	1802–22 612	2023–27 823
Люксембург	227–3629	454–907	454–3629	н/д	н/д	н/д
Мексика	н/д	н/д	н/д	6390	6390	х (5)
Нидерланды	2420	2420	2420	н/д	н/д	н/д
Новая Зеландия	н/д	4295	н/д	н/д	н/д	н/д
Норвегия	0	0	0	5099	5099	х (5)
Польша	0	0	0	1683	2196	3559
Португалия	1124–10 661	1124–1821	1124–10 661	н/д	н/д	н/д
Словакия	0	0	0	3180	2872	3559
Словения	68	0	0	н/д	0	0
Испания	н/д	1830	2858	н/д	н/д	н/д
Швеция	0	0	0	0	0	0
Швейцария	1097	1168	1168	1168	1168	1168
Турция	0	0	0	н/д	н/д	н/д
США	6347	8202	11 064	19 127	21 189	17 084
Великобритания (Англия)	н/к	н/к	н/к	н/д	11 951	н/д
Бельгия (Фландрия)	0–1115	132–1115	132–1115	0–1115	132–1115	132–1115
Бельгия (франкоязычное сообщество)	420	420	х (2)	559	559	х (5)

Примечание: н/д – данные отсутствуют; н/к – нет такой категории; х – данные включены в категорию в другой колонке таблицы; например, х (2) – данные включены в колонку 2.

Как видно из таблицы 2, размер платы за обучения в государственных и частных вузах сильно различается по странам ОЭСР. В Австралии, Южной Корее и Японии средняя плата за обучение по программам бакалавриата превышает 8000 долл. в частных вузах, а в государственных варьирует от 4500 до 5300 долл. В США плата за обучение по программам бакалавриата в независимых частных вузах в среднем составляет около 21 200 долл., т.е. она в 2,5 раза выше, чем в государственных вузах (8200 долл.). В Италии плата за обучение в частных вузах в три раза выше, чем в государственных, а в Бельгии (французское сообщество), Венгрии и Израиле – на 30–60%. Средняя плата за обучение в частных вузах Норвегии составляет порядка 5100 долл. в год, а в Польше и Словакии – соответственно 2200 и 2900 долл., в то время как в государственных вузах этих трех стран обучение бесплатное [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 224].

Есть страны, где обучение и в государственных, и в частных вузах по программам бакалавриата бесплатное – это Финляндия, Словения и Швеция. В Австрии установлено ограничение размера платы за обучение в государственных вузах и частных вузах, субсидируемых государством, при этом независимые частные вузы вправе устанавливать любую плату за обучение.

Хотя диплом магистра или доктора дает больше возможностей для хорошего трудоустройства и высокой зарплаты, чем диплом бакалавра, плата за обучение по программам магистратуры / докторантуры, взимаемая в государственных вузах со студентов-резидентов в большинстве стран (кроме Австралии, Чили, Южной Кореи, Испании и США), обычно не намного выше, чем за обучение по программам бакалавриата.

В 1/3 стран ОЭСР студенты дневной формы обучения (полного учебного дня) государственных вузов в 2015/2016 учебном году платили примерно одинаковые суммы на всех ступенях высшего образования. Отсутствует плата за обучение в государственных вузах на всех ступенях высшего образования в Дании, Эстонии, Финляндии, Норвегии, Польше, Словакии, Словении (кроме докторских программ), Швеции (только для резидентов) и Турции.

В ряде стран на всех ступенях третичного образования применяется одинаковая плата за обучение в государственных вузах, в частности в Австрии (914 долл.), Канаде (около 5000 долл.), Великобритании (Англии) (около 12 800 в субсидируемых госу-

дарством частных вузах), Венгрии (600–800 долл.), Италии (1700–1800 долл.), Японии (около 5200 долл.) и др.

В отдельных странах плата за обучение по программам бакалавриата и магистратуры существенно различалась. Так, в Чили, Южной Корее и США плата за обучение по программам магистратуры была на 30% выше, чем по программам бакалавриата, а в Австралии и Испании – на 50% выше. Разница колебалась от 1000 до 3100 долл. [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 224].

В половине обследованных стран ОЭСР плата за обучение варьировала в зависимости от области изучения. Такая дифференциация связана главным образом с разницей в затратах на обучения и с разными возможностями трудоустройства выпускников (спросом на рынке труда). Наиболее выражена такая дифференциация в Канаде, Чили и Венгрии. Так, в Венгрии плата за обучение особенно сильно различалась по области изучения в государственных вузах: в среднем на 4000 долл. в год больше платили студенты-бакалавры, если областью изучения являлись машиностроение, обрабатывающая промышленность, строительство, социальные науки, журналистика и распространение информации, по сравнению со студентами таких специализаций, как образование, медицина и социальное обеспечение [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 225].

Плата за обучение для иностранцев. В национальной политике, касающейся высшей школы, обычно проводится различие между студентами-резидентами и иностранными студентами. Различные подходы к отечественным и иностранным студентам могут оказывать влияние на приток иностранных студентов или на международную мобильность молодежи.

Примерно в половине обследованных стран ОЭСР иностранные студенты платят за обучение больше, чем резиденты. Так, согласно данным за 2015/2016 учебный год, плата за обучение для иностранных студентов в государственных вузах была в среднем на 10 000 долл. выше, чем для резидентов, в таких странах, как Австралия, Канада, США и Новая Зеландия. В Польше и Швеции в государственных вузах иностранные студенты-бакалавры платили более 4500 долл. в год, хотя отечественные студенты здесь обучаются бесплатно [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 226]. Однако в некоторых странах нет различий в плате за обучение для отечественных и иностранных студентов (Чили, Южная Корея, Израиль, Италия, Япония, Латвия, Люксембург, Мексика, Португалия и Швейцария). Аналогичная ситуация отмечается в странах, где в госу-

дарственных вузах обучение бесплатное (Финляндия, Норвегия, Словакия и Словения).

Анализ затрат студентов на обучение, проведенный в ОЭСР, подтверждают результаты исследования информационной сети Eurydice при Еврокомиссии. В этом исследовании собраны данные, касающиеся расходов студентов на обучение¹ в 2017/2018 учебном году в странах Европы, в том числе в 28 странах ЕС и восьми других европейских странах². Исследование охватывает 42 системы высшего образования³, включающие государственные и частные учебные заведения, субсидируемые государством [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 7]. В основном анализируются данные о студентах, обучающихся в режиме полной нагрузки (full-time students)⁴ на первой ступени высшего образования.

Как показал анализ, в четырех странах студенты – граждане страны и выходцы из стран ЕС не обременены затратами на обучение (независимо от его продолжительности, специализации или результатов аттестации студентов), а в 12 странах все студенты несут расходы на обучение (здесь применяется всеобщая система оплаты обучения).

В странах ЕС используются разные подходы в отношении обучения иностранных студентов (из стран за пределами ЕС). Так, почти $\frac{3}{4}$ стран установили для таких студентов более высокую плату за обучение, чем для коренных граждан и выходцев из стран ЕС, обучающихся по той же программе. Вместе с тем в таких странах, как Бельгия (немецкоговорящее сообщество), Чешская Республика, Эстония, Греция, Франция, Италия, Латвия, Люксембург, Исландия, Лихтенштейн и Черногория, применяется одинаковая политика в отношении иностранных студентов и студентов из стран ЕС.

¹ Эти расходы включают плату непосредственно за обучение, а также регистрационный, вступительный, аттестационный и административный взносы.

² Босния-Герцеговина, Македония, Исландия, Лихтенштейн, Черногория, Норвегия, Сербия и Турция.

³ Рассматриваются не только общенациональные, но и региональные системы образования, в частности в Бельгии (в трех языковых сообществах) и Великобритании (в Англии, Шотландии, Уэльсе).

⁴ Данный режим предполагает, что студент должен пройти курсы обучения общим объемом не менее 12 кредитных (зачетных) часов, т.е. получить не менее 12 кредитов (credits) за семестр. Студент, обучающийся в режиме частичной нагрузки (part-time students) – менее 12 часов в неделю, или кредитов.

Существуют также разные системы оплаты обучения для студентов с полной и частичной нагрузкой. Так, в 14 системах высшего образования в отношении этих двух групп студентов проводится одинаковая политика. В Германии, Греции, Финляндии, Швеции и Норвегии с них не взимается плата за обучение на первой ступени. Напротив, в Болгарии, Люксембурге, Нидерландах, Португалии, Великобритании (кроме Шотландии), Швейцарии, Македонии и Исландии обе категории студентов должны ее вносить.

В 18 странах размер оплаты обучения у студентов с частичной нагрузкой выше, чем у студентов с полной нагрузкой. В Дании, Мальте, Польше, Словении и Великобритании (Шотландия) отсутствие оплаты обучения для студентов с полной нагрузкой компенсируется ее взиманием со студентов с частичной нагрузкой. В Эстонии, Литве, Латвии, Венгрии и Словакии за обучение платят менее половины студентов с полной нагрузкой и более половины – с частичной.

В Бельгии, Чешской Республике, Франции, Исландии, Черногории, Сербии и Турции существует только один статус студента – с полной нагрузкой, а потому не существует указанных выше различий во взимании платы за обучение.

Размер платы составляет менее 100 евро в год в таких странах, как Чешская Республика, Польша, Словакия и Словения. В Бельгии, Болгарии, Франции, Хорватии, Люксембурге, Австрии, Боснии-Герцеговине, Македонии, Исландии, Черногории, Сербии и Турции студенты платят от 101 до 1000 евро, а в Ирландии, Испании, Италии, Нидерландах, Португалии, Швейцарии и Лихтенштейне – от 1001 до 3000 евро. Самая высокая плата (10 028 евро) взимается со студентов Великобритании (Англия) [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 12].

В большинстве обследованных стран политика в отношении платы за обучение на второй ступени (магистратура) аналогична той, которая применяется на первой (бакалавриате). Исключение составляют такие страны, как Греция, Кипр, Мальта и Великобритания (Шотландия), где на первой ступени плата не взимается. Кроме того, есть страны, где плата за обучение на второй ступени сильно отличается от платы на первой. Так, плата за обучение на второй ступени в Испании превышает на 56% этот показатель на первой, а в Македонии – в 10 раз. Напротив, в Турции плата за обучение на второй ступени составляет всего 1/8 платы на первой.

В странах, где студенты бакалавриата вообще не оплачивают обучение (Греция, Мальта, Кипр, Шотландия), плата за обучение на второй ступени колеблется от 400 евро в год на Мальте до 3625 евро в Греции и более 5000 евро на Кипре [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 13].

Как свидетельствуют приведенные выше данные, обучение детей часто требует от семей значительных затрат, тем не менее большинство родителей готовы их нести. Этот вывод подтверждает, в частности, очередной доклад одной из крупнейших в мире финансовых групп HSBC Holdings в серии «Стоимость образования»¹. В докладе 2017 г. представлены результаты опроса, посвященного затратам родителей на образование детей и выгодам, получаемым детьми от таких затрат в плане их будущих успехов в трудовой жизни. Мониторинг охватил 8481 респондента в 15 странах мира² [The value of education..., 2017].

Как показал опрос, 75% опрошенных уверены, что их детей благодаря полученному образованию ожидает «блестящее будущее», а 68% – что дети получают прекрасное рабочее место. Наиболее оптимистично настроены родители из стран Азии: так думают соответственно 87% и 85% респондентов из Индии и 84% и 78% из Китая. Напротив, наименее оптимистичны респонденты из Франции (соответственно 42% и 36%) [The value of education..., 2017, с. 8].

Родители финансируют различные связанные с образованием детей расходы – начиная от покупки школьной формы до оплаты обучения в вузе. Средняя сумма затрат, которую опрошенные тратят на образование детей (начальное, среднее, высшее), составляет 44 221 долл. США. При этом на первичное образование в среднем тратится 12 820 долл., вторичное образование – 15 111 и третичное – 16 290 долл.

Отмечаются сильные колебания средних затрат родителей на образование детей по отдельным странам: наивысший уровень у родителей из Гонконга – 132 161 долл., а самый низкий у родителей из Франции – 16 708 долл. (см. табл. 3) [The value of education..., 2017, с. 11].

¹ Программа «Стоимость образования» (The value of education) была начата в 2014 г.; за 2014–2017 гг. всего было опрошено более 24 тыс. респондентов.

² Австралия, Канада, Китай, Египет, Франция, Гонконг, Индия, Индонезия, Малайзия, Мексика, Сингапур, Тайвань, ОАЭ, Великобритания, США.

Таблица 3

Средние затраты на образование детей (долл.)

Страна	Средние затраты на образование детей
Гонконг	132 161
ОАЭ	99 378
Сингапур	70 939
США	58 464
Тайвань	56 424
Китай	42 892
Австралия	36 402
Малайзия	25 479
Великобритания	24 862
Мексика	22 812
Канада	22 602
Индия	18 909
Индонезия	18 422
Египет	16 863
Франция	16 708

95% опрошенных рассчитывают, что дети получают университетское образование, а 91% – высшее образование на уровне магистерской степени (postgraduate education). Более $\frac{3}{4}$ респондентов (78%) полагают, что магистерская степень позволит детям получить хорошее рабочее место по выбранной специализации. Этот показатель особенно высок у родителей из Китая (91%), Индонезии (91) и Мексики (90%). Предпочтительными университетскими специализациями родители считают медицину (13% родителей), бизнес, управление и финансы (11), инженерные науки (10%) [The value of education., 2017, с. 12].

Государственная финансовая помощь студентам

Во многих странах ОЭСР ключевым вопросом в политике финансовой поддержки студентов является вопрос о том, в какой форме эта поддержка имеет наибольшую эффективность – в форме стипендий или образовательных займов (ОЗ). В отдельных странах применяются обе эти формы в разных комбинациях.

Сторонники ОЗ убеждают, что эта форма позволяет помочь большему числу студентов. Действительно, если средства, выделяемые для стипендий, будут использованы на предоставление гарантий по ОЗ или на субсидирование ОЗ, то общий бюджет,

предназначенный на помощь студентам, будет более значительным и больше людей получают доступ к высшему образованию.

В отличие от такого подхода противники ОЗ считают, что они менее эффективны, чем стипендии, в плане стимулирования притока в вузы выходцев из семей со скромным достатком. Кроме того, по их мнению, слишком высокая задолженность по ОЗ может иметь тяжелые последствия как для самих студентов, так и для государственного бюджета, если большое число выпускников вузов не смогут погашать долги.

По данным исследования ОЭСР за 2015/2016 учебный год в Великобритании (Англия), Австралии, США и Норвегии по крайней мере 75% студентов-бакалавров получали стипендию или ОЗ. Причем именно в этих странах (кроме Норвегии) отмечается самый высокий среди стран ОЭСР уровень платы за обучение. В странах, где плата за обучение более низкая – Австрии, Бельгии (Фландрия и французское сообщество), Италии и Швейцарии, студенты редко получают финансовую помощь. В Финляндии и Турции в государственных вузах обучение бесплатное, но большинство студентов получают стипендии или ОЗ (Финляндия) или только ОЗ (Турция) [Regards sur l'éducation..., 2017, с. 227].

Государственная поддержка студентов и их семей позволяет правительствам поощрять стремление молодежи к получению высшего образования, а также косвенным путем увеличить финансирование высших учебных заведений. Финансирование вузов через студентов может, кроме того, способствовать развитию конкуренции между учебными заведениями и заставить внимательнее относиться к потребностям студентов. Поддержка студентов осуществляется во многих формах, включая пособия, учитывающих его доходы, семейные пособия, налоговые льготы, предоставляемые студентам и их родителям, и другие трансферты.

Преимущества и недостатки различных форм финансирования третичного образования достаточно подробно проанализированы во многих исследованиях (например, [Barr N., 2009; Borck R., Wimersky M., 2014]). Правительства стремятся найти правильный баланс между разными формами поддержки, особенно в период финансового кризиса. Очевидно, что такая помощь, как налоговые льготы или семейные пособия, предоставляемые всем на общих условиях, в меньшей степени способна поддержать малообеспеченных студентов, чем субсидии с учетом доходов студента.

Исследование экспертов информационной сети Eurymise за 2017/2018 учебный год свидетельствует о разнообразии форм пря-

мой и косвенной государственной помощи студентам в европейских странах [Frais et systèmes nationaux..., 2017]. Во всех странах (в том числе в 28 странах ЕС и восьми других европейских странах) имеется хотя бы одна форма прямой помощи студентам (стипендии или займы), а в половине действуют различные формы косвенной помощи (семейные пособия, налоговые льготы родителям) (на иностранных студентов эта помощь не распространяется).

В большинстве случаев обе формы помощи действуют раздельно друг от друга, причем каждая предоставляется по своим собственным правилам. Однако в Германии, Люксембурге, Швейцарии, Лихтенштейне и Норвегии прямая помощь имеет форму «комплексного пакета» (package), предусматривающего право студента на получение стипендии, стипендии и займа или только займа в зависимости от его дохода или дохода его семьи. Размер помощи определяется также исходя из нуждаемости студента или его семьи.

В пяти странах (Испания, Хорватия, Румыния, Босния-Герцеговина и Македония) существует только одна форма помощи студентам – стипендии [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 14].

Единственной европейской страной, где нет стипендий студентам (но этот вопрос обсуждается), является Исландия. В Нидерландах с 2015/2016 учебного года отказались от всеобщей системы стипендий и перешли на систему стипендий в зависимости от нуждаемости студентов. В Великобритании с 2016/2017 учебного года стипендия с целью материальной поддержки студентов (maintenance grant, living cost grant) была заменена на займы с целью материальной поддержки (maintenance loan).

Универсальные системы стипендий, на которые имеют право все студенты-резиденты с полной нагрузкой, применяются в северных странах (Дания, Финляндия, Швеция и Норвегия), Люксембурге и на Мальте. Они имеют форму еженедельных или ежемесячных выплат в течение всего срока обучения. Нуждающиеся студенты особо не выделяются. Однако если у студента есть другой собственный источник заработка, который превышает определенный порог, то в Швеции размер его стипендии сокращается, а в Дании, Финляндии и Норвегии стипендия ему не выплачивается.

В большинстве случаев основным критерием предоставления стипендии является степень материальной обеспеченности студента, которая оценивается с помощью таких показателей, как доход родителей (чаще всего), условия жизни семьи студента, профессиональный статус и уровень образования родителей (Венгрия),

отсутствие родителей (статус сироты) (Болгария, Румыния), наличие других детей в семье и др. В семи странах (Болгария, Греция, Ирландия, Франция, Италия, Кипр и Австрия) учитываются одновременно уровень материальной обеспеченности студента и его успехи в учебе.

Охват студентов стипендиями в странах, где применяется универсальная система стипендий и / или стипендий, основанных на нуждаемости, колеблется от почти 100% в Люксембурге и на Мальте и 75% в Дании, Швеции, Финляндии и Великобритании (Шотландия) до 10% и менее в Болгарии, Чешской Республике, Хорватии, Италии, Кипре, Литве, Румынии и Швейцарии. Размер таких стипендий также сильно различается. В Болгарии, Эстонии, Латвии, Венгрии, Словакии, Македонии и Турции она обычно составляет менее 1000 евро в год на студента с полной нагрузкой первой ступени обучения. В 15 системах высшего образования (Бельгия, Чешская Республика, Греция, Испания, Хорватия, Кипр, Литва, Люксембург, Мальта, Польша, Португалия, Румыния, Финляндия, Швеция, Шотландия) стипендия колеблется от 1000 до 3000 евро, в шести системах (Ирландия, Италия, Нидерланды, Австрия, Северная Ирландия и Норвегия) – от 3001 до 5000 евро, а в трех случаях она превышает 5000 евро (Германия, Уэльс и Швейцария) [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 18].

В 18 странах (Болгария, Чешская Республика, Германия, Эстония, Хорватия, Латвия, Литва, Венгрия, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Словакия, Босния-Герцеговина, Македония, Черногория, Сербия, Турция) действуют системы стипендий, основанные на успехах в учебе. Такими стипендиями редко охвачены более 1/5 студентов с полной нагрузкой первой ступени. В Венгрии, например, такие стипендии получают около 1/3 студентов-бюджетников с полной нагрузкой первой ступени уровня; в Литве, Австрии, Румынии, Словакии, Боснии-Герцеговине и Турции – от 10 до 20%; в других странах (Германия, Эстония, Чешская Республика, Франция, Ирландия, Польша, Словения, Македония, Черногория, Сербия) – менее 10%. Годовая сумма стипендии, основанной на успехах в учебе, чаще составляет менее 1000 евро (Болгария, Франция, Латвия, Литва, Венгрия, Румыния, Словакия, Босния-Герцеговина, Черногория, Сербия, Турция) и реже от 1000 до 5000 евро (Германия, Эстония, Кипр, Австрия, Польша, Португалия, Словения) [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 17].

Займы студентам применяются в 29 из 42 обследованных систем высшего образования для финансирования обучения и / или

для обеспечения жизненных потребностей. При этом в 15 системах такой финансовой поддержкой пользуются от 7% студентов в Эстонии до почти 92% в Великобритании (Англия). Займы могут предоставляться на всеобщей основе (всем желающим) или исходя из определенных критериев. Например, в ряде стран право на заем имеют только студенты с полной нагрузкой. В Польше существуют ограничения, касающиеся дохода семьи студента и его возраста, в Черногории и Сербии – успеваемости студента и т.д.

Максимальная сумма займа варьирует от 450 евро в год в Черногории до более 7500 евро в Швеции. В Великобритании (Шотландия) и Исландии размер займа зависит от доходов, а в Болгарии, Венгрии и Великобритании (Англия) он эквивалентен величине расходов, которые заем должен покрывать.

Условия предоставления займов в большинстве стран предусматривают возможность отсрочки погашения долга на один-два года после получения диплома. Но есть исключения из этого правила: в Сербии студент обязан начать погашать долг сразу после получения диплома, в Венгрии – через четыре месяца, в Швеции – через шесть месяцев и в Норвегии – через семь месяцев. В Германии отсрочка составляет четыре года. В Великобритании (Англия, Уэльс) погашение долга начинается с момента устройства дипломированного выпускника на работу при условии, что его заработок превышает размер платежа по долгу.

За последние 10 лет в большинстве стран выросло число студентов, берущих ОЗ под государственные гарантии и заканчивающих обучение с дипломом и долгом. Долги по образовательным займам – это серьезная проблема, от которой страдают очень многие бывшие студенты. Особенно опасно то, что долговые объемы в последние годы стремительно росли. Так, в США за период с 2003/2004 по 2011/2012 учебный год доля бакалавров, которые брали кредит на 40 тыс. долл. (в долларах 2012 г.) или более, увеличилась в среднем с 2 до 18%, в том числе в государственных колледжах и университетах (которые выдают почти две трети от общего числа бакалаврских дипломов) – с 1 до 12% и в коммерческом секторе (в 2011/2012 учебном году на него приходилось 8% бакалаврских дипломов) – с 4 до 48% [Баум С., 2018, с. 22]. Больше всего проблем с выплатой испытывают заемщики, которые взяли в долг относительно немного, но которым не удалось получить востребованный на рынке труда диплом.

Помощь семьям студентов. Косвенные формы поддержки (семейные пособия и налоговые льготы), согласно исследованию

Eurydice, применяются в половине систем высшего образования европейских стран [Frais et systèmes nationaux..., 2017]. В 11 системах высшего образования (Бельгия, Чешская Республика, Германия, Франция, Литва, Австрия, Польша, Португалия, Словакия, Швейцария, Лихтенштейн) используются в комбинации налоговые льготы и семейные пособия. В Эстонии, Ирландии, Греции, Италии, Латвии, Мальте и Словении родители студентов пользуются только налоговыми льготами, а в Люксембурге – только семейными пособиями.

Получение обеих форм косвенной помощи обычно зависит от национальности / места проживания студентов, их возраста и финансового положения. Обычно студенты должны обучаться в режиме полной нагрузки, иметь статус гражданина или резидента страны или региона, быть моложе 23–26 лет, не обладать личным доходом и проживать с семьей.

Налоговые льготы могут принимать разные формы: единовременный вычет фиксированной суммы из налогооблагаемого дохода в расчете на одного ребенка-студента (Чешская Республика, Германия, Латвия, Мальта, Австрия, Польша, Словакия и Лихтенштейн), повышение порога дохода, освобождаемого от налога, в зависимости от количества детей в семье (Бельгия) или вычет из налогооблагаемого дохода родителей определенной части платы за обучение (Италия – 19%, Литва – 15, Португалия – 30%). В Греции к доходам родителей студентов применяются более низкие налоговые ставки [Frais et systèmes nationaux..., 2017, с. 20].

Таким образом, можно констатировать, что политика стран в области государственной финансовой поддержки студентов очень разнородна, хотя, по сути, преследует одни и те же цели.

Заключение

Системы образования в ведущих странах мира столкнулись в настоящее время с рядом серьезных вызовов, которые снижают финансовую доступность образования для населения. Понятно, что создание условий для высококачественного образования требует крупных финансовых вложений. Основная часть этого финансового бремени лежит на государстве, и такая ситуация неизбежно будет сохраняться в дальнейшем. Однако реальность такова, что система образования не сможет опираться только на государственные ассигнования. Чтобы облегчить нагрузку на и без того перегруженные государственные бюджеты, все больше

стран переносят бремя затрат на образование с государства на плечи домашних хозяйств.

В среднем 30% расходов на третичное образование поступает из частных источников (на более низких уровнях образования эта доля ниже), причем две трети этого финансирования обеспечивают домашние хозяйства, в основном в форме платы за обучение. Это реальность, которая требует признания на национальном уровне и одновременно предполагает совершенствование системы помощи людям, желающим инвестировать в свое будущее путем получения образования.

Список литературы

1. Альтбах Ф.Дж. Массовизация высшего образования и глобальная экономика знаний: Тянущиеся противоречия // Международное высшее образование. – М., 2015. – № 80. – С. 9.
2. Аникина Е.А., Иванкина Л.И., Сорокина Ю.С. Кризис высшего образования в России: Проявления, причины и последствия // Современные проблемы науки и образования (электронный журнал). – 2016. – № 3. – Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=24770>
3. Ашер А. Бесплатное образование для нуждающихся // Международное высшее образование. – М., 2017. – № 91. – С. 19–21.
4. Баум С. Долги по студенческим кредитам в США: Слова vs реальность // Международное высшее образование. – М., 2018. – № 93. – С. 22–23.
5. Каллендер К. «Новый» сектор частного высшего образования в Великобритании // Международное высшее образование. – М., 2016. – № 86. – С. 22–24.
6. Лисюткин М.А. О возможных причинах ухудшения ресурсной базы вузов // Вопросы образования. – 2017. – № 2. – С. 74–94.
7. Майорова Т.В. Проблемы финансирования высшего образования в условиях глобализации // Теория и практика сервиса: Экономика, социальная сфера, технологии. – 2013. – С. 13–20. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problems-finansirovaniya-vysshego-obrazovaniya-v-usloviyah-globalizatsii>
8. Ритцен Й. Европейские университеты после экономического кризиса // Международное высшее образование. – 2016. – № 87. – С. 7–9.
9. Салми Дж. Сценарии устойчивого финансирования высшего образования // Вестник международных организаций. – 2010. – № 1 (27). – С. 79–95. – Режим доступа: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268030946/Financial_Stability.pdf
10. Хэйзелкорн Э. Устойчивость и доступность высшего образования: Есть ли какое-то чудодейственное средство? // Международное высшее образование. – М., 2015. – № 80. – С. 13–14.

11. Barr N. Financing higher education: Lessons from economic theory and reform in England // Higher education in Europe. – 2009. – Vol. 34, N 2. – P. 201–209.
12. Borck R., Wimbersky M. Political economics of higher education finance // Oxford Economic Papers. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – Vol. 66, N 1. – P. 115–139.
13. Frais et systèmes nationaux d'aides financières aux étudiants dans l'enseignement supérieur en Europe – 2017/2018. Commission européenne/EACEA/Eurydice. – Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2017. – 76 p.
14. Grobon S. Combien coûte un jeune adulte à ses parents? // Les revenus et le patrimoine des ménages. – P.: INSEE, 2018. – P. 65–80.
15. Johnstone D.B. Financing higher education: Worldwide perspectives and policy options. – 2015. – 23 p. – (THF Working Paper: Working Papers Series; N 6). – Mode of access: http://www.headfoundation.org/papers/_2015_65_Financing_H_Ed_WW_Perspectives_and_policy_options.pdf
16. L'Europe de l'éducation en chiffres. – 2 édition. – P.: Le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de l'Innovation, 2018. – 83 p.
17. Public Funding Observatory Report 2017. – Brussel: European University Association, 2017. – Dec. – 42 p.
18. Quels facteurs influent sur les dépenses d'éducation? // Indicateurs de l'éducation à la loupe. – P.: OCDE, 2016. – Novembre. – 4 p.
19. Regards sur l'éducation 2017: Les indicateurs de l'OCDE. – P.: Éditions OCDE, 2017. – 476 p.
20. The value of education: Higher and higher. – L.: HSBC Holdings plc, 2017. – 38 p.